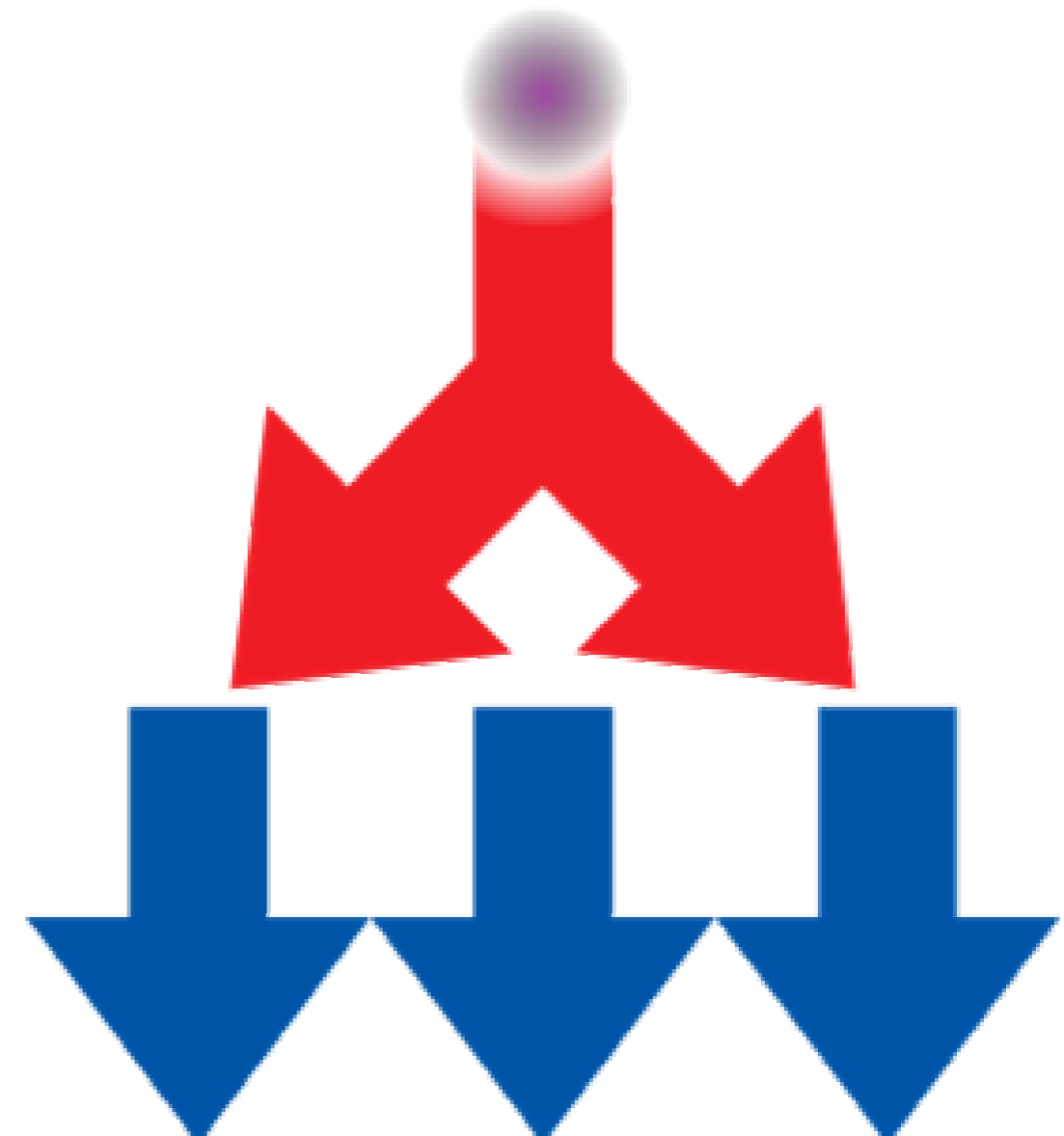


MIKAEL WIKLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Mikael Wiklund

# Styrande och styrda

Reflektioner över Styretredningens betänkande

Titel	Styrande och styrda – Reflektioner över Styrutredningens betänkande
Title	Rulers and the ruled – Reflections on the report of the steering inquiry
Rapportnr/Report no	FOI-R—2684—SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2008
Antal sidor	35
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government
Projektnr/Project no	A12007
Godkänd av/Approved by	Eva Mittermaier
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

## Sammanfattning

Denna rapport innehåller resonemang, analyser och reflektioner rörande frågor som rör regeringens styrning av sin förvaltning. Rapporten bygger på en genomgång av och reflektioner över SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringen styr sin förvaltning*, som är ett betänkande av den så kallade styrutredningen.

Den problembild som presenterats av utredningen utgör en bra och djupgående analys samt sammanfattar på ett grundligt sätt styrproblematiken i relationen mellan regeringen och dess myndigheter. Dock så kommer utredningens betänkande till korta i frågan om att belysa problemen från ett politiskt perspektiv – utgångspunkten är myndigheternas upplevda situation. Därav följer att de lösningar som föreslås ofta handlar om att avformalisera processer och förflytta makt från departement och regering till myndigheterna. Denna rapport konstaterar att betänkandet inte på ett tillräckligt sätt har beskrivit konsekvenserna av de långtgående förändringar som föreslås, dessutom uppfattas lösningarna utgå från en allt för snäv syn på formaliserade processer som de viktigaste orsakerna till de problem som observeras.

Nyckelord:

Effektivitet, resultatstyrning, myndigheter, styrproblematik, organisationsteori, regleringsbrev, instruktion, budgetprocessen, strategisk analys

## Summary

This report contains reasoning, analysis and reflections in matters regarding the government's control of government agencies. It is based on a review of and reflections over SOU 2007:75, "Managing the state - the Government controls its agencies", which is a report of the so-called steering inquiry.

The problems presented by the inquiry are based on a good and thorough analysis, and summarizes in an accurate manner steering problems in the relationship between the government and its agencies. However, the inquiry report fails to highlight the problems from a political perspective - the starting point is the agencies perceived situation. It follows that the solutions proposed often comes to lessen the form of formalized processes and to move power from the ministries/government offices and the government to the agencies. This report notes that the inquiry does not adequately described the consequences of the far-reaching changes proposed. Perceived solutions are based on a too narrow view on formalized processes as the main cause of the problems observed.

### Keywords:

Efficiency, performance management, authority, steering problems, organization theory, instruction, budget process, strategic analysis

## Förord

I inledningen av år 2008 utgav projektet ”Strategisk styrning av det militära försvaret” ut rapporten ”Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering” varefter en studie av Styrtredningens betänkande, ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”<sup>1</sup>, tog vid. Projektet redogjorde muntligt för sina reflektioner över utredningen under mars varefter ett snabbt skriftligt utkast togs fram på begäran av Försvarsdepartementet. Detta informella, skriftliga utkast tillsändes Försvarsdepartementet under april månad. Den huvudsakliga, operativa avrapporteringen gjordes sålunda i mars-april med såväl muntliga som skriftliga presentationer.

FOI har emellertid önskat att formalisera utkastet från april till denna underlagsrapport ”Styrande och styrda – Reflektioner över Styrtredningens betänkande”.

Under inledningen av år 2009 kommer dessutom ytterligare en rapport från projektet - ”Nyckeltal i försvarsstyrningen” som beskriver hur nyckeltal kan användas för att styra och värdera förändringsarbetet inom försvaret.

Peter Nordlund

Projektledare

---

<sup>1</sup> SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Finansdepartementet.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>7</b>
1.1	Inledning/uppdraget .....	7
1.2	Inriktning och avgränsningar .....	7
1.3	Arbetsätt och läsanvisningar .....	8
1.4	Analytiska utgångspunkter och definitioner .....	8
<b>2</b>	<b>Styretredningens problembild</b>	<b>11</b>
2.1	Att styra genom mål och resultat .....	11
2.1.1	Mål och medel .....	11
2.1.2	Effekt eller prestation .....	12
2.1.3	Mål på flera nivåer .....	13
2.2	Regleringsbrev och instruktioner .....	13
2.2.1	Regleringsbrevets målformuleringar .....	13
2.2.2	Instruktionen och regleringsbrevet .....	14
2.3	Budgetprocessens begränsningar .....	15
2.3.1	Totalitetsidealet och formkravens effekter .....	15
2.4	Politikens kunskapsunderlag .....	16
2.4.1	Myndigheten som den främsta informationsproducenten .....	17
2.5	Andra effekter av styrningen .....	18
2.5.1	Detaljeringsparadoxen .....	18
2.5.2	Det mät- och kontrollerbara som ideal .....	18
<b>3</b>	<b>Styretredningens förslag och författarens generella reflektioner</b>	<b>20</b>
3.1	Frigör resurser för strategisk analys .....	21
3.1.1	Remissinstanserna .....	22
3.1.2	Egna reflektioner .....	24
3.2	Förbättra förutsättningarna för omprövningar .....	26
3.2.1	Remissinstanserna .....	27
3.2.2	Egna reflektioner .....	27
3.3	Öka tydligheten i rapporteringen gentemot riksdagen .....	28
3.3.1	Remissinstanserna .....	29
3.3.2	Egna reflektioner .....	29
3.4	Diskutera formerna för informella kontakter .....	30
3.4.1	Remissinstanserna .....	31
3.4.2	Egna reflektioner .....	31
<b>4</b>	<b>Sammanfattade slutsatser och förslag</b>	<b>32</b>
4.1	Slutsatser .....	32
4.2	Förslag på vidare arbete .....	33
	<b>Referenser</b>	<b>35</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Inledning/uppdraget

Statsmakternas styrning av myndigheterna är ofta föremål för diskussion. En viktig aspekt för en framgångsrik strategisk styrning är att styrningen sker utifrån former som är lämpliga samt att regeringens uppdrag till myndigheterna är formulerade på ett sätt som gör dem realiserbara. Under 2006 tillsattes en utredning med uppdraget att se över hur regeringen styr sin förvaltning – Styrtredningen. Denna utredning lämnade sitt betänkande i november 2007 (SOU 2007:75).

Denna rapport har tagits fram inom ramen för projektet ”Strategisk styrning av det militära försvaret”. Projektet syftar till att ge uppdragsgivaren, Försvarsdepartementets sekretariat för analys och långsiktig planering (SALP) förslag på åtgärder som förbättrar styrningen av det militära försvaret.

Syftet med rapporten är att i kondenserad form redovisa de centrala delarna i Styrtredningen samt kortfattat, ur en generell synvinkel, resonera kring ändamålsenligheten med utredningens förslag. Rapporten är att se som ett kort bidrag till vidare diskussioner rörande statlig styrproblematik i allmänhet och Styrtredningen i synnerhet. Eventuellt skall rapporten kunna följas upp av en huvudstudie som fokuserar på mer specifika konsekvenser för Försvarsdepartementet om Styrtredningens förslag skulle bli verklighet. Både Styrtredningens problembild och förslag skulle kunna vara fruktbara att analysera med utgångspunkt i Försvarsdepartementets styrfrågor och departementets mer specifika situation.

Uppdraget har inriktats på att försöka besvara ett antal frågeställning, i huvudsak;

- Vilka problem ser Styrtredningen i dagens system för statsmakternas styrning av myndigheterna?
- Vilka förslag har Styrtredningen lagt med anledning av de observerade problemen?
- Vad säger remissinstanserna om Styrtredningens förslag?
- Hur kan regeringen och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning tänkas förändras med anledning av Styrtredningens förslag?
- Hur kan myndigheternas situation som styrda tänkas förändras med anledning av Styrtredningens förslag?

## 1.2 Inriktning och avgränsningar

Inriktningen på uppdraget har varit att försöka bedöma hur Styrtredningen och dess förslag kan tänkas påverka statsmakternas möjligheter till en effektiv och ändamålsenlig styrning. Sammantaget handlar detta om bedömningar i olika avseenden snarare än att på empirisk grund, med stora mängder insamlat material i bakgrunden, dra slutsatser. De överväganden som rapporten ger uttryck för är iakttagelser och idéer som presenteras, snarare än analyser och utvärderingar.

Styrtredningens förslag har studerats utifrån ett principiellt perspektiv, någon detaljgranskning har inte skett. Det har inte varit ambitionen att studera hur styrsystemen fungerar idag eller hur olika enskilda departement, såsom t.ex. försvarsdepartementet, påverkas av utredningens förslag. Detta skulle med fördel kunna studeras i en följande, för försvarsdepartementet mer specifik, studie.



