

OM OFFENTLIG SEKTOR

Flexibilitetens fördelar och faror

– perspektiv på regeringens myndighetsstyrning



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattande diskussion	5
Inledning	17
Varför en rapport om regeringens myndighetsstyrning?	17
Rapportens inriktning och upplägg	18
Statlig styrning och uppföljning – en bakgrund	21
Styrning i grunden	21
Den statliga ansvarskedjan	21
Riksdagens och regeringens maktbefogenheter	23
Statsförvaltningens struktur och verksamheter	24
Statliga styrformer	25
Resultatstyrningen	25
Regeringens styrnings- och uppföljningsinstrument	26
En utvecklad myndighetsstyrning	29
Problembilden	29
Insatser för att utveckla myndighetsstyrningen	33
Myndigheternas interna effektivitet, styrning och kontroll	43
Utvecklingsarbete i Regeringskansliet	43
Den verksamhetsanpassade styrningens genomslag	47
Regleringsbrevens klart mindre omfattande	47
Instruktionerna något mer omfattande	48
Informella kontakter viktiga	49
Större flexibilitet för myndigheternas resultatredovisning	51
Fortsatt utveckling för bättre resultatredovisning till riksdagen	53
Perspektiv på styrning av sju myndigheter	55
Myndigheter är olika	55
Förändringar i styrdokument	58
Från fyrkantig till flexibel styrning	63
Skilda förutsättningar för långsiktighet	67
Informella kontakter i ordnade former	72
Sektorsövergripande frågor	77
Resultatredovisningar och återrapporteringskrav	80

”Det här med styrning är subtila saker”	85
Många styrinstrument att spela med	85
Mer eller mindre styrning?	86
Myndighetsstyrning är komplext	87
Discussion and summary	89
Referenser	103

Sammanfattande diskussion

Regeringens styrning och uppföljning av statliga myndigheter spelar en viktig roll för hur statsförvaltningen klarar av sitt uppdrag att förverkliga regeringens politik. Statskontoret vill med denna rapport öka kunskapen om hur regeringens myndighetsstyrning har förändrats sedan regeringen i budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde att styrningen behövde utvecklas. Vi vill också stimulera till diskussion om viktiga utvecklingsområden för en förbättrad styrning av statsförvaltningen.

Rapporten är inriktad på att beskriva motiven till den utveckling av myndighetsstyrningen som har skett de senaste åren och att ge en bild av hur styrningen har förändrats i praktiken. Tonvikten ligger på utvecklingen av den styrform som brukar kallas resultatstyrning. Detta innebär ett fokus på hur regeringen använder sig av de olika styrinstrument som den förfogar över inom ramen för resultatstyrningen – myndigheternas instruktion, de årliga regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag, informella kontakter, årsredovisningar och externa utvärderingar.

En viktig del i underlaget för rapporten utgörs av intervjuer med å ena sidan myndighetschefer och tjänstemän vid sju myndigheter med olika typ av verksamhet och å den andra sidan enhetschefer och myndighetshandläggare vid berörda delar av Regeringskansliet. Därutöver har vi också använt oss av resultaten från tidigare övergripande studier av hur myndighetsstyrningen har utvecklats. Rapporten utgör inte en utvärdering av den förändring som har skett. I stället vill vi med våra myndighetsexempel ge olika perspektiv på regeringens styrning av sina myndigheter.

Styrinstrumenten har setts över och verksamhetsanpassats

De senaste årens utveckling av regeringens myndighetsstyrning har syftat till att ge förutsättningar för en resultatriktad styrning som är flexibel utifrån myndigheternas verksamhet och regeringens styrbehov. Regeringen har också angett att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk samt att det är angeläget att styrsignalerna blir färre och tydligare. På så vis ska statsförvaltningen ges bästa möjliga förutsättningar att förverkliga regeringens politik och att upprätthålla grundläggande värden om bland annat rättssäkerhet och effektivitet. Mot denna bakgrund har Regeringskansliet sett över hur de olika styrinstrumenten kan användas för att tillsammans ge bättre förutsättningar för en verksamhetsanpassad styrning av förvaltningsmyndigheterna.

Översynerna har resulterat i att instruktionerna och regleringsbrev har blivit mer renodlade, och att instruktionens funktion som det grundläggande styrdokumentet har blivit tydligare. Instruktionerna har genomgående blivit något mer omfattande medan myndigheternas regleringsbrev har blivit kortare och mindre detaljerade. Detta mönster framkommer såväl i ESV:s och Konstitutionsutskottets övergripande uppföljningar av hur myndighetsstyrningen har förändrats i praktiken som i merparten av de sju myndigheter som vi har studerat för denna rapport.

Styrtredningens utvärdering av resultatstyrningen utgjorde ett av underlagen för regeringens ställningstaganden om hur de olika styrinstrumenten bör användas. I rapportens genomgång av motiven till utvecklingen av myndighetsstyrningen som har genomförts visas att Styrtredningens förslag i vissa delar gick längre än vad regeringen därefter har tagit fasta på i utvecklingen. Trots att regeringen inte i alla delar har följt utredningens rekommendationer visar våra intervjuer med myndighetschefer och företrädare för departementen att utredningens resonemang har fått ett stort genomslag på hur styrningsfrågorna diskuteras. Det var vanligare att intervjupersonerna

hänvisade till Styretredningens betänkande än att de refererade till vad regeringen har uttalat i t.ex. budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Vi hoppas att genomgången i denna rapport i någon mån kan bidra till att minska osäkerheten om vad regeringen faktiskt har uttryckt om hur styrningen av myndigheterna bör utformas.

Samsyn om en förbättrad struktur för styrning...

Från våra intervjuer framtonar en i många delar positiv bild av utvecklingen mot en verksamhetsanpassning av myndighetsstyrningen. När verksamhetsstrukturen med gemensam mål- och resultatstruktur avskaffades 2009 uppstod ett momentum för översyn och utveckling av styrningen. Förändringen gav möjlighet till ett samlat omtag i resultatstyrningen. Flertalet av departementen tog också initiativ till mer eller mindre genomgripande översyner av styrprocesserna. Styrningsfrågorna blev mer prioriterade och diskuterades mer inom Regeringskansliet.

I departementens översyner har fokus riktats mot vad myndigheterna ska åstadkomma. Utifrån denna bild av verksamhetens mål har sedan styrinstrumenten setts över. Både departementen och myndigheterna upplever att denna mer flexibla modell har utgjort en betydligt bättre grund för styrningen än den tidigare gemensamma verksamhetsstrukturen. Utvecklingen förde även med sig att myndigheter och departement började prata med varandra om styrning.

I samband med översynen av styrdokumentet har majoriteten av departementen också sett över hur de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna sker. Inriktningen har varit att identifiera hur kontakterna på ett bättre sätt kan bli ett kompletterande verktyg i styrningen. För att den formella styrningen ska fungera i praktiken behövs också ett effektivt informationsutbyte. Kontakterna har strukturerats upp vad gäller vem som talar med vem och om vad. För huvuddelen av myndigheterna sker schemalagda och strukturerade dialogmöten tätare än tidigare. Även denna utveckling framhåller både myndighetschefer och departementsföreträdare som en

mycket positiv förändring som har bidragit till tydligare kontaktvägar och ett bättre informationsflöde.

För några av de studerade myndigheterna har utvecklingen också inneburit minskade återrapporteringskrav och ett ökat utrymme för myndighetschefen att ta ett långsiktigt ansvar för verksamheten. Men bilden varierar mellan myndigheterna. För flertalet av de sju myndigheter vi har studerat framstår det inte som att verksamhetsanpassningen har inneburit mindre styrning från regeringens sida. Också detta menar flera av de intervjuade är en fördel med den mer flexibla modellen. Regeringskansliet utgör en liten del av den samlade statliga förvaltningen. Styrkraften behöver därför riktas mot de områden där den verkligen behövs. Där regeringen har behov att styra mycket ger också modellen möjligheter till detta. De olika myndigheternas karaktär och inriktning påverkar både hur mycket och på vilket sätt regeringen har valt att använda sina befogenheter att styra verksamheterna.

... men det finns utmaningar

Även om utvecklingen av myndighetsstyrningen mot en mer verksamhetsanpassad styrning har medfört flera förbättringar så kan förändringarna också rymma ett antal risker och problem. Våra exempel från de studerade sju myndigheterna visar på några sådana områden där särskild uppmärksamhet kan krävas för att statsförvaltningen ska ges förutsättningar att genomföra politiken på ett effektivt sätt. I några av dessa fall visar exemplen även på möjligheter till lösningar.

Fyra utmaningar för regeringens styrning av myndigheterna diskuteras i det följande. Dessa utmaningar handlar om:

-
- *Långsiktighet.* Myndigheterna behöver ges förutsättningar för långsiktighet även i de fall då regeringens behov att styra är stort.
 - *Informella kontakter.* Användningen av informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheten som ett

kompletterande verktyg i styrningen förutsätter en hög medvetenhet och kompetens för att inte riskera att gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet.

- *Sektorisering.* Den verksamhetsanpassade styrningen medför ett förstärkt stuprörstänkande. Detta understryker vikten av att Regeringskansliet och myndigheterna utvecklar sina arbetsformer så att verksamheterna ges förutsättningar att genomföra även sektorsövergripande prioriteringar.
 - *Regeringens ansvar inför riksdagen.* Regeringen behöver utveckla resultatredovisningen till riksdagen så att gapet kan överbryggas mellan myndigheternas mer avgränsade resultatredovisningar och riksdagens efterfrågan på övergripande redogörelser för effekterna av den statliga verksamheten i förhållande till de politiska målen.
-

Hur kan myndigheter ges mer långsiktiga förutsättningar?

Ett av regeringens motiv till förändringen av myndighetsstyrningen var att långsiktigheten i styrningen skulle öka. Detta skulle åstadkommas genom att myndigheternas instruktion och de uppgifter som anges där skulle utgöra basen för den löpande styrningen. Med mindre omfattande regleringsbrev skulle styrsignalerna bli färre och tydligare. På så vis skulle styrningen också bli mer strategisk.

Samtliga intervjuade håller med om denna utgångspunkt. Men för flera av myndigheterna spelar instruktionen i realiteten en mer undanskymd roll i genomförandet av den operativa verksamheten. Från departementens sida framhålls att för verksamheter som är politiskt viktiga kan inte den långsiktiga inriktningen som uttrycks i instruktionen ses som överordnad i styrningen. Regleringsbrevens mer kortsiktiga styrning spelar en fortsatt viktig roll för flera av de myndigheter vi har studerat.

Här verkar det finnas en målkonflikt – i vissa fall framstår verksamhetsanpassning och långsiktighet som två olika målsätt-

ningar som är svåra att förena. Verksamhetens karaktär och regeringens styrbehov på området framhålls från flera av de intervjuade som en mer ändamålsenlig utgångspunkt än att generellt ange att långsiktigheten bör öka.

Regeringens uppdrag att styra riket innebär att regeringen också är ansvarig inför riksdagen för genomförandet av politiken. Med denna utgångspunkt blir inte långsiktighet och strategisk styrning liktydiga begrepp. I en föränderlig omvärld behöver regeringen ha förutsättningar att snabbt kunna lägga om inriktningen av en verksamhet för att de politiska intentionerna ska kunna uppfyllas. Flexibiliteten i styrningen blir då viktigare än långsiktigheten. I ett sådant sammanhang ligger inte betoningen i styrningen på att ge myndigheten förutsättningar för långsiktighet.

Å andra sidan kan mer långsiktiga planeringsförutsättningar skapas på olika sätt även för myndigheter som regeringen av olika skäl anser kräver stora inslag av löpande styrning. Våra intervjuer pekar på två vägar varav den ena ligger i regeringens händer och den andra finns inom myndighetens handlingsutrymme att själv ta initiativ till.

Det första sättet att öka förutsättningarna för långsiktighet handlar om att regeringen så långt möjligt bör undvika att besluta om särskilda uppdrag vid sidan av regleringsbrevet. Här avviker Socialstyrelsen påtagligt från de andra myndigheterna. Även Arbetsförmedlingen och Naturvårdsverket verkar inom politiskt högtintressanta områden, men antalet löpande beslut om särskilda uppdrag är markant färre jämfört med Socialstyrelsen. Det stora antalet uppdrag leder enligt myndighetschefen till undanträngningseffekter för myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Regeringens styrsignaler går därmed emot varandra och resultatet blir att prioriteringarna blir otydliga. Om de särskilda uppdragen är högre prioriterade än grunduppdraget så borde instruktionen ses över så att den bättre överensstämmer med regeringens prioriteringar.

Det andra sättet är att myndigheterna agerar mer proaktivt. Med sin stora kunskap om verksamheterna de ansvarar för och om utvecklingen inom den sektor där de verkar har myndigheterna goda förutsättningar att identifiera viktiga utvecklingsområden. I och med att verksamhetsstrukturen har avskaffats har också utrymmet ökat för myndigheterna att själva konkretisera verksamhetens mål. Skolinspektionen hör till de myndigheter som har tagit egna initiativ. Myndighetens analys av effektkedjor för hur de utbildningspolitiska målen kan uppfyllas är ett exempel på hur myndigheter kan se till att ligga steget före och därmed skapa utrymme för en ökad långsiktighet i verksamheten. Som en av de intervjuade framhöll så finns sedan självklart behov av dialog med Regeringskansliet kring de mål och medel som myndigheten har identifierat.

Finns en klar gräns mellan information och styrning?

Regeringens styrning av myndigheterna bygger på regeringsbeslut om instruktioner, regleringsbrev, uppdrag, finansiella villkor etc. Det handlar därmed om en klart formaliserad styrning där styrningen bereds och beslutas i form av regeringsbeslut. De informella kontakterna är viktiga och nödvändiga för informationsutbytet och för att klargöra innebörden i regeringens beslut för den genomförande myndigheten. Dessa förtydliganden av styrningen kan dock aldrig gå utanför de formella besluten. Då skulle regeringens kollektiva beslutsfattande åsidosättas vilket ökar risken för att andra relevanta prioriteringar och avvägningar tappas bort.

Även Konstitutionsutskottet har understrukt att det är väsentligt att kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet. Ett ytterligare skäl var att sådana kontakter saknar den dokumentation som präglar den formella styrningen, vilket innebär att efterföljande kontroll inte är möjlig. Dessutom är det värt att åter referera till KU:s uttalande om att oavsett vilka kontakter som förekommit så bär myndigheten det fulla och slutliga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

I våra intervjuer framkommer dock att gränsen mellan information och styrning i vissa fall uppfattas som flytande. Detta sätter fokus på kompetensförsörjningsfrågorna. Såväl Regeringskansliets som myndigheternas tjänstemän måste ha både förvaltningskunnande och förmåga att identifiera när informationen och kunskapsutbytet bör övergå i en formell beredning av ändringar eller tillägg av styrdokumentet. Klara och tydliga kommunikationskanaler nämnde en av de intervjuade som en förutsättning för att frågorna hanteras på rätt nivå, vilket delvis kan säkra att gränsen mot styrning inte överskrids i de informella kontakterna. Från ett av departementen framhölls också att ett syfte med de regelbundna strukturerade mötena med myndigheten är att identifiera frågor som behöver lyftas över i den formaliserade styrningen.

Myndighetschefer som saknar erfarenhet från Regeringskansliet kan ha en mindre utvecklad förmåga både vad gäller att tolka politiska signaler och att veta var gränsen går mellan information och styrning. På motsvarande sätt kan nytillträdna politiker ha en vag uppfattning om hur informella kontakter kan och bör användas och när det krävs formaliserad styrning. Förvaltningskunnandet och kompetensen i styrningsfrågor behöver därför prioriteras av tjänstemannaledningen i såväl Regeringskansliet som i myndigheterna. Till syvende och sist är det de ansvariga cheferna på respektive håll som behöver stå för kontinuiteten och ta ansvaret för att kvalitetssäkra processerna och säkerställa att gränsen mellan information och styrning inte överskrids.

Det är en grannliga uppgift för en tjänsteman att känna av var gränsen mellan information och styrning går. Men myndighetsstyrning är svårt även på andra sätt. En ömsesidig förståelse för Regeringskansliets respektive myndighetsledningens roller förutsätter att både Regeringskansliet och myndigheterna har en hög professionalitet och kompetens i styrningsfrågor som kan matcha varandra.

Det utvecklingsprogram om myndighetsstyrning som bedrivs inom Regeringskansliet har nämnts vid flera av intervjuerna som ett utmärkt forum för att diskutera både gränsdragningsproblem vad gäller de informella kontakterna och att lära av varandra för en ökad kompetens i styrningsfrågor. På motsvarande sätt behöver frågor om verksamhetsstyrning och tjänstemannarollen diskuteras inom myndigheterna. Dessutom kan den ömsesidiga förståelsen mellan myndigheter och Regeringskansliet öka av gemensamma kompetensutvecklingsinsatser som rör styrningsfrågorna.

Hur kan sektorsövergripande prioriteringar ges utrymme när styrdokumentet slimmas?

Färre och tydligare styrsignaler var ett av motiven till utvecklingen av myndighetsstyrningen. Och visst stämmer det att många mål på ett område gör att prioriteringarna i stället framträder mindre tydligt. Bli styrsignalerna många så styr ingen av dessa signaler.

Resultatstyrningen har en inbyggd risk för suboptimering eftersom stor vikt läggs vid den enskilda myndighetens resultat inom det område där myndighetens huvudsakliga uppdrag ligger. Detta kan skapa barriärer mot angränsande myndigheters ansvarsområden, och störst problem finns för politiska prioriteringar som spänner över många områden. Risken för suboptimering förstärks ytterligare när styrdokumentet renodlas till respektive myndighets kärnuppdrag. Från våra intervjuer har vi också noterat att den utbyggda mötesstrukturen mellan departement och myndigheter sällan används för att hantera sektorsövergripande frågor. Det som kallas för stuprörstänkande och sektorisering riskerar i stället att förstärkas ytterligare.

Utvecklingen av myndighetsstyrningen har inte varit inriktad mot att lösa det fundamentala problemet med tvärsektorieell samverkan. Men verksamhetsanpassningen av styrningen tillsammans med den ökade användningen av informella dialoger innebär att specialiseringen och fokuseringen på styrning av enskilda myndigheter drivs ett steg längre. Detta medför sam-

tidigt ett ökat behov av samordning och helhetssyn. En effektiv statsförvaltning förutsätter att även regeringens sektorsövergripande prioriteringar kan hanteras av myndigheterna. Våra intervjuer ger inga indikationer om att utvecklingen av styrningen av myndigheterna har medfört bättre former för att hantera denna typ av frågor.

I våra intervjuer framhölls att uppdrag vid sidan av regleringsbrev som beslutas i form av särskilda regeringsuppdrag kan vara ett sätt att lyfta politiskt prioriterade frågor av sektorsövergripande karaktär. Men detta förutsätter, som en av de intervjuade generaldirektörerna påpekade, att även uppdragsdialogen med berörda myndigheter samordnas mellan de berörda departementen. På den punkten får Regeringskansliet ofta bakläxa.

Utmaningen kvarstår därmed att hitta ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för en effektiv styrning som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar. Flera exempel på arbetsformer inom Regeringskansliet har prövats för att säkerställa att prioriteringar som inte håller sig inom ett stuprör tappas bort. Men samverkan myndigheter emellan behöver utvecklas ytterligare, både av effektivitetsskäl och för att medborgarna rimligen bör kunna förvänta sig att staten uppträder samordnat.

Får riksdagen den redovisning den behöver?

Ett motiv till förändringarna i regeringens användning av styrinstrumenten var att återrapporteringskraven till myndigheterna skulle minska. Detta skulle åstadkommas genom att myndigheternas redovisning framför allt skulle avse verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Detta framstår som både logiskt och rimligt utifrån respektive myndighets uppdrag. För regeringen kvarstår dock att i budgetpropositionen redovisa både effekterna av statens verksamhet och de bidrag som statens resursinsatser har inneburit i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.

Mellan myndigheternas redovisningar av resultat utifrån de uppdrag de har och regeringens redovisning av effekterna i relation till målen uppstår ofta ett glapp. Uppgiften för regeringen att redovisa resultat till riksdagen har dessutom skärpts något i och med den nya budgetlagen, och även den nya regeringsformen framhåller riksdagens roll att följa upp och utvärdera de beslut som riksdagen har fattat. I utskotten finns därför särskilda arbetsgrupper som arbetar med uppföljning och resultat. Miljöområdet hör till de områden där riksdagens efterfrågan är stor på effektredivisningar i förhållande till de uppsatta målen.

För att överbrygga gapet mellan regeringens ansvar att redovisa effekter i relation till de politiska målen och förvaltningsmyndigheternas redovisning av sina respektive resultat på mer avgränsade områden behöver Regeringskansliet tillgång till kompletterande analyser. För flera av de myndigheter som vi har studerat har också återrapporteringskraven ökat igen, och kraven har kompletterats med olika resultatindikatorer som myndigheterna ska redovisa. Detta kan tolkas som en följd av att återrapporteringskraven i det första skedet minskades i en utsträckning som medförde att regeringen inte fick tillräcklig information om verksamhetens resultat.

I regeringens ansvar inför riksdagen ingår att bedöma och redovisa resultat i förhållande till mål på den övergripande nivån. Det förutsätter att det inom Regeringskansliet finns kompetens att beställa och använda analyser som svarar mot detta behov. På vissa politikområden finns särskilda analysmyndigheter som har i uppdrag att lämna sammanlagda resultatbedömningar för sina respektive områden. Det är dock inte alla analysmyndigheter som har ett tydligt uppdrag att fylla denna funktion. Regeringen behöver säkerställa att sådana sammanvägda analyser genomförs och att nödvändiga underlag inhämtas från aktörer som särskilda analysmyndigheter, Statskontoret, forskare eller konsulter.

Regeringen är ansvarig inför riksdagen för både styrningen av de statliga myndigheterna och för resultaten av verksamheterna.

Och riksdagen är folkets företrädare som måste kunna pröva ansvarskedjan mellan regeringen och förvaltningen. Detta kan göras först då riksdagen har tillgång till tillförlitlig information om verksamhetens resultat och effekter.

Till sist...

Myndighetsstyrning är komplext. En effektiv myndighetsstyrning förutsätter samklang mellan de olika styrinstrumenten, och för regeringen finns även utmaningen att hitta en balans mellan generell styrning av alla eller flertalet verksamheter och styrning av enskilda myndigheter. Alla myndigheter varken kan eller bör styras lika mycket och på samma sätt.

Styrningsfrågorna hör till de områden som förutsätter en kontinuerlig utveckling och ett ständigt pågående lärande och reflektion. Och kanske handlar styrningen av myndigheter till sjuvande och sist mer om förhållningssätt och ett ständigt lärande inom regeringskansli och myndigheter än att hitta en optimal modell för hur regeringen bör styra sin förvaltning.

Inledning

Varför en rapport om regeringens myndighetsstyrning?

Statsförvaltningens övergripande uppdrag är att förverkliga regeringens politik. I genomförandet av politiken ska förvaltningen utgå ifrån grundläggande värden om bl.a. rättssäkerhet och effektivitet. Inom en rad områden är det statliga myndigheter som ansvarar för att uppgifter utförs enligt politiska intentioner och gällande regler. Statsförvaltningens myndigheter har därmed att hantera en dikotomi av två viktiga demokratiska principer – de står *i rikets tjänst på politikens villkor*, som Jan Asplind uttrycker det i undertiteln till boken *Generaldirektör* (2009). Regeringens styrning och uppföljning av statliga myndigheter spelar en viktig roll för hur statsförvaltningen klarar av sitt huvuduppdrag.

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Anledningen till förändringarna var de brister och problem som under senare år hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styretningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov. Detta förutsatte en förändrad användning av olika styrinstrument, bland annat regleringsbrev, instruktioner och årsredovisningar.

Det finns nu – drygt fyra år senare – skäl att följa upp och analysera vilket genomslag som den förändrade inriktningen av

regeringens myndighetsstyrning har fått i praktiken. Statskontoret har till uppdrag att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling. Som en del av uppdraget ger Statskontoret ut skriftserien *Om offentlig sektor* i vilken denna rapport ingår.

Rapportens inriktning och upplägg

Rapporten är inriktad på följande frågor:

-
- Vilka motiv låg till grund för utvecklingen av regeringens myndighetsstyrning?
 - Hur har myndighetsstyrningen förändrats i praktiken?
 - Hur förhåller sig de genomförda förändringarna till uppställda motiv?
-

Rapporten syftar till att öka kunskapen om hur regeringens myndighetsstyrning har utvecklats under senare år. Rapporten är således ingen utvärdering med generella slutsatser om huruvida myndighetsstyrningen har förändrats på ett bra eller dåligt sätt.

Rapportens fokus ligger på regeringens styrning och uppföljning av statliga förvaltningsmyndigheter, med tonvikt på den styrform som brukar benämnas resultatstyrning. I förgrunden står att identifiera och analysera förändringar av de styr- och uppföljningsinstrument som regeringen förfogar över i utformningen av sin resultatstyrning av myndigheterna. Det gäller främst instruktioner, regleringsbrev, särskilda uppdrag, årsredovisningar, informella kontakter, myndighetsdialoger och externa utvärderingar.

Finansiell styrning, ledningsformer och regeringens utnämning av myndighetschefer står därmed inte i centrum för denna rapport. Inte heller myndigheternas interna styrning och uppföljning behandlas i någon större utsträckning.

Rapporten vilar bl.a. på en genomgång av utredningar och propositioner som har behandlat en utveckling av regeringens resultatstyrning av myndigheterna. Fokus hamnar därmed på Styretredningen, som hade i uppdrag att utvärdera resultatstyrningen, samt på budgetpropositionen för 2009 och 2010 års förvaltningspolitiska proposition där regeringen lämnade sina bedömningar av hur myndighetsstyrningen bör utvecklas.

Till grund för rapporten ligger även tidigare övergripande studier av hur myndighetsstyrningen har utvecklats i praktiken under senare år. För att komplettera detta underlag har intervjuer genomförts med myndighetschefer och tjänstemän vid sju myndigheter (Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Statens skolinspektion, Socialstyrelsen och Trafikverket). Urvalet av dessa myndigheter syftar till att ge en bred bild av variationen av myndigheter (t.ex. storlek, sakområden, verksamhetstyp). Intervjuer har även gjorts med enhetschefer och myndighetshandläggare vid berörda delar av Regeringskansliet (Arbetsmarknads-, Justitie-, Miljö-, Kultur-, Närings-, Social- samt Utbildningsdepartementen). Sammantaget har ca 25 personer intervjuats för denna studie.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Clas Heinegård, Elin Landell och Petter Kockum, projektledare. En referensgrupp har bistått projektgruppen med synpunkter på studiens upplägg och en tidigare version av rapporten. Referensgruppen har bestått av Michael Borchers, (utredningssekreterare), Lena Johansson (generaldirektör Kommerskollegium), Ann Lemne (departementsråd Regeringskansliet, utvecklingsprogrammet för förbättrad styrning), Eva Lindblom (avdelningschef Ekonomistyrningsverket) samt Eva Lindström (styrelseordförande för Vårdanalys, ledamot av Finanspolitiska rådet och f.d. riksrevisor).

Rapporten är utformad på följande sätt. Först i rapporten återfinns en sammanfattande diskussion om de fördelar och faror

som utvecklingen av regeringens myndighetsstyrning medför för statsförvaltningens förutsättningar att förverkliga de politiska intentionerna. I de efterföljande avsnitten ges först en bakgrund till statlig styrning med en belysning av bl.a. inomstatliga ansvarsförhållanden samt statliga styrformer och styrinstrument. Därefter redovisas motiven till och innehållet i den förändrade styrningsinriktningen. Avsnitten därefter beskriver hur myndighetsstyrningen har förändrats i praktiken, dels utifrån resultaten från tidigare övergripande uppföljningar, dels med utgångspunkt från våra egna intervjuer med myndighetschefer respektive ansvariga tjänstemän inom Regeringskansliet.

Statlig styrning och uppföljning – en bakgrund

Styrning i grunden

Styrning avser vanligtvis ett förhållande där en aktör vill påverka en annan aktörs agerande. Grunden är att den styrande aktören har vissa önskemål om agerandet och att den styrda aktören har tillräckliga förutsättningar att agera på önskvärt sätt. Styrningen kan se ut på olika sätt. Den kan t.ex. fokusera på vilka resurser som ska finnas, vilket arbetssätt som ska gälla eller vilka resultat som ska åstadkommas. Vidare kan styrningen vara utformad på ett detaljerat sätt eller på en övergripande nivå. Ofta finns det formella förutsättningar för en styrningssituation, dvs. normer om hur styrningen ska eller får vara utformad. Inte sällan finns det även olika praktiska omständigheter som påverkar vad som är möjligt respektive lämpligt att styra.

Uppföljning, dvs. återkoppling om huruvida det faktiska agerandet överensstämmer med det önskvärda resultatet, är i många fall en viktig komponent i styrningen. Uppföljningen kan ha ett såväl kontrollerande syfte (ansvarstagandet för genomförd styrning) som lärande syfte (korrigering av framtida styrning och agerande). En fungerande uppföljning är beroende av att det finns korrekt och relevant information om det faktiska agerandet.

Den statliga ansvarskedjan

Inom staten utgörs det grundläggande styrningsförhållandet av att statsförvaltningen ska genomföra beslut som har fattats av riksdagen och regeringen utifrån det mandat som väljarna har uttryckt i allmänna val. Styrningen av statliga myndigheter och verksamheter ska således ge statsförvaltningen förutsättningar att förverkliga politiska mål. I genomförandet av politiken ska

förvaltningen samtidigt säkerställa grundläggande värden om bland annat saklighet och likabehandling samt effektivitet och service.

Den formella grunden för styrning och uppföljning av statliga myndigheter läggs framför allt fast i regeringsformen (RF 2011:109) som utgör en av Sveriges fyra grundlagar, men även bl.a. budgetlagen och myndighetsförordningen innehåller viktiga bestämmelser om ansvarsförhållandena i det svenska statskicket. ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”, är regeringsformens första mening. Riksdagen är folkets främsta företrädare och det är riksdagen som utser statsminister som sedan i sin tur anmäler övriga statsråd i regeringen till riksdagen. I regeringsformen slås också fast att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen för genomförandet av politiken. Där anges även att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde, dvs. att regeringen fattar alla beslut som kollektivt och att skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet. Det är riksdagen som granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen ska bl.a. lämna en redovisning till riksdagen om de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen fastställda målen.

Under regeringen lyder flertalet av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Lydnadsförhållandet, som anges i regeringsformen (12 kap. 1 § RF), innebär att regeringen har långtgående befogenheter att bestämma över myndigheterna – de är inte självständiga även om de är organisatoriskt fristående. Regeringen avgör själv i vilken utsträckning den vill använda sig av sina befogenheter att styra.

I vissa avseenden är dock förvaltningsmyndigheterna självständiga i förhållande till regeringen. Det gäller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). Det är för sådana fall som förbudet mot s.k. ministerstyre gäller. Regeringen är

ytterst ansvarig inför riksdagen för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnessplikt mot regeringen inte gäller.

Myndighetens ledning, dvs. styrelsen i styrelsemyndigheter och myndighetschefen i enrådhetsmyndigheter, ansvarar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. I myndighetsledningens ansvar ingår även att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. För myndigheter som leds av styrelser ansvarar myndighetschefen inför styrelsen för att den löpande verksamheten sköts enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar.

Riksdagens och regeringens maktbefogenheter

Regeringsformen ligger även till grund för riksdagens och regeringens befogenheter till maktutövning. Av särskild vikt för styrningen av statliga myndigheter är maktbefogenheterna rörande normgivning, statens ekonomiska medel, utnämningar samt kontroll. *Normgivningsmakten* innebär i korthet att riksdagen stiftar lagar och att regeringen meddelar föreskrifter på delegation av riksdagens bemyndigande eller utifrån sin egen förordningsmakt. Även myndigheter får med stöd i lag utfärda egna föreskrifter. *Finansmakten* rör bl.a. att riksdagen bestämmer om hur statens medel ska användas och att regeringen därefter disponerar statens medel och övriga tillgångar. *Utnämningsmakten* innebär bl.a. att personal vid statliga myndigheter anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen medför dock att det i praktiken är ett fåtal tjänster som regeringen beslutar om, främst generaldirektörer, överdirektörer och länsråd. *Kontrollmakten* gäller särskilt riksdagens möjligheter att granska och kontrollera regeringen och den offentliga förvaltningen samt Riksdagens ombudsmäns och Riksrevisionens verksamhet.

Statsförvaltningens struktur och verksamheter

Statsförvaltningens organisatoriska struktur är av betydelse för regeringens myndighetsstyrning. I Sverige har vi å ena sidan ett förhållandevis litet regeringskansli med uppgift att bereda regeringsärenden och biträda regeringen i dess verksamhet i övrigt, och å den andra sidan ett stort antal fristående myndigheter. Strukturen kan också beskrivas i termer av antalet anställda. I Regeringskansliet (inkl. utlandsmyndigheterna) arbetar ca 4 600 personer, medan statsförvaltningen som helhet sysselsätter omkring 230 000 kvinnor och män. Det betyder att 98 procent av statsförvaltningens verksamheter och personal återfinns inom förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Dessa förhållanden avspeglar det betydande ansvar för olika uppgifter inom ett flertal områden som de statliga myndigheterna har getts. En decentraliserad förvaltning ställer särskilda krav på att regeringen på lämpligt sätt styr och följer upp sina myndigheter. I detta sammanhang har Regeringskansliet en viktig uppgift i att biträda regeringen och statsråden i styrningen och uppföljningen av förvaltningen och dess verksamhet.

Utformningen av styrningen behöver även ta hänsyn till att myndigheterna skiljer sig åt i olika avseenden. En skillnad utgörs av myndigheternas storlek och verksamheternas volym. Myndigheterna skiljer sig även åt beträffande vilka slags verksamheter de bedriver, t.ex. tillståndsprövning, tillsyn, tjänsteproduktion, samordning och uppföljning. En utmaning för regeringen är därför att avgöra i vilka delar som styrningen ska vara generell för samtliga eller flera myndigheter respektive specifikt utformad utifrån behovet av styrning av den enskilda myndighetens verksamhet.

Förvaltningsstrukturen med många fristående statliga myndigheter med betydande verksamhetsansvar har även inneburit en långtgående specialisering av statliga verksamheter. I en del fall finns det dock avsevärda gränssytor och verksamhetssamband mellan myndigheter. Regeringens myndighetsstyrning behöver

därför även beakta förekomsten av sektorsövergripande frågor och samordningsbehov.

Statliga styrformer

Regeringens styrning och uppföljning sker i olika former. Styrformerna kompletterar varandra vilket gör att olika kombinationer av styrformer används beroende på vilken styrsituation det rör sig om.

Organisationsstyrning gäller frågor om lämplig organisering av statliga verksamheter, t.ex. myndighetsform eller annan organisationsform respektive enmyndighet eller ”myndighetskoncern”. Utnämningsstyrning rör främst utnämning av myndighetschefer inom statsförvaltningen och tillsättning av befattningar för mer tillfälliga uppdrag. Ekonomisk styrning är inriktad på att skapa förutsättningar för hög effektivitet och god resurshushållning i statlig verksamhet. Den ekonomiska styrningen består av finansiell styrning och resultatstyrning. Den finansiella styrningen fastställer de ekonomiska ramarna för en verksamhet, såsom tilldelning av anslagsmedel, villkor för avgiftsfinansierad verksamhet, och investerings- respektive låneramar.

Resultatstyrningen

Resultatstyrning har under de senaste årtiondena blivit en av regeringens dominerande styrformer i relationen till sin förvaltning. Resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet, att systematiserad resultatinformation tas fram och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Tanken med denna styrform är att regeringen ska fastställa de övergripande målen för myndigheternas verksamhet samtidigt som myndigheterna ges stor handlingsfrihet att själva avgöra hur målen praktiskt ska uppnås. Resultatstyrningen förutsätter att de politiska mål som formulerats på en övergripande nivå omvandlas och konkretiseras till operativa mål, uppgifter och uppdrag samt resultatkrav för myndigheterna. Resultatstyrning bygger även på att genomförandet av verksamheten till stor del dele-

geras till myndigheterna, dvs. att myndigheten har utrymme att välja medel för att uppnå de uppsatta målen.

Resultatstyrningen ställer särskilda krav på möjligheterna att följa upp resultaten. Behovet av uppföljning blir stort när myndigheterna inom givna ramar ges stor frihet att bestämma hur det uppdrag man fått ska utföras. Regeringen måste då med hjälp av uppföljning kunna säkerställa att effekten blir i enlighet med den politiska avsikten.

Regeringens styrnings- och uppföljningsinstrument

Regeringen förfogar över flera konkreta instrument i sin styrning och uppföljning av statliga myndigheter och verksamheter. Vissa styrinstrument består av bestämmelser som gäller för samtliga eller flera myndigheter. Sådana generella bestämmelser återfinns bland annat i myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen (2006:1228) samt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Det finns också styrinstrument som riktar sig till enskilda myndigheter. En del av dessa styrinstrument är knutna till den årliga styrningen av myndigheterna och har en stark koppling till den statliga budgetprocessen. Andra styrinstrument används utifrån ett mer långsiktigt verksamhetsperspektiv.

I *instruktionen* fastställer regeringen en myndighets uppgifter och ledningsform samt andra specifika förhållanden för myndigheten.

I de årliga *regleringsbreven* anger regeringen de finansiella förutsättningarna för olika verksamheter samt i förekommande fall tillkommande mål, krav på återrapportering och uppdrag.