För att ge mervärde till rapporten har vissa utvalda remissinstansers kommentarer till utredningen redovisats. Dessa är Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Riksrevisionen samt Försvarsmakten.

### 1.3 Arbetsätt och läsanvisningar

Huvuddelen av arbetet har bedrivits genom inläsning av Styrtredningen samt utvalda remissvar. Detta återspeglas i hur rapporten bör läsas. Hela kapitlet som rör Styrtredningens problembild samt delar av kapitlet som avhandlar Styrtredningens förslag är ett sammanfattande referat utifrån vad som står i utredningen. Eventuella undantag från detta är tydligt redovisade – inga egna reflektioner eller bedömningar återfinns i dessa avsnitt. I kapitlet som berör utredningens förslag är det klargjort med underrubriker när de redovisade materialet inte är ett referat av Styrtredningen. Egna bedömningar och analyser återfinns dels direkt kopplade till utredningens förslag, samt i det kapitel som avhandlar slutsatser och förslag på vidare arbete.

Den som är bekant med Styrtredningen samt dess förslag sedan tidigare kan med fördel hoppa över kapitel två och de delar av kapitel tre som inte handlar om rapportens reflektioner eller remissinstansernas synpunkter.

### 1.4 Analytiska utgångspunkter och definitioner

I frågorna som rör regeringen och regeringkansliets möjligheter att styra sin förvaltning finns det ett antal centrala dokument som formaliserar styrningen. Då olika styrproblem tenderar att fokuseras kring dessa är det lämpliga att redogöra för några av de viktigaste;

- *Budgetpropositionen* är regeringens förslag till statsbudget för det följande budgetåret. I denna regleras bland annat övergripande målsättningar för politiken samt vilka resurser olika politiska områden tilldelas. Tilldelningen sker i formen av anslag.
- Utifrån de förslag som är beskrivna i budgetpropositionen (och under förutsättningen att riksdagen har godkänt förslaget till statsbudget) utformar regeringen *regleringsbrev* för de enskilda myndigheterna. I regleringsbreven står det bland annat vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, vilka anslag eller delar av anslag myndigheten disponerar samt hur resurserna skall fördelas mellan myndighetens olika verksamheter. Regleringsbrevet reglerar myndighetens verksamhet det kommande budgetåret.
- Myndigheternas *instruktion* är det grundläggande dokument som reglerar och definierar formerna för myndighetens existens. I denna beskrivs bland annat myndighetens övergripande uppdrag och uppgifter, på vilket sätt myndighetens styrs samt vem som är myndighetschef.
- *Budgetunderlaget* är myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren. Underlaget innehåller även ofta myndighetens ambition om hur verksamheten skall utvecklas. regeringen använder budgetunderlaget som ett underlag när förslaget till statsbudget för följande budgetår skall utformas.

Denna rapports uppdrag är indelat i två delar. Inledningsvis består uppdraget i att i kondenserad form beskriva Styrtredningens problembild och förslag. I ett andra steg är tanken att utredningens förslag skall bedömas och analyseras. Det senare har sker dels genom en redovisning av vissa utvalda remissinstansers synpunkter på förslagen samt genom egna idéer och reflektioner.

För att säkra en viss grad av spårbarhet i kommande resonemang redovisar jag några av mina viktigaste analytiska utgångspunkter samt vissa definitioner. Den analytiska fråga som jag vill försöka besvara är hur regeringens och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning kan förväntas förändras med anledning av Styrtredningens förslag.

För att besvara denna fråga använder jag mig av olika perspektiv på styrning. En central del i förståelsen ligger i att definiera vad som menas med styrning. Jag har valt att definiera styrning som den process genom vilken beslutsfattare tillser att ändliga resurser (och uppdrag) fördelas och används på ett så effektivt sätt som möjligt för att uppnå de mål som finns uppsatta för en organisations verksamhet. I en analys av Styrtredningens förslag och vilka effekter som dessa kan tänkas ge upphov till kan den definition av styrning som jag har presenterat användas för att göra skillnad mellan god och mindre god styrning. Utifrån den analytiska frågan förändras styrningen till det sämre om regeringen och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning minskar. Med den redovisade definitionen sker detta således när resurstilldelningen sker på ett mindre effektivt, eller icke ändamålsenligt, sätt. I analysen av Styrtredningens förslag ligger därför fokus på hur denna process kan tänkas förändras och påverkas. Detta perspektiv på styrning och styrproblem utgår från ett resurshushållnings- eller effektivitetsfokus.

Detta sätt att se på styrning är dock långt från den enda. Resurseffektivitet är ett av flera sätt att se till skillnaden mellan god och mindre god styrning. Styrning kan även definieras som den process genom vilket formella direktiv förmedlas från en överordnad nivå till en underställd i en styrkedja.<sup>2</sup> Med denna definition minskar således regeringen och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning när de formella direktiven blir svårare att förmedla. Detta perspektiv betonar följaktligen kommunikation och har ett kommunikationsfokus.

I utvärderingen av styrning är resurseffektivitet och kommunikations endast två av flera möjliga perspektiv. För förståelse av styrningens komplexitet kan det därför vara på sin plats att peka på att sådant såsom t.ex. implementeringsproblematik, politisk legitimitet eller resultat i absolut mening alla kan vara frågor av intresse i analyser av styrning – även om dessa i strikt mening inte först och främst handlar om resurseffektivitet och kommunikation. I styrbegreppet ligger även frågor rörande exempelvis kontroll och återrapportering av resultat. Även om de två första perspektiven utgör de grundläggande tolkningsramarna för mina analyser är det viktigt att förstå vilken typ av problematik de inte fångar upp. Ett annat perspektiv, som t.ex. hade fokuserat på implementering och implementeringsproblematik, skulle förmodligen på ett bättre sätt besvara frågor rörande om problem som observeras beror på brister i styrsystemet eller i de signaler som skickas. Det vill säga, beror problem som observeras på att systemet inte förmår att sända eller implementera direktiv på ett adekvat sätt, eller handlar problemen om att implementeringen skedde på olämpliga signaler.<sup>3</sup> Detta är endast ett exempel på sådana problem som inte fullständigt kommer att behandlas om fokus ligger vid resurseffektivitet eller kommunikation.

Utifrån utgångspunkten att skillnaden mellan god och mindre god styrning kan definieras som hur effektivt styrprocessen fördelar resurser kan analysen delas upp i tre olika angreppssätt. Frågan om regeringens och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning kan behandlas utifrån ett antal nyckelfaktorer för effektivitet, relationer mellan motsatspar samt möjligheter för de styrande.

- Resurseffektivitet är förmodligen beroende av ett antal nyckelfaktorer såsom de styrandes tillgång på information om verksamheten, verksamhetens transparens, de

---

<sup>2</sup> Statskontoret. 2005. *Försvarets styrning – Styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet*, s.35

<sup>3</sup> Statskontoret. 2005. s.37

styrandes analysförmåga etc. Hur dessa faktorer påverkas av utredningens förslag blir därmed avgörande för effektiviteten i regeringen och regeringskansliets styrning.

- Det finns olika uppgifter kopplade till styrmedlens utformning och roller. Hur förutsättningarna för dessa uppgifter förändras med anledning av de lagda förslagen är värt att beakta. Möjligheterna för planering, resursallokering, samordning, att sätta mål, ansvarstagande, prestationsvärdering, motivation eller kommunikation kan i ljuset av detta ses som områden av betydelse.<sup>4</sup>
- Det sista angreppssättet är att bedöma utredningens förslag utifrån ett antal relationer mellan motsatspar samt hur dessa relationer förändras. Hur påverkas relationen mellan lång och kort sikt; effektivitet eller produktivitet (även kallade inre och yttre effektivitet); stabilitet och dynamik; självständighet och samordning; formella och informella styrmedel samt mellan finansiella och icke-finansiella måltal?<sup>5</sup> Varje motsatspar innehåller ett dilemma där en obalans till något perspektivs fördel riskerar att suboptimera helheten. Risker är t.ex. stor att den styrda parten väljer att fokusera på produktivitet, göra saker rätt, för att kunna visa upp konkreta resultat gentemot den styrande. Den styrande bör dock på längre sikt vara mer intresserad av effektivitet, dvs. att göra rätt saker. På samma sätt har den styrande ett behov av samordning av verksamheten samtidigt som den styrda behöver självständighet. Hur balansen i dessa motsatspar förändras genom Styrtredningens förslag är av intresse.

---

<sup>4</sup> Ewing, P & Samuelson, L A. 1998. *Styrning med balans och fokus*, s. 34-35

<sup>5</sup> Ewing, P & Samuelson, L A, s. 19-26

## 2 Styretredningens problembild

I detta avsnitt presenteras den flora av problem som Styretredningen identifierar i sin rapport. Syftet med kapitlet är att ge en översiktlig bild av vilka grundläggande problem som utredningen berör i frågan om hur regeringen styr sina myndigheter. Detta skall i förlängningen ge den grund och förståelse som behövs för att kunna sätta Styretredningens förslag i rätt sammanhang. Under arbetets gång har jag identifierat fyra övergripande teman som utredningen tenderar att återvända till i texten. Problembilden redovisas i enlighet med dessa. De är; *Att styra genom mål och resultat*; *De problematiska regleringsbrev*; *Budgetprocessens begränsningar* samt *Politikens kunskapsunderlag*. Dessa är i sin tur indelade i ett antal underliggande avsnitt. Utöver dessa grupper har jag även skapat ytterligare en kategori för ett par mer fristående problem. Denna kategori är; *Andra effekter av styrningen*.

### 2.1 Att styra genom mål och resultat

Det problem som ges mest utrymme i utredningen handlar om hur regeringen och regeringskansliet väljer att formulera och sätta mål för verksamheter. Detta handlar konkret om relationen mellan mål och medel, mellan krav på effekter och prestationer samt mellan mål på olika nivåer.

#### 2.1.1 Mål och medel

Styretredningen slår tidigt fast att en viktig orsak till stora delar av de problem som kan ses i statlig styrning har uppstått till följd av det som benämns såsom *den idealtypiska beskrivningen av resultatstyrningen*.<sup>6</sup> Denna syn delar i teorin upp styrprocessen i två skilda delar. Den ena delen består av de styrande, vilka talar om *vad* som skall uppnås, och den andra består av de styrda, vilka ska ha en stor självständighet i att bestämma *hur* de utpekade resultaten skall uppnås. Utredningen menar att den bakomliggande tanken är att det är möjligt att skilja mellan en tänkt politisk och värdeladdad målnivå och en teknisk och värderingsfri medelnivå.<sup>7</sup> Detta centrala antagande anses få stora konsekvenser på styrningen av myndigheterna och är, enligt Styretredningen, felaktigt. Ett antal argument förs fram för denna ståndpunkt.

För det första anses stora delar av den politiska debatten inte handla om mål utan medel. Vid en närmare undersökning av de politiska samtalen blir det snabbt uppenbart att det inte är t.ex. önskvärdenheten att elever behöver bättre matematikkunskaper som det råder oenighet om. Den politiska konflikten uppstår i frågan om hur eleverna skall få de önskvärda kunskaperna.<sup>8</sup> Utredningen menar att gränsen mellan det politiska – värdeladdade – och det tekniska – instrumentella – således inte kan definieras genom att dra en skarp gräns mellan politiskt laddade mål och tekniska medel. Det som är politiskt kommer i slutändan bara att kunna avgöras av vad politiker anser vara politiskt. Politiken handlar i stora delar om vilka medel som skall användas för att uppnå uppsatta mål samt en politisk analys av de kausala mekanismerna som binder samman mål och medel. Valet av medel ger uttryck för både värderingar och uppfattningar om olika kausala förlopp.<sup>9</sup> Vilka medel, och vilken användning av dessa, leder till måluppfyllelse? Olika politiska åskådningar har olika samhällsanalyser och delar därmed inte varandras uppfattning och samhällets kausala samband. Den metod, och de medel, som av en politisk åskådning förväntas ge elever bättre matematikkunskaper kan mycket väl förkastas

<sup>6</sup> SOU 2007:75, *Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning*, s.57

<sup>7</sup> SOU 2007:75, s.13, 185-186.

<sup>8</sup> SOU 2007:75, s.45-46.

<sup>9</sup> SOU 2007:75, s.45.

av en annan. Av denna anledning är vilka medel som myndigheterna tilldelas, vilka prestationer som krävs och hur medel får användas i högsta grad politiska frågor. Just frågan om medel anses ofta vara den viktigaste prioriteringen när politiken ska utformas.