Regeringen beslutar ibland även om *särskilda uppdrag* till myndigheter vid sidan av regleringsbreven.

Det förekommer även *informella kontakter* mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheter å den andra. Sådana kontakter används löpande för att utbyta information och kunskap om olika frågor samt för att förtydliga innebörden av formella styrsignaler.

Myndigheterna lämnar en *årsredovisning* för hela sin verksamhet som innehåller en resultatredovisning och en finansiell redovisning (bl.a. balansräkning och resultaträkning).

En årlig *myndighetsdialog* hålls mellan den politiska ledningen och myndighetsledningen för att på ett ordnat sätt följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och resultat.

Utvärderingar och omprövningar av statliga verksamheter och myndigheter görs emellanåt då regeringen har behov av att få ett fördjupat underlag om ändamålsenligheten i en organisering eller effektiviteten i en verksamhet.

En utvecklad myndighetsstyrning

Regeringens myndighetsstyrning har fått en delvis förändrad inriktning under de senaste åren. Riksrevisionen, Styrtredningen och Förvaltningskommittén har pekat på att det förekom betydande brister och problem i styrningen. Motsvarande brister har även uppmärksammats av tidigare utredningar under de senaste 20 åren. Mot bakgrund av denna problembild gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömningen att myndighetsstyrningen behöver utvecklas i vissa avseenden. Detta har förutsatt en förändrad användning och utformning av de olika styrinstrumenten.

I detta avsnitt beskrivs de senaste årens insatser för att utveckla myndighetsstyrningen.

Problembilden

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterade i sin årliga rapport för 2005 att de mål som regeringen formulerar är alltför otydliga och svåra att följa upp (RiR 2005:13). I rapporten framhölls att målen gav en begränsad vägledning till myndigheterna om vilka aktiviteter som är prioriterade. Därtill menade Riksrevisionen att otydliga återrporteringskrav försvårade för regeringen, och i förlängningen även för riksdagen, att bedöma verksamhetens resultat. Även i Riksrevisionens årliga rapport för 2006 framkom iakttagelser om otydliga styrsignaler från regeringen till myndigheterna och bristande krav på uppföljning (RiR 2006:18). Riksrevisionen konstaterade även att regeringens redovisning till riksdagen inom vissa områden var alltför begränsad, saknades eller var missvisande.

Behov att utvärdera resultatstyrningen

I juni 2006 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning. I den s.k. Styrtredningens direktiv (dir. 2006:30) pekade regeringen på att myndigheterna hade både positiva och negativa erfarenheter av resultatstyrningen. Den resultatinformation som hade tagits fram användes i ganska stor utsträckning inom myndigheterna och det framstod som att dialogen mellan myndigheterna och Regeringskansliet hade utvecklats.

Samtidigt upplevde myndigheterna att återrapporteringskraven hade ökat kraftigt och det var oklart hur denna information kom till användning i Regeringskansliet. En iakttagelse var att det omfattande innehåll i myndigheternas regleringsbrev riskerade att göra regeringens styrsignaler ottydliga. Ett stort och växande antal mål, generella krav, återrapporteringskrav och uppdrag innebar att effekten av respektive styrsignal avtog samtidigt som kostnaden ökade. Erfarenheter visade dessutom att antalet generella krav hade ökat markant och att regeringens styrsignaler gavs i olika, ibland parallella, styrdokument. Regeringens direktiv pekade även på att det förekommit kritik mot politikernas förutsättningar att löpande formulera tydliga och mätbara mål som på ett meningsfullt sätt kunde brytas ned i mer avgränsade mål i en hierarkisk kedja som gick långt ner i enskilda förvaltningsorgan.

Styrtredningens analys

Styrtredningen pekade i sitt betänkande, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75), på att det hade skett vissa förbättringar i regeringens styrning av statliga myndigheter. I jämförelse med några decennier tidigare fanns det t.ex. en helt annan medvetenhet om styrfrågor. Det var dock i stora delar samma beskrivning av de grundläggande bristerna i regeringens styrning av myndigheterna som tidigare. Problemen berodde enligt utredningen till väsentlig del på orealistiska föreställningar om hur politiska beslutsfattare borde styra myndigheterna. Det formella styrsystemet som hade vuxit

fram hade också fått vissa rituella drag och skiljde sig ifrån den reella styrningen.

Styrtredningen gjorde flera *principiella ställningstaganden* i fråga om regeringens styrning av statsförvaltningen:

-
- Myndigheternas uppdrag bör formuleras så att de kan förverkligas inom ramen för myndigheternas befogenheter.
 - Regeringskansliets styrning och arbetsformer behöver stödja samordningen mellan myndigheter.
 - Analyser av vilka verksamheter som kan bidra till olika politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen.
 - Det är orealistiskt att i budgetprocessen pröva hela den statliga verksamheten eller göra omfattande omprövningar.
 - Ett informellt utbyte i frågor som regeringen enligt regeringsformen kan besluta om bejakas under förutsättning att Regeringskansliet och myndigheterna har kunskap om vad som faktiskt gäller.
 - Det saknas skäl till att skapa särskilda formella procedurer för att utkräva ansvar av myndighetschefer utöver vad som redan finns.
 - Det bör ställas helt olika krav på information beroende på hur den ska användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.
 - Informationskraven på myndigheterna bör ha en tydligare koppling till myndigheternas uppgifter.
 - Myndigheterna bör i sina årsredovisningar redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för enskilda prestationer.

- Komplexa kartläggningar av olika samband mellan kostnader och resultat behöver ske ad hoc och med acceptering av stor osäkerhet.
-

Styretredningen framhöll vidare att förvaltningsmyndigheterna var av vitt skilda slag vilket talar emot en ny enhetlig styrmodell för statsförvaltningen. I stället borde styrningens gemensamma nämnare, dvs. de element som var gemensamma för samtliga myndigheter, vara så liten som möjligt för att ge utrymme att beakta skillnader mellan verksamheter och myndigheter. En av Regeringskansliets uppgifter borde vara att ge råd om hur styrningen skulle utformas i det enskilda fallet. Regeringskansliet borde ägna mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande och ettåriga styrningen av enskilda myndigheter. Mer kraft kunde då i stället ägnas åt strategisk styrning som var inriktad på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget kan bidra till att förverkliga de politiska strävandena. Samtidigt kunde tid frigöras för t.ex. analysarbete och omprövningar inom såväl Regeringskansliet som myndigheterna.

Förvaltningskommitténs bedömning

Förvaltningskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) att styrningen av myndigheterna är av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat väljarna har gett dem. Regeringen och Regeringskansliet behövde därför kunna koncentrera arbetet till styrningsfrågor som är av strategisk vikt. Andra frågor ansåg kommittén kunde delegeras till myndigheterna. Beroende på tidpunkt, politiska majoritetsförhållanden och andra omständigheter kunde det variera vilka frågor som bedömdes som möjliga att delegera. Som huvudregel borde dock myndigheterna ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter. Förvaltningskommittén menade att det krävs en god förmåga att utnyttja de olika styrformer som står till buds för att åstadkomma en för ändamålet lämplig styrning. Enligt kommittén borde regeringens styrning av myndigheterna i större utsträckning anpassas till de olika sakområdenas karak-

tär, och de olika formerna för styrning som regeringen disponerar borde utnyttjas mer aktivt. Förvaltningskommittén framhöll även att resultatstyrningens eftersträlvade fokus på det faktiska utfallet av myndigheternas verksamhet även fortsättningsvis borde vara centralt för styrningen av statsförvaltningen.

Insatser för att utveckla myndighetsstyrningen

En verksamhetsanpassad och strategisk styrning

I budgetpropositionen för 2009 gjorde regeringen bedömningen att det fanns behov av att utveckla styrningen och uppföljningen av statliga myndigheter och verksamheter. Resultatstyrningen skulle enligt regeringen även fortsättningsvis vara ett viktigt styrmedel, men den behövde bli *mer flexibel* för att bättre kunna svara mot regeringens styrbehov. Det fortsatta arbetet med att utveckla resultatstyrningen skulle inriktas mot en mer långsiktig och strategiskt orienterad myndighetsstyrning. Det var angeläget att styrsignalerna till myndigheterna blev färre och tydligare för att få genomslag. Myndigheterna skulle styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. En utgångspunkt var även att myndigheterna skulle redovisa och bedömas utifrån resultat som de själva hade inflytande över.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition framhöll regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter bör vara tydlig och resultatinriktad. Med tydlig avsåg att myndighetens uppdrag ska preciseras genom att regeringen anger uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar. Mål och uppgifter till myndigheterna ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Begreppet resultat avsåg främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till. Den årliga styrningen av myndigheterna ska inriktas mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. Regeringens ambition var att skapa förutsättningar för en styr-

ning som var *långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov*. För vissa myndigheter kan regeringens styrning vara detaljerad, medan den för andra myndigheter kan vara mer övergripande. Styrningen bör således i hög grad ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

I den förvaltningspolitiska propositionen pekade regeringen även på att *övergripande mål kan fungera som vägledning*. Däremot är de som regel *inte lämpliga att användas direkt i verksamhetsstyrningen*. Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen. Regeringen ansåg att det finns behov av analyser av hur övergripande mål kan omvandlas till uppgifter och i förekommande fall verksamhetsmål. Uppgiften förutsätter att verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv och att Regeringskansliet tar tillvara kunskaperna i de många rapporter m.m. som myndigheter och andra tar fram. Sådana analyser bör utgöra underlag för den löpande styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet eller verksamhet. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av statens samlade resurser.

Verksamhetsstrukturen avskaffas

Det var i och med budgetpropositionen för 2001 som en enhetlig verksamhetsstruktur introducerades för den statliga verksamheten. Regeringen framhöll då att verksamhetsstrukturens indelning skulle underlätta för regeringen och riksdagen att relatera resultat till politiskt beslutade mål. Verksamhetsstrukturen skulle även bidra till att tydliggöra hur olika insatser verkar mot gemensamma mål. Dessutom kunde jämförelser underlättas mellan olika områden, vilket i sin tur kunde underlätta prioriteringar mellan olika verksamheter.

I Styretredningens utvärdering av resultatstyrningen gjordes dock bedömningen att verksamhetsstrukturen för statlig verksamhet inte hade fyllt sina syften. Strukturen hade varken underlättat prioriteringsdiskussioner eller bedömningar av verksamhetens resultat och förbrukade resurser. De mål som uttryckte den långsiktiga politiska viljeinriktningen hade inte på ett tillfredsställande sätt kunnat omvandlas till styrsignaler för ett administrativt system. Det fanns dessutom endast begränsade möjligheter att i efterhand få aggregerad överordnad resultatinformation genom att lägga ihop resultat på lägre nivåer.

I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå i och med budgetpropositionen för 2009. Avskaffandet motiverades med det inte hade varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för myndigheterna. Det hade inte heller varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa eller summera vare sig resultat eller kostnader i denna struktur.

Instruktionen det grundläggande styrinstrumentet

Styretredningen föreslog att regeringen i instruktionen skulle ange vilka uppgifter den tilldelat myndigheten för att nå målen för myndighetens verksamhet. I instruktionen borde myndighetens uppgifter formuleras tydligt så att de svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Utredningen framhöll även att detaljeringsgraden i instruktionen kunde variera från myndighet till myndighet beroende på hur detaljerat regeringen vill styra. Genom att instruktionen gäller tillsvidare och saknar en direkt koppling till den årliga budgetprocessen kunde det skapas en annan rytm och kontinuitet i myndighetsstyrningen. I arbetet med instruktionen borde det aktualiseras frågor om den enskilda myndighetens verksamhetsmässiga samband med andra myndigheter.

I budgetpropositionen för 2009 framhöll regeringen att myndigheternas instruktioner och de uppgifter som anges där, skulle komma att utgöra basen för den löpande styrningen och åter-

rapporteringen. Även i 2010 års förvaltningspolitiska proposition underströk regeringen att instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna. En myndighets instruktion ska tydliggöra myndighetens uppdrag och uppdraget ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. I varje instruktion ska myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan dock variera mellan olika myndigheter.

Regleringsbrevet kompletterar instruktionen

Enligt Styretredningen var det i normalfallet inte nödvändigt att styra myndigheterna ytterligare utöver den långsiktiga, fleråriga styrningen i instruktionen och andra författningar. Fokuseringen på arbetet med regleringsbrevet hade lett till ett myndighetscentrerat arbetssätt. Utredningen ansåg att i praktiken var regleringsbrevets årliga tillskott till styrningen av myndigheterna – utöver vad som redan framgår av instruktionerna och andra författningar – många gånger litet. Styretredningen föreslog därför att regeringen endast borde ange myndighetens finansiella villkor i regleringsbrevet. Även i fortsättningen kunde det dock finnas lägen då regeringen på ett särskilt sätt ville understryka vikten av att t.ex. något görs inom det närmaste året. Möjligheterna att fatta särskilda regleringsbeslut om kortfristiga uppdrag och krav påverkades inte av utredningens förslag om att avskaffa verksamhetsdelen i regleringsbrevet.

Regeringens bedömning avvek från Styretredningens förslag om att regleringsbrevet enbart borde omfatta myndighetens finansiella villkor. I budgetpropositionen för 2009 pekade regeringen på att eftersom instruktionen ska vara det grundläggande styrinstrumentet så kan det årliga regleringsbrevet i vissa fall komma att endast innehålla myndighetens finansiella förutsättningar. I andra fall kan dock regleringsbrevet, i likhet med vad som redan förekom, innehålla tillkommande mål och krav på åiterrapportering. Regeringen ansåg det dock vara *angeläget att*

styrsignalerna blev färre och tydligare för att få politiskt genomslag.

Informella kontakter nödvändiga

Styretredningen ansåg att det fortsättningsvis borde finnas stora variationer i omfattningen av och formerna för informella kontakter. Utredningen noterade dock att det fanns en osäkerhet både inom Regeringskansliet och bland myndigheterna om vad som är tillåtet eller inte i fråga om informella kontakter. Det var därför viktigt att alla berörda strävade efter en gemensam uppfattning om informella kontacters laglighet, lämplighet och betydelse. Informella kontakter rörande myndigheternas självständiga ställning i myndighetsutövning och lagtillämpning skulle endast avse informationsutbyte. Vid sidan av detta område kunde dock de informella kontakterna innefatta både styrning och informationsutbyte från regeringens sida och synpunkter från myndigheterna på regeringens arbete med olika frågor. Styretredningen menade att i frågor där regeringen har beslutanderätt bör det enskilda statsrådet kunna meddela sina uppfattningar till myndigheten. Detta måste också kunna ske genom att tjänstemän går in och talar på ministrarnas vägnar. Detta fritar dock inte myndighetschefen från att göra en egen bedömning. Valet står mellan att ta informell styrning och därmed det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.

I budgetpropositionen för 2009 bedömde regeringen att de kontakter som tas mellan Regeringskansliet och myndigheterna är nödvändiga för att den styrning som kommer till uttryck genom instruktion, regleringsbrev etc. ska fungera i praktiken. Regeringen framhöll även att det bör ske en prövning av behovet att *utveckla kontakternas form och innehåll*. Även i 2010 års förvaltningspolitiska proposition pekade regeringen på att det finns ett stort behov av kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Dessa kontakter bör huvudsakligen vara inriktade på informationsutbyte och kunskapsutveckling. Informella kontakter medför dels att regeringen kan hålla sig informerad om den aktuella situationen på olika områden, dels möjligheter att för-

tydliga sin styrning. Myndigheterna kan å sin sida få regeringens intentioner och krav klarlagda. Regeringen framhöll även vikten av att kontakterna med myndigheterna hanteras på ett korrekt sätt i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Regeringen hänvisade även till att Konstitutionsutskottet konstaterat att återhållsamheten med kontakter bör vara mycket stor i sådana ärenden (KU1986/87:29). Oavsett vilka kontakter som förekommit bär myndigheten det fulla och slutliga ansvaret för besluten i det enskilda fallet.

Behovsanpassad resultatinformation

Styretredningen föreslog att myndigheterna ska avgöra hur de bäst redovisar hur de har genomfört sina respektive uppgifter. Resultatinformation var i första hand avsedd för att användas i regeringens löpande styrning och uppföljning av myndigheterna. Därutöver behövdes information för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag. Underlag för sådana omprövningar borde dock enligt utredningen i huvudsak tas fram utanför berörda myndigheter och aktualiseras ad hoc.

I budgetpropositionen för 2009 pekade regeringen på att den löpande uppföljningen av myndigheternas verksamhet även fortsättningsvis skulle ske genom årsredovisning, myndighetsdialog, intern styrning och kontroll, i förekommande fall risk- och sårbarhetsanalyser samt eventuella särskilda återrapporteringskrav. I den förvaltningspolitiska propositionen framhöll regeringen att informationsbehovet varierar för olika verksamheter och i olika beslutssituationer. En tydligare åtskillnad behöver därför göras mellan information som tas fram på årlig basis och den fördjupade information som kan behövas för analys av politikens effekter och för mer omfattande omprövningar. För *den löpande styrningen och kontrollen* av myndigheterna anger regeringen att det är *centralt med tillförlitlig och rättvisande information från myndigheterna själva*. Myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag och andra rapporteringar samt information genom informella kontakter ger information som framför allt används i den löpande styrningen och kontrollen av

myndigheter och verksamheter. Vidare är den årliga myndighetsdialogen, med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning, en viktig del i regeringens uppföljning av myndigheterna. Dialogen innebär att på ett strukturerat sätt följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.

Årsredovisningen utgår främst ifrån instruktionen

Styrtredningen föreslog att myndigheterna i sina årsredovisningar skulle redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats dem genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut. Årsredovisningen borde i första hand vara ett underlag för regeringens styrning och kontroll av att en myndighet fullföljer sitt uppdrag. Myndigheten borde årligen redovisa hur uppdraget hade genomförts och själv avgöra vilken information som bäst gav en korrekt bild av dess verksamhet. Det omfattade även information om kostnader för verksamheten och hur denna hade utvecklats över tiden. Vid behov borde regeringen genom regeringsbeslut och informella kontakter kunna ge närmare instruktioner om redovisningens innehåll. Rapporteringen av verksamheten borde ligga på en nivå som motsvarande myndigheternas faktiska befogenheter och valmöjligheter. Information om de samhällliga effekterna av en myndighets verksamhet borde däremot vanligen inte ingå i årsredovisningen.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2009 att det för vissa myndigheter borde vara tillräckligt att de i årsredovisningen redovisar resultat av sin verksamhet utifrån sina instruktionsenliga uppgifter. Samtidigt framhöll regeringen att det i flera fall finns skäl att i regleringsbrevet precisera t.ex. ambitionsnivåer, uppdrag och återrapporteringskrav för det kommande året. Sammantaget var dock regeringens bedömning att *återrapporteringskraven till myndigheterna bör minska*.

Under 2009 ändrades förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag vad gäller bestämmelser om resultat-

redovisningen i myndigheternas årsredovisningar. Ändringen innebar bl.a. att myndigheterna ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad som i förekommande fall har beslutats i regleringsbrev eller i annat regeringsbeslut. Tidigare skulle resultatredovisningen främst ta sin utgångspunkt i de återrapporteringskrav som hade angetts i regleringsbrevet. En förändring var också att resultatredovisningen främst ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader, i stället för som tidigare då det skulle redovisas hur prestationerna hade utvecklats med avseende även på kvalitet. De ändrade bestämmelserna innebär också att myndigheterna själva får bestämma indelningen av sin resultatredovisning om inte regeringen har beslutat annat.

Externa utvärderingar vid behov

Enligt Styretredningen borde underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten/myndigheterna. Sådana omprövningar borde inte inordnas i ett fast system. De måste i stället aktualiseras utifrån en bedömning av vad som är politiskt angeläget. När mer genomgripande omprövningar blir aktuella borde dessa underlättas genom att högre krav ställs på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns. I sammanhanget ansåg utredningen att kommittéväsendet borde utnyttjas mer strategiskt.

I budgetpropositionen för 2009 och i den förvaltningspolitiska propositionen gjorde regeringen i stort sett samma bedömning som Styretredningen. Underlag för prövning av begränsade förändringar av en eller flera myndigheters uppdrag bör i huvudsak tas fram utanför berörd myndighet. Mer genomgripande prövningar av olika verksamheter kan vanligtvis inte knytas till i förväg bestämda tidpunkter. Inför vissa beslut, t.ex. vid förordnandet av en ny myndighetschef, kan det fordras en djupare analys av ändamålsenligheten med en viss organisering eller av hur effektiva processerna är inom ett område eller i en myndighet.

Vid sådana tillfällen gäller snarare att säkerställa att Regeringskansliet har tillgång till kompetens för att kunna bistå den politiska ledningen med att ta fram relevant beslutsunderlag. Grundläggande omprövningar av olika verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från bl.a. myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut och revisionsorgan. Även kommittéväsendet har en viktig funktion att fylla i sammanhanget.

Nya krav på resultatredovisningen till riksdagen

Styrtredningen föreslog att årsredovisningen för staten borde vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten. Förslaget innebar samtidigt att budgetpropositionen borde renodlas till ett framåtblickande dokument utan resultatredovisning.

Regeringens bedömning i den förvaltningspolitiska propositionen överensstämde inte med Styrtredningens förslag. Regeringen menade att resultatredovisningen påverkades av inriktningen mot verksamhetsanpassad styrning och av att den tidigare verksamhetsstrukturen hade utgått. Av betydelse för regeringens redovisning till riksdagen var också de ändrade bestämmelserna om innehåll och utformning av myndigheternas resultatredovisningar och om externa analyser för prövning av en eller flera myndigheters uppdrag. Regeringen bedömde dock inte att alla uppgifter om de resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Resultaten i den statliga verksamheten bör uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen framhölls som det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på de flesta områden.

Under 2011 beslutade riksdagen om en ny budgetlag (2011:203). I budgetlagen finns en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Den tidigare budgetlagen föreskrev att regeringen för riksdagen skulle redovisa de mål som åsyftas

och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. I propositionen till den nya budgetlagen (prop. 2010/11:40) framhöll regeringen att det var angeläget att budgetförslaget i budgetpropositionen var väl underbyggt med bl.a. redovisningar av uppnådda resultat. I första hand är det således *effekterna av statens verksamhet* och de bidrag som statens resursinsatser inneburit som *ska redovisas i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om*. Regeringen menade dock att redovisningen kan skilja sig från fall till fall och att hela verksamheten inom ett visst område inte heller kan redovisas varje år. Resultatredovisningar kan förutom i budgetpropositionen även lämnas i andra sammanhang, såsom fördjupade analyser av sektorsövergripande områden i skrivelser och särpropositioner.

Översikt över regeringens ställningstaganden om en verksamhetsanpassad och strategisk myndighetsstyrning

Styrningskomponent	Ställningstagande
Verksamhetsstrukturen	Utgick fr.o.m. budgetpropositionen för 2009. Ej varit möjligt att bryta ned övergripande mål och rättvist redovisa resultat och kostnader.
Instruktionen	Det grundläggande styrinstrumentet. Uppdrag ska svara mot befogenheter. Detaljeringsgraden kan variera mellan myndigheter.
Regleringsbrevet	Ska ange finansiella villkor och vid behov även mål och återrapporteringskrav.
Informella kontakter	Nödvändiga. Inriktas främst på informationsutbyte och kunskapsutveckling samt förtydligande av styrning.
Årsredovisningen	Myndigheter ska främst redovisa utifrån instruktionen och andra förkommande regeringsbeslut.
Utvärderingar	Underlag för prövning av en myndighets verksamhet bör tas fram utanför berörd myndighet.
Resultatredovisning till riksdagen	Budgetpropositionen både framåtblickande och redovisning av resultat i förhållande till av riksdagen uppsatta mål.

Myndigheternas interna effektivitet, styrning och kontroll

Utöver de insatser som regeringen har gjort för att utveckla styrningen av enskilda myndigheter så har regeringen även genomfört en samlad översyn av förordningarna som anger vissa gemensamma bestämmelser för myndigheternas arbete med intern effektivitet, styrning och kontroll. Sådana bestämmelser finns i myndighetsförordningen (2007:515), internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Utvecklingsarbete i Regeringskansliet

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition pekade regeringen på att en av Regeringskansliets viktigaste uppgifter var att bistå regeringen i utformningen av styrningen av statsförvaltningen så att den är tydlig, resultatinkänt och verksamhetsanpassad. I detta arbete ingår att ta fram underlag till regeringen som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen. Regeringen framhöll även att verksamheter och myndigheter behöver analyseras på ett strategiskt och framtidsinriktat sätt. Regeringen hänvisade i propositionen till att det pågick arbete i Regeringskansliet som syftade till att stödja den verksamhetsanpassade styrningen och belysa utgångspunkter för regeringens myndighetsstyrning.

I den förvaltningspolitiska propositionen angav regeringen också att det är angeläget att arbetet med sektorsövergripande frågor bedrivs på ett effektivt sätt och med ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för en effektiv styrning. I detta sammanhang angav regeringen att en översyn bör göras av Regeringskansliet.

RK-Styr

I maj 2009 avrapporterades ett uppdrag till Regeringskansliets förvaltningschef om att lämna förslag till att utveckla Regeringskansliets arbetsformer för att stödja regeringen i en mer strategisk styrning av den statliga förvaltningen och myndigheterna. Bakgrunden till uppdraget var de utvecklingsbehov i

Regeringskansliets arbete med styrning av den statliga förvaltningen som hade lyfts fram av bl.a. Styrtredningen. En utgångspunkt var även den principiella inriktningen för den framtida styrningen som redovisades i budgetpropositionen för 2009.

I syfte att stärka Regeringskansliet ur ett helhetsperspektiv lämnades följande förslag:

-
- Ett gemensamt ramverk behövs för att hålla samman och stödja styrningen av förvaltningen.
 - Departementen behöver stärka sin organisation för arbetet med förvaltnings- och styrningsfrågor.
 - Regeringskansliets arbetsformer behöver utvecklas för att stärka kontakterna mellan departementen.
 - En utvecklingsinsats bör genomföras inom Regeringskansliet för att generellt höja kompetensen i förvaltnings- och styrningsfrågor.
-

Utvecklingsprogrammet för förbättrad styrning

Regeringskansliets förvaltningschef gav i oktober 2009 i uppdrag åt Finansdepartementets budgetavdelning och avdelning för offentlig förvaltning att utarbeta ett ramverk för styrning av myndigheter och verksamheter samt föreslå lämpliga åtgärder för att stödja departementen. Rapporteringen av uppdraget innehöll bl.a. ett förslag till ramverk med en samlad bild av Regeringskansliets arbete med regeringens styrning, uppföljning och kontroll av statlig verksamhet. I anslutning till rapporteringen lämnades även förslag till ett långsiktigt utvecklingsprogram för förbättrad styrning av myndigheter.

I maj 2011 beslutade Regeringskansliets förvaltningschef om ett uppdrag om förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter. Programmet bedrivs under perioden 2011–2014 med målet att ge Regeringskansliet bättre förutsättningar att stödja regeringen i att styra den statliga förvaltningen på ett tydligt,

resultatinriktat och verksamhetsanpassat sätt. Uppdraget omfattar inte utveckling eller uppföljning av den finansiella styrningen av statlig verksamhet. Uppdraget avser både styrning av enskilda myndigheter och styrning av verksamheter och myndigheter tvärssektoriellt i förvaltningen. Utvecklingsprogrammet omfattar tre delprojekt; systematiska lärdomar av konkret styrning, information och processtöd för arbetet samt kompetenssatsning för styrning av myndigheter och verksamheter.

Arbetet med utvecklingsprogrammet leds av en styrgrupp bestående av en ordförande och därutöver åtta chefer som representerar olika kompetenser i Regeringskansliet. En programledare bistår styrgruppen, samordnar delprojekten och samordnar informationen till departementen. En departementsgrupp med representanter från samtliga departementet finns för förankring och engagemang i Regeringskansliet.

Den verksamhetsanpassade styrningens genomslag

Flera studier har behandlat vilket generellt genomslag som inriktningen mot en verksamhetsanpassad och strategisk myndighetsstyrning hittills har fått i praktiken. Bland annat har Ekonomistyrningsverket (ESV) genomfört breda kartläggningar av hur regleringsbrev, instruktioner, årsredovisningar samt informella kontakter har förändrats under senare år. Till grund för ESV:s studier ligger dokumentstudier, enkäter och fallstudier rörande styrningen av ett stort antal myndigheter. Därutöver har riksdagens konstitutionsutskott (KU) genomfört en granskning av regeringens myndighetsstyrning utifrån en undersökning av formella styrinstrument för ett sextiotal myndigheter samt redogörelser från Regeringskansliet.

Nedan återges de huvudsakliga resultaten som har framkommit i dessa studier.

Regleringsbreven klart mindre omfattande

En återkommande iakttagelse är att verksamhetsdelen i regleringsbreven har minskat i omfattning mellan 2008 och 2012. Enligt ESV:s kartläggning av 2008 och 2009 års regleringsbrev för 155 myndigheter (ESV 2009:16) hade merparten av myndigheterna kvar mål och återrapporteringskrav i någon omfattning. Antalet mål och återrapporteringskrav hade dock minskat i stor utsträckning. Särskilt tydlig var minskningen för effektmålen. ESV:s uppföljning från 2010 av regeringens styrning av ca 200 myndigheter (ESV 2010:24) visade att regeringen hade tagit bort ett stort antal mål och återrapporteringskrav från regleringsbreven. Det var främst övergripande mål (för politikområden och verksamhetsområden) som hade tagits bort och kvar i regleringsbreven fanns de mål som mer direkt relaterar till myndighetens verksamhet. De borttagna målen återfanns delvis

i myndigheternas instruktioner eller internt inom myndigheterna. Det fanns även exempel på att vissa mål hade flyttats över till uppdragsdelen i regleringsbrevet.

KU:s undersökning från januari 2013 (2012/13:KU10) visade att från 2008 till 2012 hade beskrivningen i regleringsbrevens den ordinarie verksamheten (mål och återrapporteringskrav) minskat med ca 60 procent (mätt som antalet ord) för samtliga undersökta myndigheter. Minskningen av regleringsbrevens beskrivning av myndigheternas verksamhet varierade mellan olika departementsområden. Vid Socialdepartementet uppgick minskningen till 80 procent, vid Näringsdepartementet och Miljödepartementet till 75 procent. Vid Justitie- respektive Finansdepartementet uppgick minskningen till 35 respektive 30 procent.

KU konstaterade att för de allra flesta myndigheter innebar utvecklingen mellan 2008 och 2012 att beskrivningen i regleringsbrevens av deras mål, uppgifter och återrapporteringskrav hade minskat betydligt. I enstaka fall stadgades att myndighetens redovisning av verksamheten till regeringen ska göras enligt den indelning som myndigheten själv bestämmer. För de allra flesta myndigheter hade utvecklingen även inneburit en minskad detaljeringsgrad i regleringsbrevens återrapporteringskrav. Några få myndigheter hade i princip oförändrade mål och återrapporteringskrav. I enstaka fall saknades verksamhetsdelen i regleringsbrevet helt.

Instruktionerna något mer omfattande

Enligt KU:s undersökning av förändringen mellan 2008 och 2012 hade beskrivningen av den ordinarie verksamheten i instruktionerna (dvs. bestämmelser om myndighetens uppgifter inklusive samverkan och andra rubriker kopplade till verksamheten) totalt sett ökat med drygt 40 procent (sett till antalet ord) för de undersökta myndigheterna. Ökningen av instruktionernas verksamhetsbeskrivningar uppvisade liknande skillnader mellan olika departementsområden som förändringen vad gäller regle-

ringsbrevens omfattning: en ökning med 70 procent hos Socialdepartementet, 50 procent hos Miljödepartementet, 35 procent hos Näringsdepartementet, samt en ökning med 25 procent hos Finansdepartementet och Justitiedepartementet.

För drygt en tredjedel av de undersökta myndigheterna hade mål, uppgifter och återrapporteringskrav i 2008 års regleringsbrev förts över till instruktionerna. I flertalet fall rörde det sig om relativt begränsade överföringar. Andra faktorer som förklarade ökningen av instruktionernas omfattning var att det tillkommit nya uppgifter, inte sällan med koppling till EU-bestämmelser, och myndighetsövergripande bestämmelser.

KU konstaterade mot denna bakgrund att beskrivningen av myndigheternas ordinarie verksamhet hade minskat mer i regleringsbrev än vad myndigheternas instruktioner hade ökat. KU hade inga invändningar mot att styrningen i högre grad än tidigare sker via instruktioner än via regleringsbrev, men pekade samtidigt på att regeringens styrande funktion innebär en skyldighet att leda den statliga förvaltningen. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar nödvändiga styråtgärder. Förändringen av regeringens styrning innebär att den görs mer långsiktig och övergripande. Myndighetsledningarna får ett motsvarande utökat ansvar att utifrån långsiktiga och övergripande uppgifter definiera ändamålsenliga åtgärder för att lösa uppgifterna. Utskottet underströk att, oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningarna, det alltjämt gäller att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse.

Informella kontakter viktiga

Enligt ESV:s uppföljningsrapport från 2010 upplevde flera av myndigheterna som fått stora förändringar i sina regleringsbrev att de informella kontakterna mellan departement och myndigheter hade ökat under de senaste åren. De informella kontakterna förekom både i form av planerade regelbundna möten och

ad hoc. En klart större andel av myndigheterna ansåg att kontakterna hade fått större betydelse för styrningen än för redovisningen. ESV menade dock att det inte var säkert att detta hade inneburit mer informell styrning, eftersom kontakterna kunde röra information och förslag om hur styrdokument skulle utformas.

Som ett led i sin granskning av regeringens styrning begärde KU en redogörelse av Regeringskansliet om hur de senaste årens förändringar av de formellt grundade återrapporteringskraven hade påverkat kontakterna med myndigheterna. KU efterfrågade även besked om vilka åtgärder som hade vidtagits för att säkerställa att dessa kontakter inte begränsade den offentliga insynen i myndighetsstyrningen samt möjligheterna till uppföljning och ansvarsutkrävande för såväl regeringen som riksdagen.

I sitt svar framhöll Regeringskansliet att instruktionen är det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna. Detta innebär inte någon förändring i graden av formellt grundad styrning. Att instruktionen har gjorts till det grundläggande instrumentet har dels inneburit att regeringens myndighetsstyrning har blivit mer långsiktig och övergripande än tidigare, dels att myndighetsledningarna har fått ett större ansvar att utifrån dessa långsiktiga och övergripande uppgifter definiera ändamålsenliga åtgärder för att lösa uppgifterna. Om det finns ytterligare behov att styra myndigheterna kan detta göras i regleringsbrevet. I svaret framhölls också att det informations- och kunskapsutbyte som förekommer mellan Regeringskansliet och andra myndigheter bedrivs inom ramen för de mål, uppgifter och andra krav som fastställts för myndigheterna genom den formella styrningen. Kontakterna förändrar inte innehållet i den formella styrningen, vilken utgör grunden för relationen mellan regeringen och myndigheterna.

I Regeringskansliets svar påpekades även att en mer långsiktig och övergripande styrning medför att Regeringskansliets kon-

takter med andra myndigheter i högre grad än tidigare kan fokusera på att, utifrån bl.a. myndigheternas redovisningar, följa upp effekterna av genomförda insatser. Den offentliga insynen i styrningen av myndigheterna, liksom möjligheterna till uppföljning och ansvarsutkrävande, säkerställs genom att den formella styrningen är grunden för relationen mellan regeringen och myndigheterna. De informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna måste alltid bedrivas inom den formella styrningens ramar. Inga ytterligare åtgärder för att säkerställa insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande bedömdes vara nödvändiga.

Enligt KU:s uttalande är kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Väsentligt är dock att sådana kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än på styrning. En viktig aspekt i sammanhanget är enligt KU även risken för att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation är enligt utskottet en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av de instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande.

Större flexibilitet för myndigheternas resultatredovisning

ESV konstaterade 2010 att myndigheternas resultatredovisningar hade förändrats i viss utsträckning utifrån de nya reglerna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. En tydlig skillnad var att verksamhetsstrukturen hade tagits bort. Redovisningarna hade blivit mer orienterade mot myndigheternas verksamheter och med något större fokus på prestationer. Många myndigheter hade kvar någon typ av bedömning av måluppfyllelse. I flera fall fanns det även omfattande beskrivningar av utvecklingen inom myndighetens verksam-

hetsområde. Ungefär hälften av de undersökta myndigheterna hade förändrat sin indelning av resultatredovisningen främst utifrån sina instruktioner eller budgetpropositionens struktur. Övriga myndigheter redovisade i liknande form som tidigare.

Under 2012 gjorde ESV en utvärdering av myndigheternas resultatredovisning (ESV 2012:27). Utvärderingen visar att flertalet myndigheter klarade av att tillämpa den nya bestämmelsen om att resultatredovisningen främst ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Många myndigheter riktade dock stark kritik mot att denna regel inte bidrog till relevant information och att regeln inte var tillämpbar i alla verksamheter. En vanlig synpunkt rörde även bristen på samsyn mellan Riksrevisionen och ESV om bestämmelsens innebörd. Enligt utvärderingen ansåg Regeringskansliet att en årlig resultatredovisning med enbart prestationer och kostnader för prestationer inte täckte behovet av resultatinformation. Utöver prestationsorienterad redovisning efterfrågade Regeringskansliet även redovisningar av kvalitet, effektivitet och målpuppfyllelse samt indikatorer och nyckeltal.