Denna insikt får enligt Styretredningen genomgripande konsekvenser för myndigheterna. De mer övergripande ”politiska” målen räcker inte till som styrinstrument.

Utredningens budskap är dock inte att mål är överflödiga som styrinstrument. Mål anses inte ha samma funktion i det politiska systemet som i det administrativa, och det är ett misstag att tro detta.<sup>10</sup> De övergripande politiska mål som i det politiska systemet handlar om att formulera grundläggande viljeinriktningar fyller viktiga funktioner i den politiska verkligheten. Utredningen anser att dessa mål krävs för att manifesteras vad politiska aktörer vill i det politiska systemet, definiera vad som uppfattas som ett problem och därmed peka ut att det är en offentlig angelägenhet att lösa detta problem.

Poängen är att dessa mål utgör liten eller ingen vägledning för förvaltningen då de säger lite om hur målen skall nås, och viktigast, vilka underliggande kausala antaganden som förväntas bygga den nödvändiga bron mellan mål och medel.

### 2.1.2 Effekt eller prestation

En av Styretredningen viktigaste diskussioner handlar om skillnaden mellan att styra på *effekt* och *prestation*. Utredningen är kritisk till att regeringen försöker styra på övergripande effektmål vilka ska peka ut åtråvärda samhälliga effekter. Den menar 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.<sup>11</sup> Dessa mål är i realiteten politiska viljeinriktningar och kräver underliggande kausala antaganden om lämpliga prestationer för att bli hanterbara för myndigheten. Som tidigare berörts är antaganden om kausal koppling mellan olika prestationer och utpekade effektorienterade mål politiska. Det bygger på värderingar och politiska antagande om samhället. Ofta har dessutom en myndighet endast vissa specifika medel (ex. vissa administrativa system) att hantera, och kanske endast riksdagen förfogar över andra medel (ex. lagstiftning). Styrningen ligger i det fallet, enligt utredningen, i vilka medel som myndigheten har blivit tilldelad snarare än vilka effekter som skall uppnås.<sup>12</sup>

En annan viktig faktor som gör måluppfyllelsen för effektmål svår att bedöma är hur stor inverkan myndighetens egna insatser har på den önskade samhällseffekten. Ju mer övergripande mål, och ju längre bort från myndighetens egen verksamhet som den förväntade effekten ligger, desto mer påverkas måluppfyllelsen av faktorer utanför myndighetens kontroll. Utredningen anser att det direkt efter en specifik insats kanske är möjligt att anta att det inte finns så mycket annat än den enskilda insatsen som påverkar utfallet. Men ju längre tid som går desto svårare blir det att dra slutsatser om de kausala sambanden.<sup>13</sup> Detta påverkas även av hur sammansatt insatsen är gentemot andra myndigheters, och aktörers, verksamhet.

Dessutom pekar Styretredningen på att det finns det ett annat grundläggande kausalt problem i att uttala sig om måluppfyllelse i effektkoncept. Ett uttalande om måluppfyllelse måste per automatik innehålla ett påstående om hur en kontrafaktisk utveckling skulle ha sett ut. Det bör finnas en uppfattning om hur verkligheten skulle ha sett ut utan de genomförda

---

<sup>10</sup> SOU 2007:75, s.181.

<sup>11</sup> SOU 2007:75, s.186.

<sup>12</sup> SOU 2007:75, s.185.

<sup>13</sup> SOU 2007:75, s.66-67.

prestationerna.<sup>14</sup> Detta innehåller ofta stora osäkerhetsfaktorer. Spårbarheten i myndighetens verksamhet i fråga om måluppfyllelse av effektmål är således, enligt utredningen, låg. Utredningen uttalar som huvudprincip att myndigheternas uppdrag skall vara konstruerade på ett sådant sätt att det går att säga att de kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.<sup>15</sup> Konkret betyder det att målsättningarna i stor utsträckning behöver vara inriktade mot prestationer snarare än effekter, dvs. vad som har gjorts snarare än vad som har åstadkommit ute i samhället.

### 2.1.3 Mål på flera nivåer

En liknande problematik kan återfinnas i relationen mellan övergripande och underliggande mål. Styrutredningen menar att det finns en felaktig föreställning om att övergripande mål med självklarhet kan brytas ner till underliggande, och dessutom endast på ett sätt. Utredningen anser i motsats till detta att varje nedbrytning av en övergripande målnivå till en lägre kräver en uppfattning om vilka underliggande mål som säkrar måluppfyllelse av högre. Det krävs med andra ord ett kausalt antagande om relationen mellan olika målnivåer – något som är långt från okontroversiellt ur en politiskt synvinkel. De enskilda handläggarna som skall bryta ner mål från högre nivåer konfronteras med betydande osäkerheter i dessa kausala bedömningar. Kommer den tänkta lägre målnivån verkligen att leda till måluppfyllelse av en högre nivå?

Dessutom är det lätt att ifrågasätta exklusiviteten i dessa samband.<sup>16</sup> Övergripande mål, som i sin tur kan delas upp i flera underliggande, kan via sina nedbrytningar hamna i motsatsställning till varandra. Utredningen gör bedömningen att det är fullt rimligt att tänka sig relationer där vissa underliggande mål korresponderar med vissa övergripande mål samtidigt som de motverkar andra. Endast när de underliggande målen exklusivt korresponderar med ett övergripande mål går det att tala om att framgång på en underliggande målnivå leder till framgång på en övre. riksdagens revisorer har tidigare uppmärksammat samma problem rörande målkonflikter, mångfalden av mål samt konsekvenser för överblickbarheten.<sup>17</sup> Den inbyggda multimålsproblematiken hos olika regleringsbrev, med tillhörande målnedbrytningar, är förmodligen mer komplex än vad som framgår vid en första anblick.

## 2.2 Regleringsbrev och instruktioner

En viktig del av den styrning som regeringen utövar över de egna myndigheterna utgörs av instruktioner och regleringsbrev. Det är därför naturligt att Styrutredningen ägnar ett speciellt avsnitt i sin problembeskrivning åt dessa. Utredningen ser ett antal grundläggande bekymmer i strukturen på framför allt regleringsbreven.

### 2.2.1 Regleringsbrevets målformuleringar

Under det föregående avsnittet berördes problematiken som kommer av relationen mellan prestations- och effektmål samt mellan övergripande och underliggande nivåer av mål. Denna problematik återkommer i Styrutredningens behandling av regleringsbreven. Bland annat Riksrevisionen har framfört kritik mot att målen för myndigheterna är allt för allmänt formulerade och otydliga.<sup>18</sup> Detta resulterar i en allt för övergripande och oprecis styrning vilket får till följd att stort tolkningsutrymme de facto överläts till myndigheterna. Dessutom

<sup>14</sup> SOU 2007:75, s.177.

<sup>15</sup> SOU 2007:75, s.256.

<sup>16</sup> SOU 2007:75, s.179.

<sup>17</sup> riksdagens revisorer 1996/97:11, *Analys och användning av resultat i regeringskansliet*.

<sup>18</sup> Riksrevisionen 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*, s.16-17, 24.

avser målen i en stor utsträckning olika typer av effekter i samhället, vilket utredningen anser är olämpligt ur styrsynpunkt. Flera myndigheter har nästan uteslutande sådana mål.<sup>19</sup> Utredningen påpekar dock att en viktig invändning mot detta är effektmål kan ha en legitimerande, snarare än styrande, funktion – de kan således vara viktiga av andra anledningar än att de är styrande.

På samma sätt observerar Styretredningen att återrapporteringskraven är av skiftande karaktär. Vissa krav är detaljerade, tydliga och specificerade på en konkret nivå samtidigt som andra är otydliga. Exempel på ett återrapporteringskrav som är återkommande och vars styrande relevans kan ifrågasättas är att myndigheten skall ”redovisa måluppfyllelse”. Utredningen bedömer att det är viktigt att lägga analytisk kraft och tid vid hur återrapporteringskraven formuleras då dessa verkar styrande och ofta binder upp ansevärd resurser hos myndigheten. Styretredningen pekar på att myndigheter ibland tvingas tolka om krav på återrapportering för att dessa resursmässigt skall vara hanterbara.<sup>20</sup>

### 2.2.2 Instruktionen och regleringsbrevet

Den kanske tydligaste problematiken, och kritiken, som Styretredningen framför är att regleringsbrev och myndigheternas instruktion ofta har stora överlappningar. Dessa båda dokument har ofta påfallande likheter i hur de anger uppgifter och mål, krav på redovisningar och rapporteringar. Utredningen menar till och med att regleringsbrevens tillskott som styrande dokument många gånger är litet – ofta handlar det endast om att vissa rapporteringspunkter tillförs.<sup>21</sup> Återrapporteringskraven samt regeringsuppdragen bedöms vara regleringsbrevens största tillskott till styrprocessen, men utredningen finner samtidigt i flera regleringsbrev regeringsuppdrag som redan angivits i myndigheternas instruktioner. I praktiken anses därför dessa två styrdokument bli överlappande. Utredningen gör bedömningen att regleringsbrev ibland används för att markera tidigare fattade regeringsbeslut. Det är inte heller ovanligt att regleringsbrevet överlappar redan existerande lagar, förordningar och författningar såsom verksförordningen och förvaltningslagen. I extremfall har utredningen funnit exempel på regleringsbrev som de facto inte tillför några uppmaningar utöver det som redan kan återfinnas i instruktion, lag och förordning. En annan extrem är när regleringsbrevet tilldelar myndigheten större uppdrag och befogenheter än instruktionen tillåter.<sup>22</sup>

Utredningen pekar även på att flertalet av de mål som anges i regleringsbrev, utöver att de upprepar de uppgifter som redan finns i instruktionen, är av övergripande myndighetskaraktär. Målen är i regel inte av årlig karaktär. Istället beskriver målen snarare en mer permanent verksamhetssyn vilken pekar ut vad myndighetens verksamhet syftar till. Detta trots att tanken är att regleringsbrev främst skall fungera som styrande på marginalen, inom ramen för instruktionens uppdrag. Det är i regleringsbrev sällsynt med mål som endast gäller för det innevarande verksamhetsåret.<sup>23</sup>

Sammanfattningsvis konstaterar Styretredningen att det är tveksamt vilken reell betydelse samtliga mål och återrapporteringskrav har för regeringens förmåga att styra sina myndigheter. Regleringsbrev uppfattas som överlastade samtidigt som de tappar i styrkraft när antalet mål ökar. Regleringsbrev är i första hand inte inriktade på att styra framåt utan anger främst vilken information som myndigheterna skall lämna om den bedrivna verksamheten. Dessutom är målen formulerade på ett sådant sätt att ett allt för stort tolkningsutrymme överläts till

---

<sup>19</sup> SOU 2007:75, s.117-118.

<sup>20</sup> SOU 2007:75, s.119-120.

<sup>21</sup> SOU 2007:75, s.122.

<sup>22</sup> SOU 2007:75, s.122-124.

<sup>23</sup> SOU 2007:75, s.117.

myndigheterna på bekostnad av regeringens styrning. Denna kritik delas även, vilket tidigare berörts, av riksdagens revisorer. Dessa har tidigare gett uttryck för liknande kritik och menar dessutom att olika målkonflikter, mångfald av mål och konsekvenser för överblickbarheten gör att regeringen genom målformuleringarna har gjort myndigheterna ansvariga för mer än vad som är rimligt.<sup>24</sup> Den repetitiva karaktären hos regleringsbreven, där målen som förmedlas ofta är av permanent karaktär, resulterar i stora inslag av fiktiv årlig styrning. Styrningen är årlig endast i teorin, sällan i praktiken.<sup>25</sup>

## 2.3 Budgetprocessens begränsningar

Budgetprocessen spelar en central, på många sätt avgörande, roll i regeringens styrning av den egna förvaltningen. Det är en av flera centrala processer genom vilken staten styr. Utredningen går så långt som att beskriva budgetprocessen som *det* centrala instrumentet för politikens styrning, främst genom att budgetprocessen innebär en sammanställning och kodifiering av vad som beslutas i flertalet andra styrprocesser.<sup>26</sup> Samtidigt anser utredningen att budgetprocessens teknik ger upphov till en mängd problem. Processen ges en allt för omfattande roll som styrmekanism och det finns farhågor att politiken inte förmår att ta hänsyn till de begränsningar som processen har.

### 2.3.1 Totalitetsidealet och formkravens effekter

Styrtredningen ser att det finns ett problem som tar sin utgångspunkt i en orealistisk föreställning om det politiska beslutsfattandet. Idealt bygger den interna logiken hos budgetprocessen på tanken att processen i princip bör vara så heltäckande att den innebär en faktisk prövning av hela den statliga verksamheten. Det är i budgetprocessen, via statens verksamhetsstruktur, som prioriteringarna i statens verksamhet skall stakas ut.

Budgetprocessen måste därför i någon mening ge uttryck för alla de kausala samband som den statliga verksamheten är ett uttryck för. Varje enskild verksamhet och del skall kunna knytas till de mer övergripande delarna.<sup>27</sup>

Styrtredningen anser att det politiska systemets krav på budgetprocessen är orimligt och skapar en mängd bekymmer. Det är inte rimligt att tro att hela den statliga verksamheten omprövas på årlig basis. Frågan ställs är om det ens är eftersträvansvärt. Utredningen menar att det har uppstått en felaktig syn på att beslut om hur statens finansiella resurser skall användas är liktydigt med att hela den statliga verksamheten omprövas. Staten påverkar dock genom en mängd andra instrument såsom t.ex. lagstiftning. En oproportionerligt stor del av resurserna inom regeringskansliet knyts till själva budgetprocessen. Informationsbördan för samtliga inblandade är massiv och stora delar av informationen är av begränsad nytta för de beslut som de facto skall fattas inom ramen för processen.<sup>28</sup>

På samma sätt har de orimliga föreställningarna skapat ett inneboende krav på att diskussioner om möjligheterna att få till stånd olika former av omprövningar av statlig, och därmed myndigheternas, verksamhet skall ske inom ramen för budgetprocessen.<sup>29</sup> Till denna syn är utredningen kritisk. Det poängteras att flertalet av de reformer som historiskt har inneburit expansion av det offentliga uppdraget har skett utanför budgetprocessen. Reformerna inom praktiskt taget samtliga politikområden bereds normalt inte inom det som betraktas som

<sup>24</sup> riksdagens revisorer 1996/97:11, *Analys och användning av resultat i regeringskansliet*.

<sup>25</sup> SOU 2007:75, s.170.

<sup>26</sup> SOU 2007:75, s.198-199.

<sup>27</sup> SOU 2007:75, s.198-199.

<sup>28</sup> SOU 2007:75, s.200.

<sup>29</sup> SOU 2007:75, s.200.



budgetprocessen. Historiskt har omprövningar inom ramen för budgetprocessen bara prövat verksamheter marginellt.<sup>30</sup> Ännu ett problem med att genomföra omprövningar inom ramen för budgetprocessen är att de myndigheter som producerar de olika verksamheterna av naturliga skäl tenderar att bli de huvudsakliga informationsproducenterna inför dessa omprövningar. Detta leder i sin tur till att de underliggande antagandena som styr dagens verksamhet inte ifrågasätts i underlagsmaterialet, vilket skapar endast marginella prövningar. Det är naturligt att de grundläggande perspektiv som anläggs i verksamheten skapar ”självklara sanningar” genom vilka omprövningar skall prövas. Utvärderingar görs därmed givet verksamheternas grundläggande premisser och får en begränsad användbarhet i budgetprocessens omprövningar.<sup>31</sup>

Utöver att vara problem i sig skapar allt detta sammantaget, inom ramen för budgetprocessen, tendenser till ökad detaljstyrning och ritualisering av arbetet. Utredningen uppfattar att stora delar av den styrning som utövas i budgetprocessen måste beskrivas såsom överlastad med tämligen handfasta anvisningar om vad som skall göras och hur detta skall göras. Denna detaljstyrning uppfattas inte vara en effekt av verkliga politiska viljeyttringar eller som ett uttryck för sådana, utan ses snarare som effekter av interna förlopp på tjänstemannanivå inom regeringskansliet och i viss mån vid myndigheterna. Styrtredningens intervjuer med tjänstemän tyder på att det finns drivkrafter som verkar i riktning mot en ökad detaljering och krav på återrapportering från myndigheterna.<sup>32</sup> Budgetprocessens årliga hantering med regleringsbrev kombinerat med ambitionen hos tjänstemännen att bearbeta mål och återrapporteringskrav driver undan för undan fram ökad detaljriktighet och allt mer omfattande återrapporteringskrav – ibland för verksamheter som av de inblandade uppfattas vara av marginell betydelse.<sup>33</sup> Detta är speciellt problematiskt då återrapporteringen ofta kan bli mycket betungande för den enskilda myndigheten. Dessutom har fler studier visat på att olika informationskrav skapar mekanismer som i vissa fall kan leda till att stora verksamheter styrs i andra riktningar än den avsedda.<sup>34</sup> Sammanfattningsvis leder delar av budgetprocessens logik till ökad detaljstyrning och informationsbörda för myndigheterna, samtidigt som det inte är säkert att verksamheterna styrs i den riktning som avses.

## 2.4 Politikens kunskapsunderlag

Styrtredningens nästa problemområde har tydliga kopplingar till de tidigare.

En viktig utgångspunkt i styrningsfrågor är att politiken är beroende av olika typer av information för att kunna utöva en effektiv styrning. I hög grad handlar detta om att politiken skall kunna bilda sig en uppfattning om ”hur det har gått” inom ramen för en myndighets existerande verksamhet, men också om hur saker skulle kunna göras istället.<sup>35</sup> Det går att tala om att politiken behöver få en uppfattning om den inre och yttre effektiviteten i verksamheten. Genom ett inre effektivitetsperspektiv kan politiken fråga sig om saker görs på rätt sätt, samtidigt som det yttre effektivitetsperspektivet handlar om att ifrågasätta om rätt saker görs – i engelskan skiljs det mellan efficiency (inre effektivitet) och effectiveness (yttre effektivitet).

---

<sup>30</sup> SOU 2007:75, s.203.

<sup>31</sup> SOU 2207:75, s.204.

<sup>32</sup> SOU 2007:75, s.207.

<sup>33</sup> SOU 2007:75, s.205-207.

<sup>34</sup> De Bruijijin, H. 2007, *Managing Performance in the Public Sector*, s.173.

<sup>35</sup> SOU 2007:75, s.221-222.

### 2.4.1 Myndigheten som den främsta informationsproducenten

Både regeringens och riksdagens viktigaste informationskällor, till mängden information sett, är de egna myndigheterna. Myndigheterna dominerar inflödet av information samtidigt som Styretredningen konstaterar att mängden information tycks öka stadigt.<sup>36</sup> Utredningen pekar på att detta i många fall inte är något problem. I frågor som rör hur mycket verksamheten kostar eller hur lång tid något tar etc. menar utredningen att det är både rimligt och självklart att regeringskansliet måste lita på de egna myndigheterna. Denna typ av information, som berör inre effektivitet och den löpande styrningen, är ofta exklusiv för myndigheterna och måste hämtas inifrån myndigheternas egna system för administration och ekonomisk styrning.<sup>37</sup>

Problemet uppstår i bedömningarna av den yttre effektiviteten. För att kunna föra styrande dialoger, internt i regeringskansliet men också med myndigheterna, angående om rätt saker görs krävs det en uppfattning om relationen mellan myndighetens prestationer och samhällseffekterna. När det gäller effekterrelaterad information och frågor som rör vad som händer utanför den egna myndigheten har oftast inte myndigheten något informationsövertag framför andra informationsproducenter.<sup>38</sup> Det är problematiskt att använda den enskilda myndigheten som den främsta informationskällan när frågor av mer omprövande karaktär skall besvaras. Informationen som myndigheterna tar fram har ofta, av naturliga skäl, ett myndighetsinternt perspektiv och fokuserar vanligen på olika typer av inre produktionsförhållanden. Dessutom konstaterar utredningen såväl som Ekonomistyrningsverket att årsredovisningarna, vilka är en central del av myndigheternas resultatinformation, har en varierande kvalitet.<sup>39</sup> Riksdagens revisorer, och även den Förvaltningspolitiska kommissionen, har tagit upp problemet med att myndigheterna av naturen har ett egenintresse av hur verksamheten beskrivs. Det finns exempel på när en och samma myndighet har valt att beskriva verksamheten på olika sätt i olika rapporter – årsredovisningen och budgetunderlaget. Verksamheten kan således beskrivas på olika sätt beroende på syftet med dokumenten.<sup>40</sup> Inte heller myndigheternas egna utvärderingar av verksamheten som har karaktären av yttre effektivitetsanalyser anses hålla en tillräckligt hög kvalitet. Det konstateras att utvärderingar gjorda av myndigheterna ofta har varit av så dålig kvalitet att de inte borde användas som beslutsunderlag.<sup>41</sup>

Sammantaget menar Styretredningen att det är mycket viktigt att se myndigheternas utvärdering av de egna verksamheterna som en möjlig kunskapskälla bland andra. Myndigheternas resultatinformation bygger per automatik på de underliggande antaganden som ligger till grund för den egna verksamheten. Detta gör det svårt, för myndigheten, att ta fram information om alternativ verksamhet. Verkliga prövningar av verksamheten utifrån ett yttre effektivitetsperspektiv bygger på att underliggande antagande också prövas. Detta är dock känsligt då sådana prövningar skulle kunna leda fram till slutsatsen att myndighetens beteende och verksamhet inte alls påverkar samhället på det sätt som var tänkt – en många gånger orimlig tanke för de inblandade och ansvariga för verksamheten. Därför är det mer naturligt och lättare att fokusera på det inre perspektivet, ”hur det går”.<sup>42</sup> Problemet är att detta tränger ut mer svärmätt och komplex information – information om ändamålsenligheten i den verksamhet som bedrivs. Under utredningens gång har även flertalet departementstjänstemän, vilka utredningen har haft samtal med, påpekat att myndigheterna inte kan vara de viktigaste

---

<sup>36</sup> SOU 2007:75, s. 139-140.

<sup>37</sup> SOU 2007:75, s.142.

<sup>38</sup> SOU 2007:75, s.142.

<sup>39</sup> SOU 2007:75, s.144-146.

<sup>40</sup> riksdagens revisorer 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.

<sup>41</sup> Ds 1996:36, *Kan myndigheterna utvärdera sig själva?*, s.8.

<sup>42</sup> SOU 2007:75, s.150.

informationsproducenterna av underlag inför omprövningar.<sup>43</sup> Samtidigt pekar samma tjänstemän på att de ofta ”är i händerna på myndigheten”. Det saknas ofta relevant information för att genomföra grundläggande omprövningar. När det gäller den information som behövs vid mer grundläggande omprövningar är dessutom utvärderingarna rörande den nuvarande verksamheten otillräckliga då det i regel inte är möjligt att på förhand förutse vilken typ av information som kommer att behövas inför större omprövningar. Olika sorters information behöver därför beställas och tas fram på olika sätt och, vilket Styretredningen ser som centralt, tas fram av olika producenter.<sup>44</sup> Utvärderingarna från myndigheterna måste ses som en möjlig kunskapskälla bland andra.

## 2.5 Andra effekter av styrningen

Vid sidan av de tidigare beskrivna problembilderna finns det ytterligare två problem som utredningen väljer att ta upp.

### 2.5.1 Detaljeringsparadoxen

Det första problemet handlar om vad som har kommit att kallas *detaljeringsparadoxen*<sup>45</sup>. Med detta menas att ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjlighet att på egen hand fastställa prioriteringarna. Utredningen pekar på att ambitionen att bryta ner övergripande mål till mer preciserade och mätbara mål har gått för långt. Resultatet blir mycket preciserade mål på en handfast produktionsnivå. Problemet är att just mängden detaljerade krav gör att de vid någon punkt upphör att vara styrande i praktiken. Det blir till sist myndigheterna som måste prioritera mellan de många och icke-prioriterade kraven. Den årliga styrningen är genom mängden mål och uppdrag allt för överlastad för att fungera som ett bra styrinstrument. Detta uppmärksammas även av Statskontoret.<sup>46</sup> I realiteten tvingar mängden mål, och detaljrikedomen i dem, fram en situation där myndigheterna tvingas prioritera mellan målen. Detta beror dels på att relationerna mellan målen är oklara, dels på att de är allt för många. Allt ges oftast samma värde i regleringsbrev och regeringen har, genom regleringsbrevens utformning, frånhänt sig en av de viktigaste styrsignalerna. Regleringsbrev ger inte uttryck för prioriteringar – myndigheterna tvingas själva att genomföra dessa. Vissa myndigheter upplever sig detaljstyrda samtidigt som de själva tvingas sortera mellan olika mål och styrsignaler. Paradoxen kan beskrivas som en situation där ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjligheter att på egen hand fastställa prioriteringarna.<sup>47</sup>

### 2.5.2 Det mät- och kontrollerbara som ideal

Det andra problemet är att resultatstyrningens ideal tenderar att fokusera på det mät- och kontrollerbara. I flera olika studier som Styretredningen har undersökt har det studerats på vilket sätt olika styr- och mätsystem riskerar att skapa suboptimeringar. Ett ideal, och i förlängningen ett rapporteringssystem, som fokusera på det mät- och kontrollerbara kommer av naturliga skäl att styra verksamheten i en riktning mot just det som är mät- och kontrollerbart. Problemet uppstår om detta i sin tur innebär en suboptimering då resurser förr eller senare koncentreras till sådana aktiviteter som kan ge tydliga avtryck i rapporteringen. I ett sådant system riskerar ständigt mål och verksamheter som inte är tydligt kvantifierbara att trängas

---

<sup>43</sup> SOU 2007:75, s.155.