ESV menade att resultatredovisningen måste avse kostnader för prestationer, men framhöll samtidigt att den inte behövde handla om enbart prestationer. De nya bestämmelserna för resultatredovisningen innebär enligt ESV att resultatredovisningen både har blivit mer anpassad efter olika verksamhetsområden och mer delegerad till myndigheterna. I de fall som myndigheterna inte levererar det underlag som regeringen behöver kan regeringen uttrycka sitt informationsbehov med mer specificerade återrapporteringskrav. ESV bedömde dock att handledningen för resultatredovisningen bör förtydligas. I slutet av 2012 gav ESV också ut en ny omarbetad version av denna handledning (ESV 2012:42).

Även KU noterade i sin granskning att myndigheternas inflytande hade ökat över den egna resultatredovisningen. Enligt KU

behövde regeringen därför noggrant följa upp kvaliteten i myndigheternas återrapportering.

Fortsatt utveckling för bättre resultatredovisning till riksdagen

I budgetpropositionen för 2013 pekade regeringen på det pågående arbetet med att utveckla resultatstyrningen. Våren 2012 bildades en arbetsgrupp med tjänstemän från Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen med målet att förbättra resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2014 genom att stärka kopplingen mellan resultat, analys och budgetförslag. Regeringen menade att myndigheternas resultatredovisningar i stora delar uppfyller de behov som regeringen har av resultatinformation, men att det inom vissa områden finns anledning att förstärka resultatstyrningen och förbättra analysen av gjorda insatser och uppnådda resultat.

Av skrivningarna i budgetpropositionen för 2013 framkommer även att regeringen delar bedömningen om att reglerna för resultatredovisningen bör stå kvar oförändrade men att det finns utrymme att tolka dem på ett öppnare sätt för att förbättra tillämpningen och tillgodose regeringens behov av resultatinformation. Regeringen framhöll även de två uppdrag som ESV hade givits vilka syftade till att förbättra resultatredovisningen till riksdagen. Det ena uppdraget avsåg att beskriva och analysera hur resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder kan användas för att följa upp regeringens politik inom olika områden. Det andra uppdraget handlade om att utforma ett metodstöd för Regeringskansliets arbete med att tydliggöra kopplingen mellan budgetförslagen och resultatredovisningen i budgetpropositionen. Dessa uppdrag avrapporterades i november 2012.

Perspektiv på styrning av sju myndigheter

Myndigheter är olika

Utvecklingen av regeringens myndighetsstyrning har under de senaste åren utgått ifrån ambitionen att skapa förutsättningar för en resultatinriktad styrning som är flexibel utifrån myndigheternas verksamhet och regeringens styrbehov. Eftersom statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad har regeringen bedömt att styrningen bör utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Regeringen har även angett att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk.

Verksamheternas olika omfattning, organisation och inriktning bör därmed vara en utgångspunkt för hur styrningen utformas. Myndighetens uppdrag, dvs. vad som görs i myndigheten, skiljer sig åt. Det kan handla om t.ex. myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning. Andra skillnader mellan myndigheter kan ha sin grund i hur snabbt förändringar sker i den samhällssektor där myndighetens förvaltningsuppgifter hör hemma. Vilken fas myndigheten befinner sig i kan vara en annan faktor som påverkar utformningen av styrningen. För nybildade myndigheter eller myndigheter som nyligen fått förändrade uppgifter kan behoven av styrning se annorlunda ut än för myndigheter där verksamheten har hittat sina former och förändringsbehoven är mindre. Även det politiska behovet att styra ser olika ut för olika områden. Vissa myndigheters verksamheter står ständigt i dagspolitikens blickfång, medan andra utför sina uppgifter utan att tilldra sig någon större politisk uppmärksamhet. Därutöver spelar sannolikt regeringens förtroende

och tillit till myndighetsledningen roll för hur styrningen utformas i respektive fall.

Olika förhållanden gäller också i hög grad för de sju myndigheter som ingår i denna studie. De skiljer sig åt bland annat vad gäller omfattning, regional organisation, ledningsform, verksamhetsinriktning och politiskt fokus. Dessa faktorer påverkar både hur mycket och på vilket sätt regeringen väljer att använda sig av sina befogenheter att styra verksamheten.

Basfakta om de studerade myndigheterna

Arbetsförmedlingen inrättades den 1 januari 2008 och ersatte då den tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna samt den del i Länsstyrelsen i Gotlands län som fullgjorde länsarbetsnämndernas uppgifter. Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen leds av en styrelse och med generaldirektören som myndighetschef. Arbetsförmedlingens operativa förmedlingsverksamhet består huvudsakligen av ett knappt sjuttiotal arbetsmarknadsområden, vilka är indelade i tio marknadsområden. Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader uppgick under 2011 till knappt 7 miljarder kronor. Under samma år hade myndigheten i genomsnitt drygt 10 800 anställda.

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett effektivt sätt, och att återfall i brott förebyggs. Kriminalvården leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Kriminalvårdens organisation består bl.a. av sex regioner med totalt 31 häkten, 52 anstalter och 34 frivårdskontor. Under 2011 uppgick verksamhetskostnaderna till ca 7,6 miljarder kronor och antalet anställda till ca 11 300.

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) har till uppgift att främja intresset för samt kunskapen och forskningen om universums,

jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologisk mångfald, människans biologi samt miljö och landskap. Myndigheten leds av en myndighetschef (överintendenten). NRM:s verksamhetskostnader uppgick under 2011 till 265 miljoner kronor. Under samma år hade myndigheten drygt 240 anställda.

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning och miljöforskning. Naturvårdsverket ansvarar för ett flertal uppgifter, bl.a. beträffande miljömålsarbetet, vård och skötsel av värdefulla naturområden och nationell tillsynsvägledning. Naturvårdsverkets uppgifter rörande vatten och hav överfördes den 1 juli 2011 till Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Under 2011 uppgick verksamhetskostnaderna till drygt 1,3 miljarder kronor och antalet anställda till ca 520.

Statens skolinspektion inrättades den 1 oktober 2008 och tog då över vissa uppgifter från Skolverket. Skolinspektionens huvuduppgifter består av tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning. Myndigheten leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Skolinspektionens verksamhet bedrivs vid huvudkontoret (Stockholm) och vid fem regionala inspektionsavdelningar. Under 2011 uppgick verksamhetskostnaderna till drygt 340 miljoner kronor och antalet anställda till ca 350.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Den 1 januari 2010 överfördes länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten till Socialstyrelsen. Den 1 juni 2013 ska Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvård, LSS och socialtjänst överföras till Inspektionen för vård och omsorg. Socialstyrelsen leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Under 2011 uppgick verksamhetskostnader-

na till knappt 1,2 miljarder kronor och antalet anställda till ca 1 070.

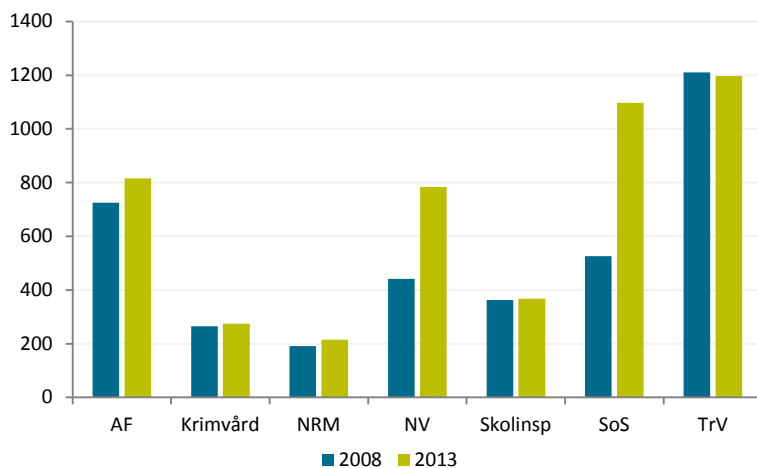
Trafikverket inrättades den 1 april 2010 och omfattar verksamheten vid tidigare Banverket och Vägverket samt vissa verksamheter vid SIKA, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Trafikverket ansvarar för den samlade långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket leds av en styrelse och med generaldirektören som myndighetschef. Myndighetens verksamhet bedrivs på ett stort antal platser i landet och är indelad i sex regioner (varje region omfattar två till fem län). Under 2011 uppgick Trafikverkets verksamhetskostnader till ca 32 miljarder kronor och antalet anställda till ca 6 300.

Förändringar i styrdokument

Mer omfattande instruktioner och kortare regleringsbrev

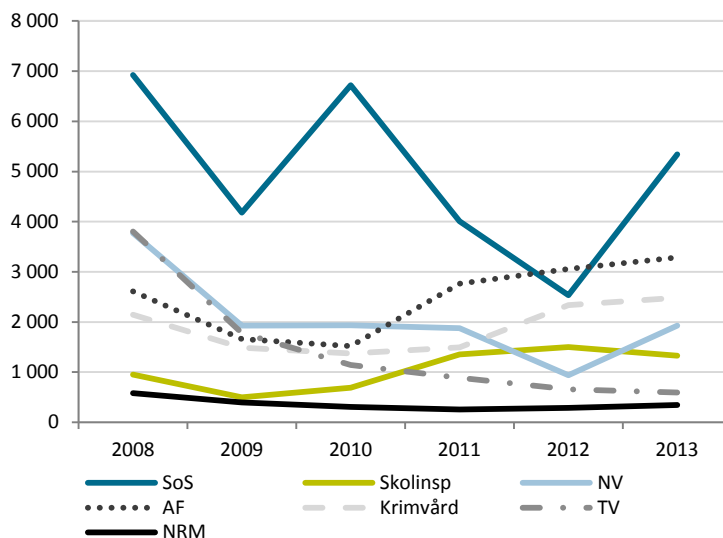
I föregående avsnitt redovisades de övergripande slutsatser som framkommit i Ekonomistyrningsverkets och Konstitutionsutskottets uppföljningar av styrdokument sedan 2008. En liknande bild av hur instruktionerna och regleringsbreven har förändrats återkommer också hos de myndigheter vi har intervjuat för denna studie. För samtliga myndigheter utom Skolinspektionen och Trafikverket (jämfört med Banverket och Vägverket 2008) har instruktionernas beskrivningar av myndighetens uppgifter blivit något mer omfattande, se figur 1 nedan. Ökningen förklaras av att skrivningar har flyttats från regleringsbreven men även till viss del av att myndigheterna har fått nya eller ändrade uppgifter. Sammantaget har uppgiftsbeskrivningen i instruktionerna för de berörda myndigheterna ökat med i genomsnitt 28 procent mellan 2008 och 2013.

Figur 1 Förändring av omfattningen på instruktionernas uppgiftsbeskrivning 2008–2013 (antal ord)



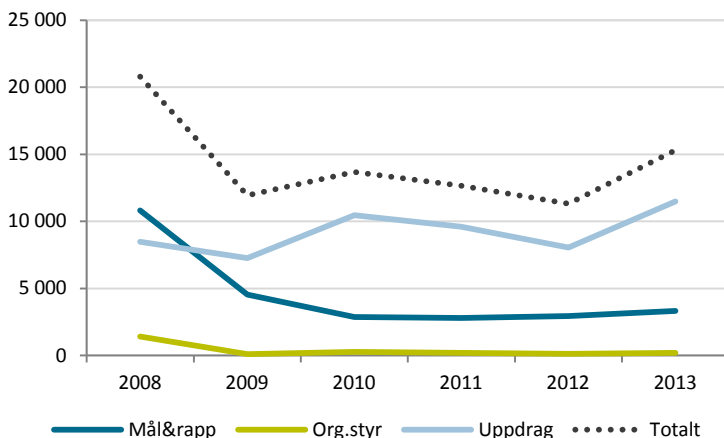
På motsvarande sätt märks att verksamhetsdelarna i regleringsbrev för våra studerade myndigheter har blivit mer kortfattade. Av figur 2 framgår att den största minskningen skedde mellan 2008 och 2009. Fyra myndigheter (Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen samt Trafikverket jämfört med Banverket och Vägverket 2008) har fått en mindre omfattning på sina verksamhetsdelar mellan 2008 och 2013. För tre av myndigheterna, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Skolinspektionen, är dock verksamhetsdelarna något mer omfattande 2013 än de var 2008. För de sju studerade myndigheterna har omfattningen på verksamhetsdelarna i genomsnitt minskat med 26 procent mellan 2008 och 2013.

Figur 2 Förändring av omfattningen på regleringsbrevens verksamhetsdelar 2008–2013 (antal ord)



I figur 3 visas hur innehållet i verksamhetsdelarna i regleringsbrev för de berörda myndigheterna har förändrats under 2008–2013. År 2008 utgjorde avsnitten om mål och återrapporteringskrav (totalt för samtliga sju myndigheter) drygt 50 procent av verksamhetsdelarnas totala omfattning. Dessa avsnitt minskade markant i omfattning fram till 2010 och har därefter legat på en relativt stabil nivå. År 2013 utgjorde avsnitten om mål och återrapporteringskrav 22 procent av verksamhetsdelarnas totala omfattning. År 2008 utgjorde uppdragsavsnitten 41 procent av verksamhetsdelarnas totala omfattning. Motsvarande andel uppgick 2013 till 75 procent. Avsnitten om organisationsstyrning har genomgående varit korta under hela perioden.

Figur 3 Förändring av innehållet i regleringsbrevens verksamhetsdelar 2008–2013 (antal ord)



Socialstyrelsen avviker från de övriga studerade myndigheterna genom det stora antalet särskilda uppdrag. Förutom att uppdragsdelen i regleringsbrevet har varit omfattande under samtliga studerade år har Socialstyrelsen också ett mycket stort antal särskilda regeringsuppdrag vid sidan av regleringsbrevet. År 2011 handlade det om totalt 220 pågående uppdrag, varav hälften var uppdrag som kvarstod från föregående år. Majoriteten av de uppdrag som regeringen beslutade om under 2011 tillkom i form av särskilda regeringsbeslut vid sidan av regleringsbrevet (72 av de 112 uppdragen).

Myndighetsspecifika förklaringar till användningen av olika styrmedel

De redovisade förändringarna kan inte i alla delar tolkas som ett uttryck för en generellt förändrad inställning hos regeringen till hur styrmedlen ska användas och utformas i styrningen av myndigheterna. Flera av de myndigheter som ingår i vår studie har under samma period fått nya förutsättningar på andra sätt vilket också har påverkat utformningen av styrdokumentet. Förändringarna som redovisas i figurerna ovan kan således bero på ett flertal andra förhållanden än att ”styrfilosofin” har utvecklats i någon viss riktning.

Trafikverket bildades 2010. För denna myndighet saknas därmed en relevant jämförelsepunkt från tiden före regeringens ställningstaganden om att utveckla resultatstyrningen mot en mer långsiktig och strategiskt orienterad styrning av myndigheterna. Däremot kan vi konstatera att myndighetens instruktion och regleringsbrev redan från starten har utformats enligt den huvudprincip som regeringen lade fast i budgetpropositionen för 2009.

Också *Statens skolinspektion* är en relativt nybildad myndighet som inledde sin verksamhet 2008. Myndighetens korta historiker anledning att i bedömningen av en förändrad myndighetsstyrning väga in att det kan ta tid både för en myndighets verksamhet att "sätta sig" och för regeringens styrning att hitta sina former i relation till den nya verksamheten.

Arbetsförmedlingen inrättades också den 1 januari 2008 och ersatte då den tidigare myndighetskoncernen inom arbetsmarknadspolitiken. I samband med en myndighetsreformen renodlades Arbetsförmedlingens uppdrag. Därefter försvagades arbetsmarknaden till följd av den finansiella krisen vilket påverkade både Arbetsförmedlingens verksamhet och regeringens styrning av myndigheten. Under 2010 utvidgades också Arbetsförmedlingens uppdrag. De största tillkommande uppgifterna avsåg insatser för tidigare sjukskrivna personers rehabilitering till arbete och för vissa nyanlända invandrares etablering i arbetslivet. Dessa faktorer har enligt Arbetsmarknadsdepartementets företrädare varit viktigare förklaringsfaktorer till de förändringar av styrningen som genomförts för Arbetsförmedlingen än regeringens generella ambitioner om en utvecklad myndighetsstyrning. Den tydligare inriktningen mot en verksamhetsanpassad styrning kom dock att tidsmässigt sammanfalla med förhållanden som i sig själva krävde en hög grad av både styrning och verksamhetsanpassning för att regeringens politik skulle kunna genomföras.

Även för *Kriminalvården* har de intervjuade framhållit särskilda förutsättningar som skäl till förändringarna av regeringens styr-

dokument. Intervjupersonerna använde uttrycket *situationsanpassad styrning* i stället för verksamhetsanpassning, där det i Kriminalvårdens fall har varit myndighetens ekonomiska situation som stått i förgrunden för inriktningen av regeringens styrning. År 2009 hade myndigheten stora ackumulerade underskott trots ökade anslag och färre klienter. Detta ledde till en förändring av regleringsbrevet mot skärpt finansiell styrning, mycket detaljerade styrsignaler och specificerade återrapporteringskrav. Regeringens förändringar med anledning av bl.a. Styrtredningens förslag kan inte i denna situation sägas ha haft någon ”egen” effekt på styrningen av Kriminalvården. Däremot kan myndigheten exemplifiera hur stora variationer i styrning som regeringen kan tillämpa i olika situationer.

De ovan refererade förhållandena har de intervjuade framhållit som viktiga förklaringar till utformningen av styrningen av respektive myndighet. Därutöver har regeringens styrdokument också i flera fall justerats till följd av t.ex. ny lagstiftning, EU-direktiv och andra mindre organisatoriska förändringar.

Från fyrkantig till flexibel styrning

Få saknar verksamhetsstrukturen

Regeringen aviserade i 2008 års ekonomiska vårproposition att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå i och med budgetpropositionen för 2009. Detta motiverades med att det inte hade varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till effektmål för myndigheterna. Regeringen bedömde att verksamhetsstrukturen inte heller hade gjort det möjligt att redovisa och summera resultat och kostnader på ett rättvisande sätt.

Den förändrade inriktningen mot en mer verksamhetsanpassad styrning har välkomnats, för att inte säga omfamnats, av samtliga företrädare från de ansvariga departementen som vi har intervjuat. Intervjupersonerna använde relativt hårda ord vid beskrivningen av den tidigare styrmodellen. Verksamhetsstrukturen och nedbrytningen av mål respektive myndighetens åter-

rapportering kopplad till respektive nivå, beskrevs som ”ritualiserad”, ”blankettsystem”, ”fyrkantig”, ”stelbent”, ”fylla-i-övning”.

En departementsföreträdare menade att det upplevdes som en lättnad när ”staketen” togs bort. Från ett annat departement framhölls att även resultatredovisningen och resultatuppföljningen hade förbättrats sedan verksamhetsstrukturen avskaffades. Med den tidigare modellen gavs mycket information, men denna uppfattades ofta vara av begränsat värde.