<sup>44</sup> SOU 2207:75, s.226-229.

<sup>45</sup> Tarschys, D. 2006. *Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat*, s.39.

<sup>46</sup> Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Statskontoret 2006:3, *Effektivstyrning?*

<sup>47</sup> SOU 2007:75, s.160-162.

undan. Mer komplexa mål, vilka ofta kännetecknas av svårigheter att på ett rättvist sätt kvantifiera, fasas ut till förmån för enklare. Myndigheterna styrs efter en upplevd möjlig princip snarare än en lämplig. Resultat uppnås där resultat mäts – problemet är om denna verksamhet genom ensidighet tränger undan andra, mer åtråvärda, uppgifter.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> SOU 2007:75, s.162.

### 3 Styretredningens förslag och författarens generella reflektioner

I detta avsnitt presenteras och behandlas de förslag som Styretredningen för fram med anledning av den tidigare beskrivna problembilden.

Syftet med avsnittet är att i samlad form presentera Styretredningens förslag, de utvalda remissinstansernas yttranden samt egna reflektioner. Dessa delar; *Styretredningens förslag, de utvalda remissinstansernas yttranden* samt *egna reflektioner*; är skilda i texten genom tydliga rubriker.

Utredningens förslag är nio till antalet;

1. Instruktionen skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna<sup>49</sup>
2. Verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas generellt sett. regeringen skall i fortsättningen ange endast de finansiella villkoren för respektive myndighet i regleringsbrevet<sup>50</sup>
3. Myndigheten skall i årsredovisningen redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaden vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut<sup>51</sup>
4. Verksamhetsstrukturen avskaffas<sup>52</sup>
5. Nuvarande budgetunderlag ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår och lämnas senast den 1 april<sup>53</sup>
6. 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 mer genomgripande omprövningar aktualiseras bör dessa underlättas genom att det ställs högre krav på regeringkansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns. Kommittéväsendet bör utnyttjas mer strategiskt<sup>54</sup>
7. Budgetpropositionen bör renodlas till ett framåtriktat dokument. Årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet om det statliga verksamheten<sup>55</sup>
8. regeringen skall till riksdagen i särskilda skrivelser beskriva utvecklingen på olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet<sup>56</sup>
9. Formerna för informella kontakter bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Osäkerheter om informella kontakter måste undanröjas bl.a. genom utbildningsinsatser<sup>57</sup>

Jag har valt att dela in dessa i fyra delar. Indelningen korresponderar till fyra olika syften som jag uppfattar att utredningen har med sina förslag. Dessa är; *Frigör resurser för strategisk analys, Förbättra förutsättningarna för omprövningar, Ökad tydlighet i rapporteringen*

---

<sup>49</sup> SOU 2007:75, s.244-245

<sup>50</sup> SOU 2007:75, s.246-248

<sup>51</sup> SOU 2007:75, s.249-254

<sup>52</sup> SOU 2007:75, s.254-258

<sup>53</sup> SOU 2007:75, s.258-260

<sup>54</sup> SOU 2007:75, s.260-266

<sup>55</sup> SOU 2007:75, s.266-268

<sup>56</sup> SOU 2007:75, s.268-271

<sup>57</sup> SOU 2007:75, s.271-273

gentemot riksdagen, samt *Diskutera formerna för informella kontakter*. De första fem förslagen ingår i det jag har valt att kalla *Frigör resurser för strategisk analys*. Detta syfte uppfattas av mig vara det övergripande. De övriga delarna omfattar endast ett till två förslag var.

De egna reflektionerna utgår från de analytiska utgångspunkter som presenterades i denna rapport's första avsnitt. Detta innebär att jag utifrån de valda perspektiven fokuserar på hur styrprocessen kan tänkas förändras och påverkas.

### 3.1 Frigör resurser för strategisk analys

Det övergripande syftet med Styretredningens förslag är att frigöra resurser hos departementen för att regeringskansliet skall kunna ägna mer tid åt strategiska analyser. Resurserna skall skapas genom åtgärder som minskar arbetet med den löpande styrningen i allmänhet och den ritualiserade styrningen i synnerhet. Det är utredningens övertygelse<sup>58</sup> att stora delar av den löpande styrningen kommer av olika formkrav på departementen och myndigheterna.

Utredningen menar att verksamhetsdelen i regleringsbrevet med fördel kan avskaffas till förmån för att den långsiktiga, fleråriga, styrningen överförs till myndigheternas instruktioner. I de få fall som uppdrag är av årlig karaktär anser Styretredningen att detta skall kunna hanteras genom informell styrning och enskilda regeringsbeslut. Resultatet skulle bli att den löpande styrningen inte på samma sätt som idag är bunden till budgetprocessens årliga cykel. Detta i sin tur förutsätts minska tendenserna till ritualisering i arbetet samt överlastningen i mängden styrsignaler. I normalfallet skall endast den finansiella styrningen kvarstå i regleringsbrevet.

Huvudregeln när myndigheterna skall återrapportera till regeringskansliet föreslås bli generella återrapporteringskrav, vilka regleras i lag. Detta innebär att regeringen endast i undantagsfall skall ge närmare instruktioner om redovisningens innehåll. Dagens system baseras på uppfyllanden av återrapporteringskraven. Utredningen anser att detta har lett till årsredovisningar som inte är ändamålsenliga då de återrapporterar mot krav som många gånger är konstruerade och saknar koppling till den utförda verksamheten. Förslaget innebär att det i normalfallet skall vara myndigheterna som avgör vilken information som är bäst ägnad att ge en korrekt bild av verksamheten. Resultatet förväntas bli att resurser frigörs för mer strategiska analyser hos såväl myndigheter som departement.

Styretredningen föreslår att verksamhetsstrukturen skall avskaffas. Verksamhetsstrukturen är det sätt som den statliga verksamheten indelas<sup>59</sup>. Utredningen anser att indelningen skapar formella konstruktioner där olika delar av strukturen fylls med konstruerat innehåll. Formen skapar konstgjord substans som inte är ändamålsenligt samtidigt som Styretredningen ställer sig kritisk till synen att det går att indela statens verksamhet i en obruten kedja av mål- och medelrelationer från riksdag, via regering, till myndigheterna. Förslaget syftar till att komma bort från en situation där regeringskansliet lägger stora resurser på att fylla en struktur med konstruerat innehåll. Istället skall departementens styrning utgå från mer funktionella krav på verksamheten.

Analyser av den typ som ofta återfinns i myndigheternas budgetunderlag föreslås utgå till förmån för ett renodlat beräkningsunderlag. Utredningen menar att budgetunderlaget från myndigheterna har övergått från att vara ett tekniskt budgetdokument till att innehålla pläderande omvärldsanalyser. Budgetunderlaget används av myndigheterna för att föra fram partsinlagor och konsekvensanalyser kopplade till den egna verksamheten. Dessa är ofta stark

<sup>58</sup> Se t.ex. Styretredningens avsnitt "Vår bild av dagens styrning", s.12

<sup>59</sup> Se regleringsbrevens konstruktion med Politikområde → Verksamhetsområde → Verksamhetsgren. Varje övergripande nivå delas in i flera underliggande. Detta är den struktur som budgetpropositionen använder.

pläderande för högre anslag. Styretredningen vill inte att denna typ av analyser tas fram genom rutin och på årlig basis. Då analyserna ofta kräver stora resurser såväl hos myndigheter som departement anser utredningen att dessa istället bör behovsprövas. Analyserna skall tas fram ad-hoc, antingen på initiativ av myndigheterna eller regeringen. Resultatet förväntas bli att resurser frigörs.

Tanken bakom förslagen är att stora delar av styrningen skall kunna frikopplas från den årliga styrningscykeln och därmed minska de tendenser till ritualisering och detaljstyrning som detta innebär.

### 3.1.1 Remissinstanserna

#### Instruktionen (1)

Merparten av remissinstanserna delar Styretredningens uppfattning att instruktionen bör uttrycka styr signaler som skall gälla under längre tid, och tillstyrker därmed förslaget.<sup>60</sup> Bland annat Riksrevisionen ställer sig dock frågande till konsekvenserna av förslaget och menar att det är centralt att instruktionen framöver bör ange vilka *uppgifter* som skall utföras emedan regleringsbrevet anger vilka *resultat* som skall uppnås.<sup>61</sup> Det ges även uttryck för en kritik mot att det saknas tydliga konsekvensanalyser av förslaget.

Försvarsmakten ställer sig tvekan till utredningens förslag. Det uppfattas finnas en risk att kontinuiteten, och därmed viktig stabilitet, hos instruktionen försvinner. Försvarsmakten tror att det kan bli svårigheter att utforma instruktionen på det sätt som utredningen föreslår.<sup>62</sup> Däremot tillstyrks att instruktionen skall ha en central roll i styrningen från regeringskansliet.

#### Verksamhetsdelen i regleringsbrevet (2)

Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen avstyrker båda förslaget att avskaffa verksamhetsdelen i regleringsbrevet.<sup>63</sup> Dessa menar bland annat att det skulle vara olämpligt att frikoppla verksamheten från den finansiella styrning som då fortfarande kvarstår i regleringsbrevet. Båda myndigheterna uppfattar det som viktigt att det finns en koppling mellan de resultat en myndighet förväntas nå och de resurser som den tilldelas. Ekonomistyrningsverket pekar dessutom på det olämpliga i att förbjuda användningen av verksamhetsdel i regleringsbrevet. Bedömningen är att inslagen av andra former av styrning kan komma att öka om förslaget genomförs. Statskontoret tillstyrker förslaget med synen att det inte längre skall vara obligatoriskt med en verksamhetsdel i regleringsbrevet. Samtidigt ges uttryck för skarp kritik till förslaget som uppfattas visa stora brister.<sup>64</sup> Det saknas en konsekvensanalys och ett resonemang om hur den kortsiktiga styrningen på ett effektivt sätt bör komma till uttryck. Statskontoret argumenterar för att det finns en risk att instruktionen övertar den ryckighet som tidigare plågat regleringsbrevet. Andra former av styrning, såsom informell styrning, kan också komma att öka drastiskt för att ersätta verksamhetsdelen. Detta kan skapa oklara ansvarsförhållanden mellan regering och myndighet samt minska t.ex. riksdagens insyn i verksamheten.

Försvarsmakten är kritisk till förslaget och anser inte att utredningen på ett övertygande sätt har redovisat konsekvenserna av att överföra verksamhetsdelen i regleringsbrevet till instruktionen. Därför avstyrks att regleringsbrevet utformas på det sätt som framgår av förslaget.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.5; Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.7.

<sup>61</sup> Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.3.

<sup>62</sup> Försvarsmakten (HKV beteckning 20300:63344), s.2.

<sup>63</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.8-10.; Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.3.

<sup>64</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.6-8.

<sup>65</sup> Försvarsmakten (HKV beteckning 20300:63344), s.2-3.

### Årsredovisningen (3)

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret tillstyrker att myndigheterna får mer ansvar att utforma resultatredovisningen utifrån mer generella regler. De ställer sig dock tveksamma till de formuleringar som säger att myndigheterna skall redovisa inriktning, omfattning och kostnad för verksamheten. Detta anses lämna allt för stort utrymme för tolkningar och vara skrivet på ett allt för abstrakt sätt.<sup>66</sup> Utredningen uppfattas inte tillräckligt väl ha utrett vad som skulle vara miniminivåer inom ramen för en sådan ny ordning. Riksrevisionen är negativ till förslaget och anser att regeringen inte kan fransäga sig ansvaret för att behålla initiativet i frågor som rör vilken information som behövs för att utöva en effektiv styrning. Dessutom delar inte Riksrevisionen utredningens uppfattning att förslaget kommer att frigöra resurser i regeringskansliet som kan användas till mer strategisk styrning. De tror istället att antalet enskilda regeringsbeslut riskerar att öka.<sup>67</sup> Det ska inte vara upp till den enskilda myndigheten att avgöra vilken resultatinformation som är relevant att redovisa.

Försvarsmakten berör inte förslaget i sin remiss.

### Verksamhetsstrukturen (4)

Flera av remissinstanserna delar Styretredningens resonemang om att verksamhetsstrukturen försöker dela in statens verksamhet på sätt som många gånger utgår från orimliga premisser. Såväl Statskontoret, Ekonomistyrningsverket som Riksrevisionen inser det problematiska med verksamhetsstrukturens indelning.<sup>68</sup> I samma andetag konstateras dock att staten behöver någon form av indelning av den egna verksamheten, om så bara för att redovisa kostnader och utgifter. Samtliga påpekar att Styretredningen brister i sin konsekvensanalys och i det faktum att inga alternativ till indelning presenteras. Flera avstyrker därför också de förändringar i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som Styretredningen föreslår.<sup>69</sup>

Försvarsmakten anser det vara angeläget att bibehålla den nuvarande indelningen i verksamhetsgrenar. De menar att detta är viktigt för att kunna skapa en spårbarhet i verksamhetsindelning av den statliga verksamheten mellan riksdag, regering och myndigheterna.<sup>70</sup>

### Budgetunderlaget (5)

Samtliga remissinstanser ställer sig avvisande till utredningens förslag att ersätta budgetunderlaget med ett beräkningsunderlag.<sup>71</sup> Ekonomistyrningsverket påpekar på att förslaget från Styretredningen skulle innebära att underlagshandlingen från myndighet till regeringen skulle bli oreglerad, och avstyrker därför. Det ses som viktigt att, trots att det inte finns något som hindrar myndigheterna att lämna in underlag när de så önskar, både beräkningsunderlag och budgetunderlag är reglerade. Statskontoret menar att utredningen inte på ett tillfredställande sätt redovisar konsekvenserna av förslaget – förslaget väcker allt för många obesvarade frågor.

Försvarsmakten berör inte frågan.

---

<sup>66</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.9-10; Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.10.

<sup>67</sup> Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.3-9.

<sup>68</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.11-15; Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.10; Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.6.

<sup>69</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.10; Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.10.

<sup>70</sup> Försvarsmakten (HKV beteckning 20300:63344), s.2.

<sup>71</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.12; Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.10; Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.7.



### 3.1.2 Egna reflektioner

I huvudsak tycks den centrala strategin för att frigöra tid och resurser vara att minska de olika formkrav som ställs på myndigheterna till förmån för en mer behovsprövad struktur. I denna struktur skall myndigheterna själva få ta ett större ansvar för att bedöma vilken information som regeringen kan tänkas behöva för sin styrning. Exempel på detta;

- Verksamhetsdelarna i regleringsbrevens skall överföras till instruktionen, vilken endast skall förändras vid ett upplevt behov snarare än processas på en årlig basis.
- Myndigheten skall i en stor utsträckning själv avgöra vilken typ av resultatinformation som bäst beskriver verksamheten.
- Statens verksamhetsstruktur avskaffas, vilket antas frigöra såväl myndigheter som departement från de problem som detta formkrav har skapat.
- Budgetunderlaget görs om till ett beräkningsunderlag, något som innebär att denna typ av analys tas fram vid behov snarare än på rutin.

Hur påverkar då detta hur effektivt styrprocessen fördelar resurser?

I avsnittet *analytiska utgångspunkter och definitioner* gav jag en definition på skillnaden mellan svag och stark styrning som gick ut på hur effektivt styrprocessen fördelar resurser. Ett antal faktorer för en sådan effektivitet målades också upp, t.ex. såsom de styrandes tillgång på information om verksamheten, verksamhetens transparens, de styrandes analysförmåga etc.

I de förslag som Styretredningen lägger fram utgörs huvuddragen av att myndigheterna får ett större ansvar att förse departementen med relevant styrinformation på ett sätt som sker mer behovsprövat än idag. Ritualisering och form skall således minska. Jag ser dock ett antal möjliga problem med dessa förslag.

#### **Informationsfördelar och makten att sätta dagordningen**

Förslagen innebär i sig en friare struktur där departementen på pappret skulle kunna styra myndigheterna mer strategiskt, bl.a. genom att nyttja den tid som frigörs till mer strategiska analyser. Detta förutsätter dock att de nya, mer autonoma, myndigheterna kan balanseras med starka departement. Det finns mycket som talar för att så inte skulle bli fallet. Ett viktigt problem i relationen mellan myndigheterna och departementen ligger i att myndigheterna ofta innehar en stark informationsfördel. Myndigheterna har, av naturliga, skäl en bättre inblick i den egna verksamheten. Kompetensen att efterfråga rätt information är ofta beroende av vilken information som fanns tillgängligt till att börja med. I en värld där myndigheternas rationalitet perfekt sammanfaller med departementens skulle detta inte innebära några problem. Ofta har dock, som Styretredningens visar i sin problembild, parterna olika uppfattningar om vad som är lämpliga prestationer och fokus för verksamheten. Detta beror inte på en illvilja hos de styrda, myndigheterna, utan kan snarare spåras till att departementen och myndigheterna verkar i strukturer där systemavgränsningarna ser olika ut. Myndigheterna lever med sina grundantaganden om verksamhetens effekter på samhället. Det är naturligt för myndigheterna att fokusera på den operativa verksamheten snarare än resonera om dess lämplighet. Med de grundläggande, i praktiken politiska, antagandena rörande kopplingen mellan prestationer och samhällseffekter är det naturligt för myndigheten att fokusera på att optimera det existerande. Den inre effektiviteten blir ett naturligare fokus än den yttre. Departementen och regeringen å andra sidan ska hantera helheter, hela politikområden och kanske främst resonera om lämpligheten eller ändamålsenligheten i den verksamhet som utförs – den yttre effektiviteten. En starkt informationsfördel hos myndigheterna är inte utan konsekvenser och risker. regeringens och departementens möjligheter att möta myndigheternas ökade dagordningsmakt kan minska. De styrandes tillgång till relevant information kan bli lidande. Med

departementens och myndigheternas skilda systemavgränsningar kan en optimering av det system som myndigheten verkar i innebära en suboptimering av regeringens och riksdagens. Myndigheter kan även ha ett egenintresse av att inte redovisa analyser och information till regeringen. I kombination med att departementen inte alltid vet vad som kan efterfrågas – då de ibland inte har den insyn som krävs – pekar detta i en riktning där myndigheterna i en högre utsträckning kan komma att diktera villkoren för den egna styrningen. Ett sätt att hantera problemet är att vissa typer av återrapporteringar sker på rutin och inom ramen för en standardiserad återkommande struktur. Informationen som rapporteras kan då fungera som startpunkt för departementens vidare krav på relevant återrapportering.

### **Från en form till en annan**

Även verksamhetens transparens riskerar att försämrats med förslagen. Styretredningen tycks förutsätta att krav från regeringen på olika typer av återrapportering och dylikt är ett resultat av budgetprocessens årliga karaktär – som beskrivs som självförsörjande på egna, irrelevanta, krav. Formen ska således ha fått definiera innehållet snarare än motsatsen.

En alternativ tolkning till detta är att mängden mål och krav på återrapportering snarare är ett uttryck för något verkligt, för en politisk ambition. Även om dessa av utomstående uppfattas som irrelevanta och svårbegripliga så kan de fortfarande vara ett uttryck för en politisk vilja. Ändamålsenligheten i frågan om målen i regleringsbrev kan, lika väl som att de är ett uttryck för ritualisering, handla om en problematik i att styra myndigheterna på det sätt som önskas. I ett läge där den politiska sfären uppfattar att de styrda myndigheterna inte åstadkommer det som avses med verksamheten är det rimligt att anta att reaktionen blir fler och nya mål i olika styrande dokument. Mängden mål samt ändamålsenligheten i dem skulle kunna vara ett uttryck för en implementeringsproblematik såväl som ett formproblem.

Om så är fallet är det också rimligt att anta en utveckling där avskaffandet av en form, t.ex. regleringsbrevens verksamhetsdel, föder en annan. En reaktion mot att den kortsiktiga styrningen avregleras skulle kunna bli att mängden enskilda regeringsbeslut drastiskt ökar. Alternativt kan instruktionens status som långsiktigt dokument minska då denna övertar delar av den kortsiktiga styrningen. Detta bör minska verksamhetens, och styrningens, transparens. Med det ovanstående resonemanget rörande informationsfördelar och kompetensen att begära relevant information är det också relevant att fråga sig om de styrandes insyn i myndigheternas verksamhet ökar eller minskar med Styretredningens förslag. Det finns en risk att transparensen i såväl styrning som myndigheternas verksamhet minskar.

### **Frikoppling mellan finansiell styrning och verksamheten**

Hur påverkas då möjligheterna för planering, resursallokering, samordning, att sätta mål, ansvarstagande, prestationsvärdering, motivation eller kommunikation?

En viktig iakttagelse är att Styretredningens förslag, utöver det ovanstående resonemanget rörande informationsförsörjningen, tenderar att frikoppla verksamhetsstyrningen från de finansiella delarna. Exempelvis ska verksamhetsdelen i regleringsbrev frikopplas från den finansiella styrningen samtidigt som budgetunderlaget skall ersättas av ett beräkningsunderlag. Regeringen skall således styra verksamheten i ett dokument samtidigt som den finansiella styrningen sker i ett annat. Myndigheten i sin tur skall inte, inför budgetarbetet, koppla verksamheten till de finansiella förutsättningarna genom ett budgetunderlag. Förvisso påpekar utredningen att inget hindrar myndigheterna att göra analyser av typen budgetunderlag vid behov, men det skall inte göras på rutin.

Tillsammans med mina tidigare resonemang pekar detta i en riktning där risken är att möjligheterna generellt minskar. Flertalet av de möjligheter som berörs är beroende av en ändamålsenlig informationsförsörjning. Möjligheterna för planering, resursallokering,

samordning, att sätta mål, ansvarstagande, prestationsvärdering, motivation eller kommunikation bygger på att de styrande har tillgång till adekvat information. Dessutom finns det en risk att möjligheterna minskar ytterligare om resonemangen rörande verksamheten inte återfinns i nära koppling till resonemangen rörande de finansiella förutsättningarna.

### **Förskjutningar i fokus**

Det går även att föreställa sig att flera av relationerna mellan perspektivparen (se avsnitt 1.4) kan komma att förändras om Styretredningens förslag rörande att frigöra resurser för strategisk analys skulle bli verklighet. Flertalet av perspektivparens relationer har redan berörts genom de ovanstående resonemangen – exempelvis relationen effektivitet/produktivitet och formella/informella styrmedel. Jag anser även, med hänvisning till de tidigare resonemangen, att relationen mellan självständighet och samordning kan komma att förskjutas till mer självständighet för de styrda (myndigheterna). Däremot finner jag det svårt att tränga igenom problematiken i relationen mellan finansiella/icke-finansiella måltal och stabilitet/dynamik. Förvisso ska departementens krav på åiterrapportering minska genom att regleringsbrevens årliga åiterrapportering förändras, men vad som infinner sig i dess ställe är svårt att säga. På samma sätt är det svårt att se hur relationen stabilitet/dynamik kan tänkas förändras.

Sammanfattningsvis är det många frågor, risker och möjligheter som inte är tillräckligt väl utredda. Jag saknar en genomgående konsekvensanalys. Förslagen skulle kunna gå att sammanfatta som ”frihet under ansvar”. Avregleringar och minskade formkrav i kombination med en struktur som ökar inslagen av behovsprövning och ad-hoclösningar innebär mer frihet för både myndigheter och departement. Detta kan dock komma att få stora konsekvenser om inte departementen lever upp de nya analytiska utmaningarna. En viktig fråga att ställa sig är om departementens viktigaste problem verkligen är hur fria de är att genomföra strategiska analyser. Eller är det viktigare vilken kontroll som innehas över myndigheterna? Innebär frihet under ansvar även en större frihet att göra fel? Som Styretredningen pekar ut uppfattar många tjänstemän vid departementen att de är i händerna på sina egna myndigheter. Kommer Styretredningens förslag att förändra den situationen till det bättre?