Även bland myndighetscheferna såg man allmänt positivt på att ”fluffigheter” i styrdokumentet hade minskat i omfattning. Samtidigt var det få av generaldirektörerna som kommenterade den tidigare styrmodellens för- och nackdelar. Detta indikerar att den gemensamma verksamhetsstrukturen hade en begränsad praktisk betydelse för myndighetsledningens styrning av verksamheterna.

Fokus på att definiera vad myndigheten ska göra och hur detta kan åstadkommas

Regeringskansliets uppdrag är att bereda regeringsärenden, t.ex. myndigheternas regleringsbrev och instruktioner, samt att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Att ta fram underlag som bidrar till regeringsbeslut med styrverkan för myndigheternas genomförande av politiken är därmed en viktig strategisk uppgift för Regeringskansliet.

När strukturen med politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar avskaffades fick myndighetshandläggarna inte längre en tydlig anvisning eller vägledning för hur styrningen av myndigheterna skulle formuleras. Några av de intervjuade departementsföreträdarna lyfte fram att detta skapade en viss osäkerhet inom departementen. *”Med en färdig mall var det på ett sätt enkelt att vara myndighetshandläggare, man visste vad som förväntades för att kunna sägas ha gjort ett fullgott arbete.”*

Inom ett av departementen hade man upplevt att den politiska ledningen hade tvekat inför att rensa bland verksamhetsmålen. Med en politiknära verksamhet kan målen ha en viktig signalfunktion. Det kan i en sådan situation uppfattas som om ambitionerna minskar om politikens mål inte uttrycks lika utförligt som tidigare i de olika styrdokumenterna.

När verksamhetsstrukturen togs bort skiftade departementens fokus över mot att tydliggöra en gemensam bild av vad myndigheten ska åstadkomma och sedan inrikta sig på hur styrmedlen bäst kan användas för att nå det definierade målet med verksamheten. Inom majoriteten av de berörda departementen tog man initiativ till mer genomgripande översyner av styrprocesserna. Dessa syftade till att både beskriva hur myndighetsstyrningen fungerade i utgångsläget och att identifiera områden som var särskilt viktiga för att få genomslag för politiken.

Inom Arbetsmarknads-, Justitie- och Näringsdepartementet hade externa konsulter anlåtats för att stödja departementets process eller för att särskilt granska vissa delar av styrningen av myndigheten. I dessa departement fanns också ett starkt engagemang från den politiska ledningen för att driva styrningsfrågor. Departementsföreträdarna menade också att styrningsfrågorna har varit ett fortsatt viktigt utvecklingsområde även efter konsultinsatserna. De ansvariga enheterna har idag ett större fokus än tidigare på att bistå den politiska ledningen i styrningen av myndigheter och processer. Samtidigt framhöll de intervjuade företrädarna för ett av departementen att Regeringskansliet skulle behöva ytterligare resurser för att åstadkomma en effektiv styrning. Sammantaget kan dock konstateras att förändringen medförde att styrningsfrågorna flyttades upp på dagordningen.

Inom Kulturdepartementet var det tjänstemännen som tog initiativ till ett projekt av hur myndigheter och institutioner under departementet uppfattade styrningen. Projektet mynnade ut i förslag om utveckling av myndighetsstyrningen, vilka delvis har genomförts medan andra insatser återstår.

Även myndigheterna definierar mål

När verksamhetsstrukturen med nedbrutna mål på olika nivåer avskaffades ökade samtidigt myndigheternas utrymme och behov att själva konkretisera verksamhetens mål. Från ett departement framhölls att myndigheterna allmänt sett är duktiga på att uttolka mål och att se hur dessa kopplar till det formella uppdraget. När myndigheten formulerar målen finns sedan behov av kontakter med departementet för att stämma av och tydliggöra vad som ska gälla för verksamheten. *”Det handlar om förtroendefull styrning, där departement och myndigheter är medvetna om varandras olika roller”*.

På Skolinspektionen hade man på eget initiativ gjort en analys av effektkedjor för hur de utbildningspolitiska målen kan uppfyllas. Departementets företrädare uppfattade att denna analys baserades på en ambitiös genomlysning om vad som ger ökad målluppfyllelse i relation till de politiska målen. På basis av effektkedjorna har myndigheten sedan tagit fram indikatorer för de olika prestationer som myndigheten ansvarar för.

Uppgiften att bryta ner mål upplevs dock inte alltid som enkel. En av de intervjuade generaldirektörerna menade att det är en svår uppgift att uttolka och operationalisera de övergripande politiska målen till verksamhetsnära mål. Men uppgiften framhölls samtidigt som viktig, inte minst för att myndighetens anställda ska ha god kännedom om vad myndigheten ansvarar för och har rådighet över. De politiska målen flyger ofta högre än vad myndigheten kan påverka med sin verksamhet.

Med uppdraget att leda en verksamhet på politikens villkor följer att målen inte alltid är glasklart formulerade, och det är heller inte ovanligt att olika politiska mål står i konflikt med varandra. Kritiken mot politikernas förutsättningar att löpande formulera tydliga och mätbara mål var också en av anledningarna till att utvärdera den tidigare styrmodellen som regeringen lyfte fram i Styrtredningens direktiv. Nyttillträdda generaldirektörer har enligt Asplind (2009) under många år vittnat om att de fått ett ganska magert medskick från sin politiska ledning

vid tillträddandet. Vid våra intervjuer var det en av myndighetscheferna som beskrev sin egen erfarenhet som nytillträdd generaldirektör som att huvuduppdraget i och för sig var tydligt, men att en del av uppdraget svårligen kan förenas med de två andra delarna. I detta fall satte myndighetens ledning även upp ett eget, operativt, mål om omfattande effektiviseringar av verksamheten. Under förutsättning att de ekonomiska ramarna ligger fast under perioden, så förväntas effektiviseringsvinsten därmed skapa ett ökat utrymme för att få ut avsevärt mer verksamhet för pengarna.

Skilda förutsättningar för långsiktighet

Uppstädning av styrdokumentet

I linje med regeringens bedömningar i budgetpropositionen för 2009 och i den förvaltningspolitiska propositionen 2010 har samtliga berörda departement under senare år i större eller mindre utsträckning gjort genomgångar och översyner av sina myndigheters instruktioner och regleringsbrev. När verksamhetsstrukturen lyftes bort uppstod ett naturligt tillfälle att samla se över styrdokumentet. Detta framhölls av en departementsföreträdare som *"en stor förtjänst med de förändringar som föranletts av Styrtredningen"*.

Från ett departement menade företrädarna att den förändrade styrningsinriktningen som kom till uttryck i Styrtredningen har utgjort en viktig grund för översynen av styrdokumentet. Ledorden för departementets översyn har varit mindre detaljstyrning och ökad långsiktighet. Från departementets sida menade man också att denna inriktning hade fått genomslag i praktiken. Det rörde sig om viktiga, om än inte väldigt omfattande, förändringar.

För en av de studerade myndigheterna har översynen även inkluderat förändringar i regleringsbrevets finansieringsdel. Ekonomiska villkor har lättats upp eller tagits bort. Departementets företrädare sammanfattade utvecklingen som att *"vi*

har lättat upp dokumenten och fördjupat dialogen med myndigheten”.

Instruktionen ska utgöra grunden för styrningen...

I både budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition har regeringen framhållit att myndighetens instruktion ska vara det grundläggande instrumentet för regeringens styrning. Där anges också att instruktionen ska tydliggöra myndighetens uppdrag och att mål och uppgifter ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter.

De olika styrverktygen har dock varierande tyngdpunkt i olika myndigheter. De intervjuade departementsföreträdarna menade också att styrdokumentet kan ha olika tyngdpunkt över tid i samma myndighet. Trots detta konstaterade framhöll de genomgående att instruktionen är det dokument som logiskt och formellt är grunden, eftersom denna definierar myndighetens ansvarsområde och huvuduppgifter. *”Instruktionen ger den långsiktiga inriktningen, medan regleringsbrev, finansiella villkor och dialog ger förutsättningarna för en tydligare och snabbare styrning.”*

För samtliga departement som gjort förändringar i myndigheternas instruktioner (fem av de sju departementen) har förändringen framför allt handlat om att göra instruktionen tydligare så att den också i praktiken ska fungera som det huvudsakliga styrdokumentet. Återkommande uppdrag och mer grundläggande uppgifter har flyttats från regleringsbrev till instruktionerna. I samband med detta nämnde ett departement att man också har ”ensat” vissa skrivningar som är gemensamma för flera av departementets myndigheter.

I två av de sju studerade myndigheterna, Skolinspektionen och Naturhistoriska riksmuseet, är instruktionens tyngd i förhållande till övriga styrdokument även klart uttalad i praktiken. Styrningen av dessa myndigheter är inriktad på att i instruktionen ge grundläggande ramar och skapa förutsägbara planeringsförutsättningar för verksamheten. Regleringsbrev innehåller enbart

ett fåtal uppdrag och detaljstyrning och täta kontakter är ovanligt. Även Trafikverket har långsiktiga planeringsföresättningar och ett mycket kortfattat regleringsbrev. På trafikområdet tillkommer också den långsiktiga nationella infrastrukturplanen som ett grunddokument för inriktningen av verksamheten. Enligt generaldirektören anger infrastrukturplanen *vad* som ska göras, inklusive de finansiella ramarna, medan instruktionen beskriver *hur* uppdraget ska genomföras. I Trafikverkets regleringsbrev finns dock mer specificerade återrapporteringskrav än för de två förstnämnda myndigheterna.

Under 2009 beslutade regeringen även om förändringar i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Från ett departement framhöll man att man avser att åter se över utformningen av myndighetens instruktion med anledning av dessa förändringar. Instruktionerna för departementets myndigheter är i dagsläget inte fullt ut utformade för att också kunna utgöra en bra grund för återrapportering av verksamhetens resultat. Kopplingen behöver därför göras tydligare.

... för andra myndigheter är regleringsbrev och särskilda uppdrag viktigare

Även om instruktionen ska vara det grundläggande styrinstrumentet pekade regeringen i budgetpropositionen för 2009 även på att det för vissa myndigheter finns behov av att regleringsbrev innehåller tillkommande mål och återrapporteringskrav. Samtidigt framhöll dock regeringen att det var angeläget att styrsignalerna blev färre och tydligare för att få politiskt genomslag.

För några av de myndigheter vi studerat är instruktionen i praktiken enbart styrande i begränsad utsträckning. Ett departements företrädare framhöll att de viktigaste styrinstrumenten utgjordes av förordningarna för den lagbundna verksamheten tillsammans med de ekonomiska ramarna och den fördjupade dialogen. För regeringens styrning av flera av myndigheterna är de särskilda uppdragen viktiga styrverktyg. Detta är särskilt tydligt för Socialstyrelsen där det mesta av verksamheten styrs av de

många uppdragen som har givits myndigheten i eller vid sidan av regleringsbrevet. Enligt företrädare för Socialdepartementet är det stora antalet uppdrag ett uttryck för sakområdets karaktär och regeringens styrambition på området. Uppdragen avser framför allt kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling. Myndigheten har i viss utsträckning haft synpunkter på det stora antalet uppdrag. Från departementets sida ställde man sig dock tveksam till om det går att generellt ange ett optimalt antal uppdrag.

Även Arbetsförmedlingen och Naturvårdsverket är myndigheter med många uppdrag. Från departementets sida har man dock, till skillnad från vad gäller Socialstyrelsen, ambitionen att samla huvuddelen av uppdragen i regleringsbrevet snarare än att löpande ge myndigheten uppdrag i form av separata regeringsbeslut. Syftet är att på så sätt skapa planeringsförutsättningar för myndigheterna. För Arbetsförmedlingens del har flera av uppdragen karaktären av genomförandeuppdrag, och utgör preciseringar av grunduppdraget som det beskrivs i instruktionen.

Särskilda regeringsuppdrag har stor inverkan på vilken verksamhet som bedrivs. Uppdragen skickar starka styrsignaler till de berörda myndigheterna och en stor mängd uppdrag gör det svårt att planera verksamheten. Socialstyrelsens generaldirektör beskrev det som att arbetet med de särskilda uppdragen är ”prioriterat i sig”. Dessutom har uppdragen oftast en tydlig tidsangivelse vilket leder till en stark undanträngningseffekt på arbetet med de instruktionsenliga uppgifterna. Sammantaget bedömde man att uppdragen gör det svårt att få till stånd en långsiktig strategisk inriktning på hela verksamheten.

Kan styrningen av alla myndigheter präglas av långsiktighet?

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition anger regeringen att ambitionen för utvecklingen av styrmodellen är att skapa förutsättningar för en styrning som är långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov. Långsiktighet framstår dock inte alltid som förenlig med

en verksamhetsanpassad styrning. Detta formulerade företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet som: ”*Det finns en gräns för hur långsiktig styrningen av Arbetsförmedlingen kan och bör vara*”. I stället framhölls att arbetsmarknadspolitiken är ett område som av olika skäl kräver kortsiktig, löpande styrning. Budgetpropositionerna innehåller ofta flera arbetsmarknadspolitiska förslag vilket gör att det årliga regleringsbrevet behöver präglade styrningen av Arbetsförmedlingens verksamhet.

Ett annat exempel är de detaljerade återrapporteringskraven i Kriminalvårdens regleringsbrev som huvudsakligen har sin förklaring i myndighetens ekonomiska situation. Generaldirektören menade att också han ser fram emot den dag då mindre tid kan läggas på detaljerna och ett ökat fokus kan riktas mot den långsiktiga strategiska inriktningen av verksamheten. Att leva upp till återrapporteringskraven drar också stora resurser på myndigheten. Men utifrån en verksamhetsanpassning av styrningen – eller situationsanpassning, för att använda Justitiedepartementets eget ordval – så var denna typ av mer kortsiktig styrning nödvändig för att öka myndighetens fokus på uppföljning av kostnadseffektiviteten och nå ett läge där verksamheten rymms inom de givna ekonomiska ramarna.

Även finansierings- och anslagsstrukturen är faktorer som kan påverka både förutsättningarna för långsiktighet och prioriteringarna på myndighetsnivå. Detta lyftes fram av tre av de intervjuade myndighetscheferna. Trafikverkets generaldirektör menade att genomförandet av myndighetens trafikslagsövergripande uppdrag försvåras av att anslagskonstruktionen med uppdelning på vägar och järnvägar behölls när den nya myndigheten bildades. För Socialstyrelsen och Naturvårdsverket framhöll myndighetscheferna att uppdelningen mellan förvaltningsanslag och sakanslag medför svårigheter att planera verksamheten. Utformningen av finansieringen innebär att förvaltningskostnader som t.ex. lönekostnader täcks också av sakanslag. Särskilt svårt blir det med mycket små anslagsposter som är hårt styrda till särskilda ändamål. ”*Det är en redovisningsteknik*

prestation för myndigheten att lyckas redovisa alla de olika specificerade anslagsposterna.”

Informella kontakter i ordnade former

Mer strukturerade kontakter

I såväl budgetpropositionen för 2009 som i 2010 års förvaltningspolitiska proposition har regeringen framhållit betydelsen av de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Informationsutbyte bedömdes som nödvändigt för att den formella styrningen genom bland annat instruktion och regleringsbrev ska fungera i praktiken. Kontakterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Regeringen menade även att kontakternas form och innehåll kunde behöva utvecklas.

För Kriminalvården har kontakterna mellan departementet och myndigheten under överskådlig tid varit tydligt strukturerad med en regelbunden mötesstruktur och klart definierat vem som talar med vem om vad och när. *”Det får inte ringas huller om buller.”* Majoriteten av de övriga departementen har under de senaste åren utvecklat och strukturerat sina mötesformer med myndigheterna. För Arbetsförmedlingen ingick översynen av de informella kontakterna i ett större projekt om myndighetsstyrningen.

Den årliga myndighetsdialogen kompletteras idag med en fastlagd mötesstruktur mellan myndighetsledningen och statssekreteraren i fem av de myndigheter vi studerat. Periodiciteten för dessa möten varierar mellan myndigheterna – månadsvisa, varannan månad, kvartalsvis eller tertialsvis. Schemalagda möten sker också mellan departementens tjänstemän och myndigheternas ledningsgrupp (exkl. generaldirektören). Syftet är att förbereda inför mötena mellan myndighetsledningen och den politiska ledningen och att stämma av löpande frågor. Det förekommer också för några av myndigheterna att man har särskilda tematiska dialoger.

Vid våra intervjuer framhöll såväl departementens företrädare som myndighetscheferna att förändringen mot mer strukturerade kontakter har varit mycket positiv. En generaldirektör menade att de tätare dialogerna ger bra struktur för regelbunden återrapportering. En annan myndighetschef beskrev sina erfarenheter med orden: *"tidigare skedde kontakterna till stor del på ett ostrukturerat sätt, 100-tals dialoger på olika nivåer"*. De schemalagda och strukturerade kontakterna framhölls som en viktig utveckling för styrningen av verksamheten. De hade ökat möjligheterna till kontroll över pågående processer och minskat risken för att kontakter mellan myndighets- och departementstjänstemän missbrukas för att gena i beslutsvägarna. Från departementen menade man på motsvarande sätt att den fastlagda mötesstrukturen har bidragit till tydligare kommunikationskanaler och att frågor hanteras på rätt nivå. En av de intervjuade departementsföreträdarna uttryckte också att *"vi har fått bort en del enskilda butiker"*.

För en av de två myndigheter där den årliga myndighetsdialogen är det enda schemalagda dialogtillfället mellan myndighetsledningen och departementsledningen uttryckte generaldirektören att myndigheten är noggrann med informella kontakter. Frågor från departementet ska gå genom en utsedd person på myndigheten. Generaldirektören uppfattade inte heller att det förekom särskilt mycket av andra kontakter.

Det är dock inte alla verksamheter som fullt ut verkar ha hittat en väl fungerande struktur för kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheten. En av generaldirektörerna vi intervjuade menade att det är vanligt förekommande med kommunikation långt ner i organisationen: *"tjänstemän på departementet ringer och ställer frågor hur som helst till personer de känner"*. Detta framhöll myndighetschefen som mycket otillfredsställande, eftersom följderna blir att underlag och information som inte kvalitetssäkrats lämnas till departementet. Myndigheten har en glesare struktur för de schemalagda mötena mellan myndighetsledningen och den politiska ledningen, i stället sker månadsvisa

möten mellan departementets myndighetshandläggare och myndighetens economichef för att *”fånga upp frågor som ligger och gnisslar”*. Departementets företrädare pekade på att kontakter med myndigheten även förekommer från andra departement, vilket kunde leda till otydlighet i styrningen av myndigheten.