## **3.2 Förbättra förutsättningarna för omprövningar**

Ett av Styretredningens syften är att förbättra förutsättningarna för omprövningar av myndigheternas verksamheter. Detta skall ske genom ett ökat inslag av externa aktörer i samband med omprövningar av myndigheters uppdrag. Utredningen menar att myndigheterna själva inte kan tillåtas att vara ensamma informationsproducenter i strategiska frågor.

Utredningen menar att myndigheterna inte har en informationsfördel i frågor som rör olika verksamheters existens, grundläggande medel eller mål. Det är inte heller det rimligt att kräva av myndigheterna att de själva skall ta fram underlag när det gäller behovet av grundläggande politiska kursändringar. Expertkunskapen som behövs för att värdera framtida handlingsalternativ behöver inte med nödvändighet vara densamma som den kunskap som behövs för att kunna hantera problem på kort sikt eller i den löpande verksamheten. Styretredningen konstaterar därför att ju längre, i tid såväl som rum, från den löpande verksamheten omprövningar och analyser av omprövningar befinner sig, desto större är anledningarna att gå utanför den egna myndigheten för att genomföra dem.

Utredningen anser därför att underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag bör tas fram i huvudsak utanför den berörda myndigheten/myndigheterna. Detta anses komma ställa högre krav på regeringskansliets analysförmåga samt förmågan att identifiera var relevant kunskap finns. Ett sätt att möta problemen skulle kunna vara att utnyttja kommittéväsendet mer strategiskt.

Tanken bakom förslaget är att informationsförsörjningen till regeringen bör breddas.

Utöver detta avvisar utredningen tankar på att grundläggande omprövningar skall ske i enlighet med på förhand uppställda planer. Behovet av dessa skall i stället prövas löpande och ske ad-hoc.

### 3.2.1 Remissinstanserna

#### Omprövning (6)

Remissinstanserna anser att omprövningar bör ske utanför den berörda myndigheten. Statskontoret<sup>72</sup> och Riksrevisionen<sup>73</sup> pekar på behovet av att eftersträva någon rutin i hur sådana omprövningar kommer till stånd. Detta anser dock inte Ekonomistyrningsverket vara nödvändigt. Ekonomistyrningsverket menar att det grundläggande problemet inte ligger i att myndigheterna själva står för underlaget inför omprövningar. Det som är viktigt är att analyserna genomförs av någon annan än den enskilda myndigheten.<sup>74</sup>

Försvarsmakten berör inte frågan om omprövning.

### 3.2.2 Egna reflektioner

De reflektioner som jag redovisade under föregående avsnitt handlade mycket om frågor som berör departementens informationsförsörjning samt hur myndigheternas rationalitet och systemlogik skiljer sig från departementens. En viktig poäng från detta resonemang är att myndigheterna av naturliga skäl har den egna operativa verksamheten för ögonen och därmed kan tendera att vara fastlåsta genom sina grundantaganden om verksamhetens relation till önskvärda samhällseffekter. Alla aktörer, myndigheter såväl som andra, löper risken att bli ”hemmablinda”. I linje med detta resonemang är det värt att fråga sig vad ett ökat användande av s.k. ”second opinion”, som förslaget rörande att omprövningar förmodligen skulle innebära, får för konsekvenser för hur effektivt styrprocesserna fördelar resurser.

Analyser från externa parter inför större omprövningar skulle kunna verka effektiviserande av myndigheternas verksamheter genom att de inte är bundna av samma begränsande grundantaganden som myndigheterna själva. Styrutredningen pekar på att myndigheterna förlorar allt större delar av sin informationsfördel ju längre från den egna verksamheten samhällseffekterna förväntas uppnås. Detta talar för en ökad användning av externa aktörer i bedömningen av främst myndigheternas yttre effektivitet. Externa aktörer kan även förutsättas vara mindre involverade och därmed mindre beroende av myndigheternas interna processer. Ställda utanför myndigheternas interna politik bör det bli lättare för en extern part att se till ändamålsenligheten i de genomförda prestationerna. Samtidigt ökar detta sannolikt kraven på departementens analysförmåga när informationen skall mottas. Med detta sagt kan förmodligen departementens möjligheter att styra i en önskvärd riktning öka med hjälp av fler bedömningar som har sitt upphov utanför den myndighet vars verksamhet är utsatt för analys och omprövning.

Det bör även vara viktigt att det verkligen finns en fungerande struktur av producenter av sådan information när den skall efterfrågas. Effektiviteten som Styrutredningens förslag skall resultera i kan inte ses i ett vakuum. Om det finns kvalificerade producenter av denna typ av omprövande information kan resultatet bli en effektivare fördelning av resurser. Detta bygger dock på medvetna satsningar och kompetenshøjande åtgärder från regeringens sida för att

<sup>72</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.11-12.

<sup>73</sup> Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.7-8.

<sup>74</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.12-13.

säkerställa att viktiga aktörer – såsom kommittéväsendet, institutsektorn och universitetsvärlden – håller en jämn och god kvalitet i sina analyser över tiden. Annars finns det en risk att fackdepartementen helt enkelt tvingas falla tillbaka på de myndigheter som ägde verksamheten till att börja med. Bland annat Riksrevisionen har tidigare riktat kritik mot kommittéväsendet med anledning av att undersökningar har visat på en bristande kvalitet i ett antal utredningsbetänkande.

Jag berör inte närmare hur möjligheterna för planering, resursallokering, samordning, att sätta mål, ansvarstagande, prestationsvärdering, motivation eller kommunikation påverkas då jag anser att detta sammanfaller med resonemangen i det föregående avsnittet rörande de styrande tillgång på relevant information.

I viss mån kan ett ökat inslag av externa bedömare komma att förändra balansen i perspektivparet självständighet/samordning till nackdel för självständighet. Myndigheterna kommer i en ökad utsträckning att bli utsatta för överprövningar av den egna verksamheten och dess ändamålsenlighet. Vad får detta för konsekvenser? Hur reagerar myndigheterna på att deras inflytande under tider av omprövning minskar?

### **3.3 Öka tydligheten i rapporteringen gentemot riksdagen**

Nästa syfte med Styretredningens förslag är att öka tydligheten och relevansen i rapporteringen gentemot riksdagen.

Utredningen menar att strukturen på budgetpropositionen är rörig och svår genomtränglig. Genom att propositionen har kommit att vara det dokument där regeringen redovisar vilka resultat som har uppnåtts under året har den blivit onödigt voluminös och kluven i sitt fokus.

I stället för denna ordning vill utredningen att budgetpropositionen renodlas till ett framåtblickade dokument. En sådan renodling skall kunna ske bland annat genom att årsredovisningen för staten övertar de större redovisningsdelarna och byggs ut. Tyngdpunkten vid budgetpropositionen bör ligga på regeringens förslag till politikens framtida inriktning och budget.

Tanken är att regeringens förslag för framtiden skall bli lättare att överskåda samtidigt som redovisningen finns samlad i ett, från budgetpropositionen skilt, dokument.

Det är min bedömning att flera av de förslag som Styretredningen lägger fram kommer att innebära att delar av riksdagens information om samhällseffekterna av den statliga verksamheten, speciellt i förhållande till de av riksdagen uppsatta politiska målen, faller bort. I dag fyller bland annat redovisningsinformationen i budgetpropositionen en sådan roll. Eftersom sådan information är av central vikt för riksdagen och den politiska debatten är det rimligt att den ges i en annan ordning. En liknande uppfattning kan läsas ”mellan raderna” i Styretredningens betänkande.

Styretredningen anser därför att regeringen skall ta fram effektinriktade resultatanalyser åt riksdagen, för några samhällsområden per år. Dessa analyser, eller särskilda skrivelser, skall innehålla beskrivningar och analyser av valet mellan olika handlingsalternativ och synen på den förda politiken. De handlar om information angående vad som är centrala samhällsfrågor och vilken roll staten kan spela på olika områden i förhållande till andra påverkande krafter. Arbetet med dessa särskilda skrivelser bör ligga skilt från de mer årliga processerna, såsom budgetprocessen.

Tanken är att regeringen skall ta ett större ansvar i att förse riksdagen med relevant effektinformation.

### 3.3.1 Remissinstanserna

#### Budgetpropositionen (7)

Samtliga granskade remissinstanser, förutom Riksrevisionen som ställer sig neutral, tillstyrker utredningens förslag. De delar Styrtredningens uppfattning att budgetpropositionen skulle kunna bli ett bättre dokument för riksdagens beslutprocess om den renodlades för att bli ett mer framåtriktat dokument.<sup>75</sup>

Vissa farhågor finns dock. Det finns ett vidare behov av att analysera hur statens årsredovisning skall utformas för att kunna fylla funktionen som centralt redovisningsdokument. Ett problem som särskilt berörs är svårigheterna att på ett bra sätt aggregera myndigheternas redovisningsinformation.

Försvarsmakten berör inte frågan om budgetpropositionen.

#### Särskilda skrivelser (8)

Remissinstanser ställer sig också positiva till förslaget rörande särskilda skrivelser och har lite, eller inget, att invända. Undantaget är att Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen som pekar på att dessa skrivelser måste planeras inom ramen för en viss systematik.<sup>76</sup>

Försvarsmakten berör inte förslaget rörande särskilda skrivelser.

### 3.3.2 Egna reflektioner

Styrtredningen berör endast i en liten utsträckning regeringens relation till riksdagen och vilka konsekvenser utredningens förslag kan tänkas få för riksdagens möjligheter till styrning. Förslagen rörande budgetpropositionen och de särskilda skrivelserna tar dock direkt bäring på riksdagens informationsförsörjning.

Först och främst är det viktigt att konstatera att utredningens förslag hänger ihop. Reflektionerna rörande regeringens informationsförsörjning och möjligheter att styra bör rimligen fortplanta sig vidare i styrkedjan till riksdagen. Det vill säga, eventuella slutsatser som går att dra kopplat till de tidigare förslagen bör även vara giltiga i frågorna rörande riksdagens möjligheter att styra. I en parlamentarisk demokrati såsom Sverige får konsekvenser för den exekutiva makten (regeringen) konsekvenser för den legislativa (riksdagen).

Den analytiska fråga som jag inledningsvis ställde upp i det avsnitt som tidigare avhandlat ”Analytiska utgångspunkter och definitioner” behöver tillfälligt modifieras något för att passa ett resonemang vilket inkluderar riksdagen. Frågan var hur regeringens och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning kan förväntas förändras med anledning av Styrtredningens förslag.<sup>77</sup> Då de aktuella förslagen först och främst handlar om riksdagens beslutsprocesser modifierar jag i detta avsnitt tillfälligt frågan något till att handla om hur riksdagens möjligheter att styra kan förväntas påverkas med anledning av Styrtredningens förslag. Mitt fokus ligger vid riksdagen.

I det första av mina analytiska perspektiv ställer jag mig frågan hur effektivt processen fördelar sina resurser. För att besvara detta ser jag till ett antal centrala faktorer såsom de styrandes tillgång på information om verksamheten, verksamhetens transparens, de styrandes analysförmåga ect. Hur påverkas dessa av förslagen rörande rapporteringen till riksdagen? Jag anser att svaret är mångfacetterat och inte heller helt entydigt.

<sup>75</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.12; Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.13-14.; Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.8.

<sup>76</sup> Riksrevisionen (Dnr 30-1470/2007), s.8; Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.14; Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.13.

## **En renodling av verksamheten**

En renodling av budgetprocessen kan verka i en riktning som gör informationen till riksdagen mer överskådlig samtidigt som verksamheten blir mer transparent. I diskussionen rörande hur statens verksamhet skall redovisas är det viktigt att skilja mellan information som riksdagen behöver för att kunna fatta beslut för framtiden och en fullständig redovisning av statens samlade prestationer. Styretredningen kritiserar i sitt betänkande att processen kring budgeten har tillåtits influera andra processer på ett sådant sätt att den anses vara ett uttryck för statens samlade prestationer och verksamhet (se avsnitt 2.3). Detta gör budgetpropositionen svåröverskådlig och svårgenomtränglig. Riskerna finns att propositionens olika avsnitt tvingas välja mellan att vara så översiktliga och generaliserande att innehållet misstas för att vara allt för enkelt eller att detaljrikedomen blir så stor att innehållet inte säger något utom för de mest initierade. Nyckeln ligger i att presentera precis den information som riksdagen behöver för att kunna styra men inte mer. Ur denna synvinkel kan separationen mellan redovisningsinformation och framtida beslut visa sig vara fruktbar. Verksamhetens transparens kan öka samtidigt som de styrandes tillgång på relevant information inte försämras märkbart.

## **Risker med att skilja verksamhet och finansiering åt**

Mot denna syn skall ställas riskerna som följer på att den finansiella och verksamhetsmässiga styrningen separeras. Hur olika typer av prestationer och måluppfyllelser ser ut är tillsammans med verksamhetens kostnader viktiga ingångsvärden inför beslut rörande framtiden. Jag ser en risk att budgetpropositionen, och därmed den finansiella styrningen, kan komma att frikopplas från verksamhetens faktiska resultat i och med utredningens förslag. Vilken information som bäst beskriver verksamhetens resultat och behövs för riksdagens beslutsprocesser kan också vara svårt att avgöra utan rätt basinformation. På samma sätt som regering och myndigheter lever med olika logiker och systemavgränsningar, vilket resulterar i olika fokus i vilken information som bäst behövs av de styrande, bör inte heller regering och riksdag ha samma logik. En minskning av resultatinformationen i budgetpropositionen kan komma att minska riksdagens makt att ifrågasätta den information och de beslut som regeringen presenterar. Eventuellt kan detta kompenseras något av de särskilda skrivelser som regeringen skall ta fram. Jag anser dock att förslagen måste utredas vidare, speciellt med avseende på den nya roll som årsredovisningen för staten kan komma att få. Detta kommer att bli det centrala dokument som riksdagen måste använda för att inhämta merparten av sin information rörande verksamheternas resultat.

Sammanfattningsvis kan sägas att renodlingen av budgetpropositionen kan få till effekt att riksdagens budgetprocess blir mindre tungrodd och svåröverskådlig. Samtidigt frikopplas delar av verksamhetens resultat från besluten rörande framtiden (och den finansiella styrningen), något som kan minska transparensen rörande vad regeringen anser vara relevant resultatinformation. Denna effekt kan i sin tur motverkas något av de särskilda skrivelserna. Allt hänger på hur den utökade friheten hanteras av regeringen samt hur årsredovisningen för staten hanteras.

## **3.4 Diskutera formerna för informella kontakter**

Styretredningen avser med sitt sista förslag uppmana till diskussioner om formerna för informella kontakter.

Utredningen anser att det stundom råder oenighet mellan regeringskansliet och myndigheterna vad som är tillåtet eller inte i fråga om de informella kontakterna. regeringen tenderar även att vara allt för återhållsam i kontakterna. Alla berörda måste sträva efter en mer gemensam

uppfattning om hur informella kontakter skall gå till samt hur laglighet, lämplighet och betydelse ska hanteras.

### **3.4.1 Remissinstanserna**

#### **Informella kontakter (9)**

Remissinstanserna är positiva till förslaget. Ekonomistyrningsverket ställer sig dock tveksam till undertonerna i förslaget av att informella kontakter skall öka som styrinstrument.<sup>77</sup>

Statskontoret föreslår att rättsläget utreds för att utarbeta vägledning i frågan om informella kontakter.<sup>78</sup>

Försvarmakten pekar på behovet av att fastställa strukturer för de informella kontakterna beroende på myndigheternas specifika uppgifter och ärendenas natur.<sup>79</sup>

### **3.4.2 Egna reflektioner**

Det är svårt att ha en tydlig åsikt om förslaget att diskutera informella kontakter. Förslaget är inte tillräckligt konkret för att det ska gå att genomföra en genomträngande bedömning eller analys. Styretredningen pekar inte i sitt förslag på några faktiska förändringar, såsom t.ex. ett ökat inslag av informell styrning, utan menar endast att kontakterna bör diskuteras.

---

<sup>77</sup> Ekonomistyrningsverket (Dnr 30-1470/2007), s.14-15.

<sup>78</sup> Statskontoret (Dnr 2007/230-4), s.13-14.

<sup>79</sup> Försvarmakten, 2008, s.2-3.



## 4 Sammanfattade slutsatser och förslag

Denna rapport har fokuserat på utredningen ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning” (SOU 2007:75). Syftet har varit att redovisa utredningens problembeskrivning dess förslag samt föra ett resonemang om hur förslagen kan tänkas påverka regeringen och departementens möjligheter att styra sin förvaltning på ett effektivt sätt. I detta avsnitt presenteras rapportens slutsatser och förslag. Slutsatserna är markerade i fet stil.

### 4.1 Slutsatser

Denna rapport har försökt besvara ett antal frågeställning, nämligen;

- Vilka problem ser Styretredningen i dagens system för statsmakternas styrning av myndigheterna?
- Vilka förslag har Styretredningen lagt med anledning av de observerade problemen?
- Vad säger remissinstanserna om Styretredningens förslag?
- Hur kan regeringen och regeringskansliets möjligheter att styra sin förvaltning tänkas förändras med anledning av Styretredningens förslag?
- Hur kan myndigheternas situation som styrda tänkas förändras med anledning av Styretredningens förslag?

De tre första frågorna har i huvudsak besvarats i avsnitt 2 och 3. Med hjälp av betänkandet, utvalda remissinstanser och egna reflektioner har de två sistnämnda behandlats i framför allt avsnitt 3.

Styretredningen presenterar i sitt betänkande en omfattande bakgrund till möjliga problem mellan främst regeringen och dess myndigheter. **Den problembild som presenterats av utredningen utgör en bra och djupgående analys samt sammanfattar på ett grundligt sätt styrproblematiken i relationen mellan regeringen och dess myndigheter.** Med detta sagt anser jag dock att den kommer tillkorta rörande ett antal centrala perspektiv.

Betänkandet berör endast i sparsamma termer maktfördelningsperspektivet och tycks anta att myndigheterna och regeringen drar i samma riktning större delen av tiden. Problemen beskrivs istället i en kontext som utgår från att merparten av alla bekymmer uppstår som en följd av olika formkrav och budgetritualer. Eventuella svårigheter antas sällan eller aldrig bero på interna maktkamper, politisk viljeinriktningar etc. Därav följer att de lösningar och förslag som föreslås till en stor del handlar om hur formkraven kan minska och hur myndigheterna skall få större befogenheter. Med anledning av detta anser jag att **Styretredningen har ett perspektiv som i stor utsträckning utgår från myndigheternas upplevda problem och behov.**

Merparten av styretredningens betänkande, problembild och förslag handlar om vilka bekymmer förvaltningen möter kopplat till regeringens styrning. Problembilden beskrivs utifrån ett myndighetsperspektiv. Exempel på detta är utredningens fokus vid förvaltningens svårigheter att tolka effektorienterade mål snarare än krav på specifika resultat; svårigheterna (och det olämpliga i) att på förvaltningsnivå analysera och tolka verksamhetsmässiga samband; formkravens, såsom budgetprocessen och verksamhetsstrukturen, konsekvenser för arbetsbördan etc.

Problemen i regeringens styrning av sin förvaltning beskrivs i termer av förvaltningens möjligheter och begränsningar – inte genom att undersöka vilka problem som regering och departement upplever. Ett bra exempel på detta är när utredningen konstaterar att

regleringsbrevets tillskott till instruktionen många gånger är litet. Detta är ett problem som kan tolkas i termer av att uppdragen till myndigheterna är otydliga, men samtidigt saknas det en analys eller beskrivning av om detta upplevs som ett problem av de styrande. Otydligheten är främst en upplevelse hos de styrda – men vad anser de styrande? Generellt kan det finnas anledning att fråga sig vilka problem som regering och departement upplever som de största.

Styretredningens förslag handlar till stor del om att lätta upp formerna för återrapportering, minska antalet styrsignaler samt frigöra myndigheterna från verksamhetsstrukturen. Jag saknar en tydlig analys av vilka problem de styrda upplever samt hur utredningens förslag kopplar till dessa. Anser regeringen till exempel att en återrapporteringsstruktur där myndigheterna själva avgör vilken information som bäst beskriver den egna verksamheten leder till bättre styrning? Svaret på den frågan, och många fler, lyser med sin frånvaro.

Detta leder till en annan central fråga; Hur påverkas maktfördelningen mellan regeringen och dess myndigheter med styretredningens förslag? Den svenska förvaltningsmodellen innebär långtgående friheter för myndigheterna, små departement i förhållande till myndigheterna samt många gånger en stor informationsfördel för förvaltningen. Vad händer om större del av ansvar förflyttas till myndigheterna? Om delar av Styretredningens förslag utgår från felaktiga premisser (t.ex. om mängden mål i regleringsbrevet inte är ett uttryck för ritual eller form utan istället ger uttryck för en politisk viljeinriktning och ökade krav från den politiska sfären) är risken stor att de grundläggande problemen fördjupas. Med anledning av detta menar jag att **Styretredningens förslag riskerar att förskjuta makten till regeringen och regeringskansliets nackdel och eventuellt fördjupa delar av styrproblematiken**. Dessutom saknas det en tillräcklig konsekvensanalys kopplat till utredningens förslag.

Merparten av remissinstanserna anser att det saknas en tillräcklig konsekvensanalys kopplad till utredningens förslag. Förslagen fokuserar på att avreglera stora delar av styrningen, men genomför knappa analyser av vad detta får för konsekvenser. Vad händer till exempel när verksamhetsdelen avskaffas i regleringsbrevet, eller om verksamhetsstrukturen som indelningssystem tas bort? Styretredningen beskriver önskvärda effekter men berör inte oönskade effekter eller alternativa former. Detta uppfattar jag som en viktig kritik mot utredningens arbete och en tydlig brist, speciellt upprörande då förslag riskeras att bli genomförda utan att alternativ har utretts. Till exempel förslaget att avskaffa verksamhetsstrukturen kan få stora konsekvenser om alternativen inte analyseras på förhand. I utredningens förslag kan det tyckas som om en sådan förändring låter sig göras utan att något behövs i den avskaffade formens ställe. Samtliga remissinstanser ställer sig frågande till vad som skall ersätta verksamhetsstrukturen, och om dessa alternativ är bättre. Dessutom tar inte Styretredningen upp frågan om vilka organisatoriska konsekvenser som kan tänkas uppstå med anledning av förslagen.

## 4.2 Förslag på vidare arbete

- **Genomför en djupgående generell konsekvensanalys av Styretredningens förslag**

Styretredningens förslag går, som tidigare berörts, i huvudsak ut på att avreglera styrprocessen. Genom detta vill utredningen skapa en mindre betungande struktur där utrymme finns för mer strategiska analyser. Min viktigaste kritik mot dessa förslag är att konsekvenserna inte är tillräckligt väl utredda. Jag föreslår därför att ett uppdrag ges till en lämplig aktör att utreda dessa konsekvenser närmare innan förslagen förverkligas.

- **Undersök vad Styretredningens förslag och problembild innebär för försvarsdepartementets möjligheter att utöva en effektiv styrning**

Denna rapport har i korthet behandlat styrtredningen, dess problembild och förslag. Undersökningen har skett utifrån ett generellt styrningsperspektiv. Ett fruktbart sätt att gå vidare i arbetet skulle kunna vara att genomföra en mer specifik analys som tar sin utgångspunkt i försvarsdepartementets möjligheter att utöva en effektiv styrning. Denna skulle med fördel kunna delas upp i en del som undersöker vilka styrproblem som departementet upplever samt en del där konsekvenserna (för försvarsdepartementet) av styrtredningens förslag analyseras närmare.

## Referenser

- De Bruijn, H. 2007, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge
- Ds 1996:36, *Kan myndigheterna utvärdera sig själva?*, Finansdepartementet.
- Ewing, P & Samuelson, L A. 1998. *Styrning med balans och fokus*, Liber Ekonomi
- Riksdagens revisorer 1996/97:11, *Analys och användning av resultat i regeringskansliet*.
- Riksdagens revisorer 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.
- Riksrevisionen 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*.
- Statskontoret. 2005:8. *Försvarets styrning – Styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*.
- Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.
- Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Finansdepartementet
- Tarschys, D. 2006. *Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat*, Statskontoret.

### **Remissvar rörande SOU 2007:75 ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”**

- ESV (Dnr 30-1470/2007)
- FOI (Dnr 07-2023:2)
- Försvarmakten (HKV beteckning 20300:63344)
- Riksrevisionen (Dnr 15-2007-1145)
- Statskontoret (Dnr 2007/230-4)