Att enskilda departementstjänstemän kontaktar myndigheten efter behov och eget omdöme nämndes som vanligt förekommande också för en annan av våra studerade myndigheter. Även om avsikten är att behandla så många frågor som möjligt på månadmötena så *”finns inget förbud mot enhetsvisa kontakter”*. Från myndighetsledningens sida gavs samma bild av att löpande kontakter förekommer med olika delar av departementet, men att man uppskattar att departementet har en samordningsperson som utgör ingången för övriga delar av Regeringskansliet.

Oftast dagsaktuella frågor i fokus för dialogen

Den årliga myndighetsdialogen mellan myndighetschefen och företrädesvis statssekreteraren är en viktig del i uppföljningen av alla myndigheter. Dialogen syftar till att ge tillfälle att på ett strukturerat sätt följa upp myndighetens verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultaten och diskutera verksamheten på ett framåtsyftande sätt. Som stöd för hur dialogen bör läggas upp finns riktlinjer framtagna inom Regeringskansliet i form av ett cirkulär.

För två av de studerade myndigheterna är den årliga myndighetsdialogen det tillfälle som finns för en samlad, övergripande diskussion mellan departementsledningen och myndighetschefen om myndighetens uppdrag och resultat. Departementsföreträdarna menade i båda fallen att dialogerna har ett strategiskt, framåtblickande perspektiv. Båda myndighetscheferna framhöll dock att det finns en förbättringspotential för att dialogen ska få en mer strategisk inriktning. I det ena fallet nämndes att fokus i dialogen främst ligger på resultat snarare än på målen för verksamheten. I det andra fallet ansåg generaldirektören att myndighetsdialogen ibland hade urartat till mer av *”allmänt*

kunskapsseminarium”, i stället för att vara inriktad på områden som regeringen strategiskt vill styra. Ingen av dem ansåg att en förändring mot en mer strategisk inriktning hade materialiserats ännu.

Den årliga myndighetsdialogen har minskat i betydelse för styrningen och uppföljningen av de myndigheter som har byggt ut sin dialog- och mötesstruktur. De tätare mötena fokuserar genomgående på operativa, kortsiktiga frågor. Från ett departement framhölls dock att den strategiska inriktningen är tänkt att stå i fokus för dialogerna, men att det är lätt att halka ner i de dagsaktuella frågorna. För ett par av de andra myndigheterna har man i mötesstrukturen inkluderat särskilda tematiska dialoger för att också få utrymme för strategiska diskussioner.

När information och kunskapsutbyte övergår i styrning

I den förvaltningspolitiska propositionen anges att de informella kontakterna huvudsakligen bör vara inriktade på informationsutbyte och kunskapsutveckling. Regeringen kan genom dessa kontakter hålla sig informerad om verksamheten och även förtydliga sin styrning. För myndigheterna ger kontakterna ökade förutsättningar att få regeringens intentioner och krav klarlagda.

Såväl de departementsföreträdare som de myndighetschefer som vi intervjuat framhåller att de informella kontakterna framför allt handlar om information och om att förtydliga myndighetens uppdrag. En myndighetschef uttryckte det som att *”två rader i ett regleringsbrev kan inte uttrycka vad regeringen avser. Den formella styrningen behöver kompletteras med informationsutbyte för att sättas i sin politiska kontext.”* Samtidigt underströks att det är viktigt att myndighetschefer kan tolka signalerna rätt. Ibland kan myndigheter uppfatta som att de fått en order, även om detta inte var avsikten. *”Om det skulle handla om en order (informell styrning) bör myndighetschefen kräva formalisering i form av regeringsbeslut med åtföljande finansiering.”* Från ett departement framhöll företrädarna att den formaliserade mötesstrukturen även syftade till att identifiera

sådana frågor som behöver ”lyftas över” och formaliseras i den ordinarie styrningen, t.ex. i regleringsbrevet.

Gränsen är dock inte alltid solklar, menade en av de intervjuade departementsföreträdarna. Information blandas med informell styrning och *”ibland är vi ute i tassemarken”*. Erfarenheten fanns av att särskilda villkor hade tagits bort från styrdokument för att i stället hanteras i dialogform med myndigheten. I det exempel som nämndes hade de informella kontakterna inte resulterat i att myndigheten agerade i enlighet med det tidigare villkoret. Därför kompletterades senare regleringsbrevet med en tydlig styrsignal.

För en av myndigheterna pekade både departementsföreträdaren och myndighetschefen på att den politiska ledningen uttryckt en tydlig inriktning av verksamheten både vid dialogtillfällen och i andra sammanhang. Denna styrsignal har däremot inte formaliserats i styrdokumentet. Myndighetschefen har tagit styrningen, och menade att i detta fall rörde det sig inte om en principfråga. Skulle emellertid liknande signaler komma om andra, principiellt viktiga frågor, framhöll generaldirektören att styrningen bör skrivas in i regleringsbrev eller instruktion.

En generaldirektör konstaterade kortfattat att *”informell styrning finns inte”*. En annan av myndighetscheferna menade att utgångspunkten alltid är given – regeringen styr myndigheterna. Givet de befogenheter som regeringen delegerat till myndighetschefen är det sedan hans eller hennes beslut som gäller, *”ministerstyre är ingen risk i praktiken om myndigheten är tydlig med sitt beslutsansvar i enskilda frågor”*, dvs. myndighetschefen ansvarar fullt ut för myndighetens verksamhet. En myndighetschef underströk betydelsen av klara och tydliga kommunikationskanaler mellan departement och myndighet för att förhindra övertramp. I myndigheternas rättstillämpning mot enskild får ingen otillbörlig påverkan förekomma. I detta sammanhang framhöll myndighetschefen att det i tjänstemannauppdraget också ligger att säga nej när politiker vill styra för

mycket, *Speaking truth to power*, för att citera den amerikanske statsvetaren Wildavsky (1979).

Dialogmötenas innehåll dokumenteras inte för någon av de studerade myndigheterna. En av de intervjuade departementsföreträdarna nämnde i detta sammanhang att man internt i departementet hade haft diskussioner om minnesanteckningarnas status. Den genomgående bilden är dock att dokumentationen utgörs av minnesanteckningar som har status som internt arbetsmaterial.

Sektorsövergripande frågor

Särskilda regeringsbeslut ett verktyg att lyfta tvärgående prioriteringar

Regeringsformen lägger fast att Regeringskansliets uppdrag är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I detta ingår att säkerställa att alla relevanta aspekter av en fråga har kunnat uppmärksammas inför regeringens beslut. Även 2010 års förvaltningspolitiska proposition framhåller att uppgifter och ansvarsfördelning i Regeringskansliet ska vara utformad på ett sådant sätt som stödjer regeringens kollektiva beslutsfattande. I detta sammanhang poängteras att det är angeläget att arbetet med sektorsövergripande frågor bedrivs på ett effektivt sätt.

Samtliga sju myndigheter som ingår i denna studie har klara beröringspunkter med andra förvaltningsområden. Inte minst för Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen handlar det om stora och viktiga gränsytor som även inkluderar verksamheter inom kommuner och landsting. Samverkansuppdrag med andra myndigheter har vid översynerna av styrdokumenterna vanligen skrivits in i instruktionerna. Det är också vanligt att sektorsövergripande frågor hanteras genom särskilda regeringsuppdrag som ställs till flera myndigheter samtidigt. Socialstyrelsens ledning ansåg att detta förekom i väl stor utsträckning, och framhöll att det ibland finns skäl att ställa frågan om på vilket sätt

detta är i linje med myndighetens uppdrag. ”*Många vill kroka arm med Socialstyrelsen*”.

En myndighet menade å andra sidan att det finns en risk att sektorsövergripande frågor tappas bort. Man hade t.ex. noterat att den egna myndighetens verksamhet hade kunnat bidra i genomförandet av uppdrag inom andra departements områden. Det var dock oklart för myndighetschefen om uppdragets utformning var en konsekvens av regeringens välinformerade beslut eller om det berodde på att den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet inte hade fungerat fullt ut i detta fall.

Flexibiliteten i hur styrningen utformas mellan myndigheterna kan också påverka förutsättningarna för samverkan om tvärgående frågor. Ett exempel på detta gavs från Skolinspektionens generaldirektör som hade erfarenhet av svårigheter att få igång ett gemensamt (instruktionsenligt) arbete med i detta fall Socialstyrelsen. För att få igång samverkan krävdes ett gemensamt särskilt uppdrag – varken myndighetens instruktion eller den generella myndighetsförordningens 6 § var tillräckligt styrande för att den uppdragstygda myndigheten skulle prioritera gemensamt arbete.

En av de intervjuade departementsföreträdarna för en annan myndighet menade att särskilda uppdrag vid sidan av regleringsbrevet ofta används för att lyfta särskilt politiskt prioriterade frågor av sektorsövergripande karaktär. När flera myndigheter ges ett gemensamt särskilt uppdrag kan man samtidigt beakta att myndigheternas verksamheter ingår i samma kedja där resultaten i de olika verksamheterna också påverkar förutsättningarna för de andra myndigheternas resultat.

Den utbyggda mötesstrukturen mellan departement och myndigheter används sällan för att hantera sektorsövergripande frågor. För Arbetsförmedlingens del är det bara i enstaka fall som tvärgående frågor har tagits upp i de schemalagda avstämningsmötena mellan myndighetsledningen och departementet. I de fall detta har förekommit har frågorna legat i gränssnit-

tet mot andra delar av samma departement. Inom Socialdepartementet är dock samtliga enheter som har beröringspunkter med Socialstyrelsen involverade i de olika dialoger som har införts för att strukturera de informella kontakterna. För Trafikverkets del är vanligen Finansdepartementets kontaktperson med vid avstämningsmötet mellan myndigheten och departementet inför statsrådets och statssekreterarens dialog med myndighetens ledning.

Ibland brister logiken

Flera myndigheter har vid intervjuerna framhållit att regeringen bör bli tydligare med vad den avser med olika skrivningar om samverkan i regeringsbeslut. Två myndighetschefer ville rikta uppmärksamheten mot vikten av att samverkansuppdrag uttrycks på ett sätt som överensstämmer med ansvarsfördelningen och respektive myndighets eller organisations uppdrag – det är skillnad på om ett uppdrag ska genomföras tillsammans med, i samverkan med, i samråd med eller efter samråd med. Det finns också grundläggande förvaltningsmässiga skillnader mellan myndigheter och intresseorganisationer. Detta bör beaktas i uppdrag som avser samverkan med t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting som ofta anges som samverkanspart i regeringsuppdrag till Socialstyrelsen.

En annan typ av svårigheter som nämndes av en av de intervjuade myndighetscheferna var situationen när två myndigheter ges ett likalydande uppdrag men där myndigheterna har separata uppdragsdialoger med ”sitt” departement. Myndigheterna hade i denna situation tolkat uppdragets syfte och genomförande helt olika. Sensmoralen var att när det brister i samordningen inom Regeringskansliet är det svårt att åstadkomma samverkan mellan myndigheterna. Även uppdragsdialogen behöver samordnas mellan departementen för att berörda myndigheter ska få samma bild av det gemensamma uppdraget.

En annan myndighetschef lyfte upp frågan om när den politiska beredningen resulterar i att uppdrag eller verksamheter utan självklar hemvist tillförs en myndighet. Detta tolkade myndig-

hetschefen som ett uttryck för bristande strategisk samsyn från Regeringskansliets sida, vilket blir särskilt påtagligt om det nya uppdraget inte heller åtföljs av särskild finansiering. Det blir då myndighetens huvuduppdrag som trängs undan på bekostnad av det nya, mer perifera uppdraget.

Resultatredovisningar och återrapporteringskrav

Resultatinformation och indikatorer

Regeringens ställningstaganden i budgetpropositionen för 2009 och i den förvaltningspolitiska propositionen syftade till att minska myndigheternas återrapporteringskrav. Regeringen bedömde att det för vissa myndigheter bör vara tillräckligt att i årsredovisningen redovisa resultat av sin verksamhet utifrån de uppgifter som anges i myndighetens instruktion. Samtidigt framhölls att det för andra myndigheter kan finnas skäl att precisera ytterligare uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet vilka då också ska återrapporteras till regeringen. Även i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag minskades återrapporteringskraven 2009. Förändringen innebar att resultatredovisningen främst skulle avse verksamhetens prestationer med avseende på volym och kostnader. Tidigare hade även kvalitetsaspekten funnits med i kraven på redovisningen. Fortfarande gäller dock att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av myndighetens verksamhet.

Återrapporteringskraven skiljer sig stort mellan de sju myndigheter vi har studerat. Den övergripande bilden är dock att varken återrapporteringskraven som anges i regleringsbrevet eller resultatinformationen från myndigheterna har minskat. Däremot har såväl kraven som hur myndigheten redovisar sina resultat utformats olika för olika myndigheter.

Kriminalvårdens återrapporteringskrav har utökats med syftet att få myndigheten att bygga upp ett bättre uppföljningssystem för att på så sätt få bättre kontroll på kostnadsutvecklingen. De indikatorer för uppföljning som specificerats i regleringsbrevet har tagits fram i tät dialog mellan myndighetsledningen och an-

svariga för myndighetsstyrningen på departementet. Indikatorerna ger förutsättningar för att göra jämförelser över tid av myndighetens prestationer, vilket departementets företrädare framhöll som en viktig funktion.

För både Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen utgör årsredovisningen en av många åiterrapporter. Särskilt Socialstyrelsen producerar ett stort antal rapporter varje år, som också används flitigt i t.ex. budgetpropositionen som kunskapsunderlag och för beskrivningar av utvecklingen på olika områden. Vid sidan av årsredovisningen menade departementets företrädare att Arbetsförmedlingens årliga arbetsmarknadspolitiska rapport är viktig för att ge departementet en bred och översiktlig bild av mer långsiktig karaktär. Denna behöver dock kompletteras med andra åiterrapporter om särskilda uppdrag. Departementet framhöll att de lägger stor vikt vid att alltid ge feedback på alla åiterrapporter genom att t.ex. följa upp med frågor och ta upp resultaten till diskussion vid de regelbundna dialogerna.

För Trafikverkets del menade de intervjuade departementsföreträdarna att årsredovisningen inte har förändrats i lika stor utsträckning som styrdokumentet. Den förändrade styrmodellen med instruktionen som grundläggande också för myndigheternas redovisning ansåg man inte har fått så stort genomslag hos myndigheten som håller fast vid att åiterrapportera utifrån de övergripande trafikpolitiska målen. Här menade de intervjuade att det finns utrymme för förbättringar med ett större fokus på vad myndigheten faktiskt gör på olika områden. I syfte att uppnå detta har regleringsbrevet i år tillförts ett åiterrapporteringskrav om prestationsrelaterad resultatredovisning.

Naturhistoriska riksmuseet har tagit fram och vidareutvecklat egna indikatorer för att kunna följa verksamhetens tio väsentliga prestationer. Arbetet med indikatorerna har redovisats för departementet. I innevarande års regleringsbrev har myndighetens åiterrapporteringskrav utökats med att även de kvalitativa aspekterna av verksamhetens prestationer ska redovisas. Syftet

med detta angavs från departementets sida som att dels få underlag till regeringens resultatredovisning till riksdagen, dels se till att myndigheten bedriver ett internt fortlöpande utvecklingsarbete.

För Naturvårdsverkets del menade departementets företrädare att årsredovisningen är en mix av åiterrapporteringar av uppgifterna enligt instruktionen och beskrivningar av egna processer. Den viktigaste informationen om myndighetens verksamhet ansåg departementet kommer genom andra åiterrapporteringar.

Två av de intervjuade myndighetscheferna lyfte upp att återrapporteringskrav ibland används som en ”bakvänd styrning”. I stället för att regeringen i styrdokumenterna anger rakt ut vad man vill att myndigheten ska åstadkomma lindas budskapet in som ett återrapporteringskrav. Sådana återrapporteringskrav uppfattades av myndighetscheferna som ”onödiga pekpinnar”.

Resultatredovisningen till riksdagen

I den förvaltningspolitiska propositionen framhöll regeringen att resultaten i den statliga verksamheten bör uppmärksammas i budgetprocessen och att budgetpropositionen är det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen till riksdagen av mål och resultat. Även i propositionen till den nya budgetlagen framhöll regeringen att det var angeläget att budgetförslaget var väl underbyggt med bl.a. redovisningar av uppnådda resultat. I budgetpropositionerna ska därför både effekterna av statens verksamhet och de bidrag som statens resursinsatser har inneburit redovisas i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Regeringen menade samtidigt att redovisningarna kan skilja sig från fall till fall, och att hela verksamheten inom ett visst område inte kan redovisas varje år.

Det skiljer sig mellan de berörda departementen i vilken utsträckning myndigheternas åiterrapporteringar också används för regeringens redovisning till riksdagen av effekterna av verksamheterna i förhållande till de politiska målen. Myndigheterna ska enligt de nya riktlinjerna redovisa resultaten utifrån det

uppdrag de har, vilket inte alltid enkelt kan överföras till resultat i relation till de mål för området som riksdagen har fastställt.

På trafikområdet är det uppföljningen som myndigheten Trafikanalys ansvarar för som utgör det viktigaste underlaget för bedömningen av resultaten i förhållande till de politiska målen. Trafikverkets redovisningar ingår då som en del i det underlag som Trafikanalys använder sig av för den sammanlagda resultatbedömningen. Departementsföreträdarna angav att utskottet har sagt sig vara nöjda, och att inga önskemål har kommit om utökad rapportering.

En liknande bild finns inom rättsområdet. Resultatredovisningen till riksdagen har tidigare kritiserats av Riksrevisionen och departementet har därefter utvecklat redovisningen med ett bredare kunskapsunderlag för att ge en bättre redovisning av rättskedjans samlade resultat.

På miljöområdet har riksdagen ofta starka synpunkter på resultatredovisningen i budgetpropositionen. En utvecklings- och utvärderingsgrupp finns i utskottet som lämnar synpunkter om hur redovisningen av måluppfyllelsen kan förbättras. De efterfrågar bättre redovisning av sambandet mellan ändamålet med pengarna och de resultat som insatserna har lett till.

För Skolinspektionens verksamhet menade departementets företrädare att återrapporeringen i dagsläget handlar om redovisning av nyckeltal om antalet granskningar, handläggningstider etc. Effektreddovisning i termer av hur inspektionerna och kvalitetsgranskningarna medverkar till de utbildningspolitiska målen är dock svårare, men samtidigt något som myndigheten på några års sikt kommer att behöva kunna redovisa resultat för.

Externa utvärderingar för omprövning och vård av reformer

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 och i den förvaltningspolitiska propositionen framhållit att underlag för prövning av begränsade förändringar av en eller flera myndig-

heters uppdrag i huvudsak bör tas fram utanför berörd myndighet och bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från bl.a. myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut och revisionsorgan. Även kommittéväsendet har en viktig funktion att fylla i sammanhanget.

Samtliga intervjuade departementsföreträdare framhöll att externa utvärderingar har en viktig roll i styrningen och uppföljningen av myndigheternas verksamheter. ”Det handlar om att vårda våra reformer”, menade Näringsdepartementet. Särskilda analysmyndigheter finns på fyra av de sju studerade myndigheternas områden och dessa framhölls som viktiga källor för fördjupade analyser. Därutöver nämnde intervjupersonerna att Riksrevisionens granskningar, uppdrag till Statskontoret och insatser från privata konsultföretag hade använts för att följa upp verksamheterna. I flera fall hade också offentliga utredningar genomförts för de berörda myndigheternas verksamheter.

Flera av departementeten har en intern planering för externa utvärderingar av myndigheterna som departementet ansvarar för i syfte att regelbundet följa upp samtliga myndigheters verksamheter. Två av de intervjuade departementsföreträdarna poängterade att kommittéväsendet eller andra externa aktörer bör användas för sådana utvärderingsuppdrag, och att detta inte är något som den aktuella myndigheten själv bör ansvara för.

”Det här med styrning är subtila saker”

Många styrinstrument att spela med

Vid intervjuerna med myndighetschefer och ansvariga departementsföreträdare har vi inriktat diskussionen mot hur regeringen har utvecklat de olika styrinstrumenten under senare år och vilka förändringar som har genomförts i olika delar. Majoriteten av intervjupersonerna har framhållit att styrinstrumenten måste ses som en helhet. Effektiv myndighetsstyrning förutsätter samklang mellan de olika instrumenten. Det viktiga är att hitta en bra helhet. *”I praktiken är det den lämpliga kombination av olika styrinstrument (instruktion, regleringsbrev m.fl.) som är viktigast för att ge en ändamålsenlig styrning av myndigheten.”* Instruktion, regleringsbrev, mötesstruktur för kontakter mellan myndighet och Regeringskansliet, återrapporteringskrav, finansiella villkor – allt ska samspela.

Flera av departementsföreträdarna, och även ett par av de intervjuade myndighetscheferna, har också framhållit utnämningens betydelse. En departementsföreträdare uttryckte det som att *”myndighetsledningens förmåga att ta till sig styr-signaler är av stor betydelse för en fungerande styrning”*. När regeringen vill styra mycket kan det vara en mer direkt fungerande styrning att få rätt person på plats i en myndighet än att använda sig av styrdokumentet.

En av de intervjuade pekade på att myndighetschefer kommer från olika håll, vilket medför att förmågan att tolka politiska signaler varierar. Intervjupersonen menade att generaldirektörer med erfarenhet från Regeringskansliet generellt är väl förtrogna med politikens villkor, medan myndighetschefer med annan bakgrund har en längre startsträcka för att tolka signalerna rätt. När regeringen utnämner en myndighetschef kan det därmed

finnas skäl att beakta var på skalan mellan autonomi och nära styrning som myndighetens verksamhet befinner sig.

Mer eller mindre styrning?

Flera av de intervjuade departementsföreträdarna har framhållit att det är viktigt att regeringen hittar en balans mellan generell styrning av alla eller flertalet myndigheter och styrning av enskilda myndigheter. En *flexibel modell* ger möjlighet för regeringen att styra mycket i de fall då regeringen ser behov av tydlig styrning, och mindre i andra fall. Styrmodellen måste därför ge utrymme för skillnader i hur myndighetsstyrningen utformas både mellan och inom departementen.

En av de intervjuade myndighetscheferna förde ett resonemang med utgångspunkten i den statliga förvaltningens struktur. Med ett litet regeringskansli och en hög grad av självständighet hos myndigheterna är Regeringskansliets totala styrkraft liten. Regeringen behöver därför vara noggrann med var den lägger tonvikten, och inrikta styrningen mot områden där den verkligen behövs. Detta förutsätter en flexibel modell för myndighetsstyrning. Alla myndigheter varken kan eller bör styras lika mycket och på samma sätt. *”Tjusningen med en flexibel modell är att det går att styra väldigt mycket – om regeringen så vill. Styrtredningens stora fördel var att man satte ljuset på behovet av en flexibel modell för styrning.”*

Regeringen har stora befogenheter att styra sina myndigheter, och begränsningarna för vad regeringen *inte får* styra är få. Styrtredningens tes om att regeringen *bör* styra mindre kan enligt en av de intervjuade myndighetscheferna inte sägas ha fått ett generellt genomslag. De förändringar som regeringen har initierat (avskaffad verksamhetsstruktur med gemensam mål- och resultatstruktur etc.) ansågs i stället vara ett uttryck för att styrningen har anpassats efter respektive myndighets verksamhet. Mindre styrning förutsätter en hög grad av tillit till förvaltningen. Vid långa regeringsinnehav blir myndigheterna mer av systembärare. Om regeringsinnehaven förväntas bli korta behöver regeringen kunna påvisa resultat snabbare, vilket kan

medföra ett fokus på mer styrning. ”*Det är regeringens prerogativ att styra!*” Regeringen har alltså inte bara ett privilegium utan även en skyldighet att styra sina myndigheter.

För ett par av de studerade myndigheterna där förändringarna i styrdokumenterna också har inneburit en faktiskt minskad styrning från regeringens sida finns samtidigt indikationer på att tjänstemännen är mer pådrivande än den politiska ledningen i att ge mer detaljerade styrsignaler. För en av dessa myndigheter berättade departementets företrädare att man från tjänstemannahåll gärna hade styrt lite mer, men att den politiska ledningen hade bromsat. I en annan av myndigheterna var det generaldirektören som vid intervjun menade att ”*ofta unga handläggare med begränsad erfarenhet av att leda och styra en verksamhet försöker detaljstyra*”. Myndighetschefen hade uppfattningen att det är tjänstemannanivån på departementet som inte vågar ge ansvaret fullt ut till myndigheten. Någon motsvarande signal hade inte uppfattats från den politiska ledningen.

Myndighetsstyrning är komplex

Såväl Styrutredningen som Förvaltningskommittén lyfte upp kompetensförsörjningsfrågorna som centrala för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig styrning av myndigheterna. En ökad kompetens hos Regeringskansliets medarbetare är också syftet med det utvecklingsprogram för förbättrad styrning som bedrivs 2011–2014 på förvaltningschefens uppdrag. Målet är att ge Regeringskansliet bättre förutsättningar att stödja regeringen att styra den statliga förvaltningen på ett tydligt, resultat-inriktat och verksamhetsanpassat sätt.

Och behovet av utbildning är stort. En av de intervjuade myndighetscheferna menade att regeringen aldrig riktigt har hittat ett anpassat sätt att styra sina myndigheter. Det var inte bra förut, och det är inte bra idag. I detta sammanhang framhölls även att myndigheterna har stor kunskap om den verksamhet de ansvarar för. Myndigheternas kunskap om utvecklingen på sitt ansvarsområde ansåg generaldirektören att regeringen borde

kunna utnyttja bättre. Myndigheterna skulle kunna ta en större roll än att enbart vara ett verktyg för att genomföra politiken.

Styrningsfrågorna hör till de områden som förutsätter en kontinuerlig utveckling och ett ständigt pågående lärande och reflektion. Och kanske handlar styrningen av myndigheter till syvende och sist mer om förhållningssätt och ett ständigt lärande inom regeringskansli och myndigheter än om att hitta den optimala modellen för hur regeringen bör styra sin förvaltning.

Discussion and summary

The Government's steering and follow-up of state agencies play an important role in how the public administration manages its task of implementing Government policies. In this report, The Swedish Agency for Public Management, Statskontoret, wishes to increase knowledge about how the Government's agency steering has changed since the Government decided in the 2009 budget bill and in the 2010 public administration bill that its steering needed to be developed.¹ We also wish to stimulate discussion concerning important areas of development in order to improve the steering of the public administration.

The aim of the report is to describe the motives for the development of the agency steering that has taken place in recent years and to provide a picture of how the steering has changed in practice. The emphasis is on the development of the form of steering known as performance management or management by results. This involves focusing on how the Government uses the various steering instruments at its disposal within the scope of management by results – the agencies' instruction, the appropriation directions, special government commissions, informal contacts, annual reports and external evaluations.

An important part of the data on which the report is based consists of interviews, on one hand with the agency heads of seven agencies with different types of operations, and on the other hand with unit managers and agency officials in concerned parts of the Government Offices. In addition, we

¹ In this report Government refers to the Cabinet, which acts as a collective body in steering the agencies and activities of central government.

have used the results of previous studies of how the agency steering has developed. The report does not constitute an evaluation of the change that has taken place. With our example, Statskontoret wish instead to provide different perspectives of the Government's steering of its agencies.

Steering instruments have been reviewed and made context dependant

The development of the Government's agency steering in recent years has aimed to lay the foundations for a performance-oriented steering that is flexible from the perspective of agencies' activities and the Government's need to exercise authority. The Government has also stated that its steering should be more long-term and strategic in its nature and that it is important that the steering signals are fewer in number and clearer. In this way, the public administration is given the best possible conditions to implement Government policy and maintain fundamental values pertaining to, e.g., legal security and efficiency. In light of this, the Government Offices have reviewed how the various steering instruments can be used in order to provide better conditions for tailored steering of the administrative agencies.

The reviews have resulted in the streamlining of the instructions and the appropriation directions, and the clarification of the instructions' function as the underlying steering document. Throughout, the instructions have been somewhat more comprehensive, whilst agencies' have become shorter and less detailed. This pattern is evident in the The Swedish National Financial Management Authority's, ESV, and the Committee on the Constitution's extensive follow-ups of how agency steering has changed in practice, just as in the majority of the seven agencies that we have studied in this report.

The Committee on steering's, Styretredningen, evaluation of the management by results constituted one of the grounds for the Government's position on how the various steering instruments should be used. The report's examination of the

motives for the development of agency steering that has been carried out reveals that in some parts Styrtredningen's proposals went beyond what the Government has taken on board in the development. Despite the fact that the Government has not followed Styrtredningen's recommendations in all parts, our interviews with agency heads and representatives for ministries show that Styrtredningen's line of argument has had a great impact on how matters of steering are discussed. The interviewees referred more often to the Styrtredningen's line of argument than to what the Government expressed in, e.g., the 2009 budget bill and in the 2010 public administration bill. We hope that the review in this report can to some extent contribute to decreasing the uncertainty of what the Government has actually expressed about how the steering of agencies should be formulated.

Consensus on an improved structure for steering...

From our interviews, we see emerging a positive image of the development towards adaptation of the agency steering. When the operational structure with common goals and performance structure was done away with in 2009, we had momentum for reviewing and developing steering. The change provided the opportunity for an overall repositioning in the management by results. The majority of ministries also took the initiative to make more or less thorough reviews of the steering processes. Matters of steering became more of a priority and were discussed more within the Government Offices.

The ministries' reviews have focused on what the agencies are to achieve. Based on this picture of the operations' goals, the steering instruments have since been reviewed. Both ministries and agencies perceive that this more flexible model is a significantly better basis for steering than the previous common operational structure. The development also led to agencies and ministries beginning to talk to one another about steering.

In connection with the review of steering documents, the majority of ministries have also reviewed how the informal

contacts between the Government Offices and the agencies take place. The focus has been to identify how the contacts can be a more complementary tool in the steering. If the formal steering is to work in practice, an effective exchange of information is also required. The contacts have been structured in terms of who speaks to who and about what. For the majority of agencies, scheduled and structured dialogue meetings are tighter than before. This development is also highlighted by both agency heads and ministry representatives as a very positive change that has contributed to clearer channels of communication and an improved flow of information.

For some of the agencies studied, the development has also entailed reduced requirements for feedback and more room for agency heads to take long-term responsibility for operations. But the picture differs greatly from one agency to the next. For the majority of the seven agencies we have studied, the adaptation does not appear to have entailed less steering on the Government's part. Several of the interviewees also feel that the more flexible model is advantageous. The Government Offices constitute a small part of the overall state administration. The steering effect must therefore be directed to the areas in which it is needed most. In areas where a great deal of steering is required by the Government, the model also provides opportunities for this. The nature and focus of the different agencies influence both how much and in what way the Government chooses to use its authority to steer the operations.

... but there are challenges

Whilst the development of agency steering towards a more tailored steering has led to a number of improvements, the changes can also entail a number of risks and problems. Our examples from the seven agencies studied reveal areas in which special attention may be required in order to enable the public administration to implement policies effectively. In some of these cases, the examples also show opportunities for solutions.

Four challenges for the Government's steering of the agencies are discussed in the following. These challenges are about:

-
- *Long-term planning.* The agencies require a foundation for long-term planning, even in cases where the Government's need to exercise steering is great.
 - *Informal contacts.* The use of informal contacts between the Government Offices and the agency as a complementary tool in the steering requires a high level of awareness and competence in order to avoid the risk of going beyond the formal framework of the agencies' operations.
 - *Sectorisation.* The tailored steering entails a greater degree of tunnel vision. This underlines the importance of the Government Offices and the agencies developing their working forms so that the operations have a foundation which also facilitates overall sectoral prioritisations.
 - *The Government's responsibility to the Riksdag* The Government must develop the performance reporting to the Riksdag so that the gap can be bridged between the agencies' more limited performance reports and the Riksdag's demand for general accounts of the effects of government operations in relation to the political goals.
-

How can agencies be given a more long-term foundation?

One of the Government's motives for changing the agency steering was more long-term planning in the steering. This was to be achieved via the instructions, and the tasks stipulated there would constitute the basis of the ongoing steering. With less extensive appropriation directions, steering signals would be fewer and clearer. In this way, the steering would also be more strategic.

All interviewees agree on this premise. But for many of the agencies, the instruction plays in reality a more obscure role in the implementation of the operational activities. On the part of

the ministries, it is emphasised that for operations of political importance, the focus on long-term planning expressed in the instruction cannot be seen as a guiding principle in the steering. The more short-term steering in the appropriation directions continues to play an important role for many of the agencies we have studied.

There appears to be a conflict of interests – in some cases, adaptation and long-term planning appear to be two different goals that are difficult to unify. The nature of the operations and the Government's need to exercise authority in the area are highlighted by many of the interviewees as a more appropriate basis than generally stating that there should be more long-term planning.

The Government's task of steering the nation means that the Government is also responsible to the Riksdag for the implementation of policies. With this as the starting point, long-term planning and strategic steering are not synonymous. In a changeable world, the Government must be able to quickly redirect operations in order to fulfil the political goals. The flexibility in the steering is then more important in the long-term planning. In such a context, the main focus of the steering is not to provide the agency with a foundation for long-term planning.

On the other hand, conditions for more long-term planning are also created in different ways for agencies that, for different reasons, the Government considers to require a high level of steering on an ongoing basis. Our interviews indicate two paths; one of which is in the Government's hands and the other within the agencies' playing field, should they take the initiative.

The first way to improve the conditions for long-term planning is a matter of the Government avoiding, wherever possible, decisions pertaining to special commissions alongside the appropriation directions. Here, the National Board of Health and Welfare differs from the other agencies. The Swedish Public Employment Service and the Swedish Environmental

Protection Agency are not active in areas of high political interest, but the number of ongoing decisions on special commissions is notably fewer than in the case of the National Board of Health and Welfare. According to the agency head, the vast majority of commissions lead to displacement effects for the agency's tasks in accordance with the instruction. The Government's steering signals thereby contradict one another and the result is that the prioritisations are unclear. If the special commissions are given higher priority than the basic commission, the instruction should be reviewed so that it better reflects the Government's prioritisations.

The second way is for the agencies to be more proactive. With their vast knowledge of the operations for which they are responsible and of the development within the sector where they are active, the agencies have an excellent basis on which to identify important areas of development. As the operational structure has been done away with, there is now more room for the agencies themselves to establish the operational goals. The Swedish Schools Inspectorate is among the agencies that have taken their own initiative. The agency's analysis of chains of effect for how education policy goals can be fulfilled is an example of how agencies can ensure that they are one step ahead and thereby create room for improved long-term planning in the operations. As one of the interviewees expressed, this naturally gives rise to the need for dialogue with the Government Offices about the goals and means that the agency has identified.

Is there a clear boundary between information and steering?

The Government's steering of the agencies is based on Government decisions on instructions, appropriation directions, commissions, financial terms, etc. It is thereby a matter of a clearly formulated steering in which the steering is prepared and decided on in the form of a Government decision. The informal contacts are important, and necessary for the exchange of

information and to clarify the signification of the Government's decision for the implementing agency. These clarifications of the steering may however never go beyond the formal decisions, as the Government's collective decision-making would then be disregarded, increasing the risk that relevant prioritisations and considerations are lost.

The Committee on the Constitution has also underlined that it is important that the contacts do not go beyond the formal framework for the agencies' activities. A further reason was that such contacts lack the documentation that characterises the formal steering, which renders subsequent monitoring impossible. It is also worth referring once more to the Committee's statement that irrespective of the contacts that have taken place, the agency bears the full and ultimate responsibility for the decision in each individual case.

In our interviews, however, we have found that the boundary between information and steering has in some cases been perceived as shifting. This places an emphasis on matters of skills provision. The employees of the Government Offices and the agencies must have both administrative skills and the ability to identify when the information and the exchange of knowledge should become part of a formal preparation of amendments or supplements to steering documents. Clear and distinct channels of communication were mentioned by one of the interviewees as a prerequisite if the matters are to be handled on the right level, which could partly ensure that the boundary with steering is not breached in the informal contacts. One of the ministries also stated that one of the purposes of the regular, structured meetings with the agency is to identify matters that need to be prioritised in the formalised steering.

Agency heads who lack experience of the Government Offices may have a lesser developed ability, both in terms of interpreting political signals and knowing where the boundary is between information and steering. Similarly, a newly appointed politician may have a vague perception of how informal

contacts can and should be used and when formalised steering is required. Administrative skills and competence in matters of steering should therefore be prioritised by senior civil servants in both the Government Offices and the agencies. When all is said and done, it is the people in charge of the respective areas that need to stand for continuity, take responsibility for the quality assurance of the processes and ensure that the boundary between information and steering is not breached.

It is a delicate task for a civil servant to detect the boundary between information and steering. But there are yet more considerations that make agency steering difficult. A mutual understanding for the roles of the Government Offices and agency management require both the Government Offices and the agencies to have an equally high level of professionalism and competence in matters of steering.

The development programme for agency steering being carried out in the Government Offices has been mentioned during several of the interviews as an excellent forum, both for discussion of boundary-related problems in terms of informal contacts, and learning from one another in order to increase competence in steering-related matters. Similarly, matters of agency steering and the role of the civil servant are discussed within the agencies. In addition, the mutual understanding between agencies and the Government Offices can increase as a result of professional development initiatives that concern matters of steering.

How can room for overall sectoral prioritisations be made when the steering documents are streamlined?

Fewer and clearer steering signals was one of the motives for development of the agency steering. And of course, having many goals in one area means that what actually happens is prioritisations become less apparent. Where there are many of these steering signals, not one of them actually steers.

Performance management and management by results involves an inherent risk of sub-optimisation, as a great deal of importance is allocated to the individual agency's results in the area in which the agency's main commission lies. This can create boundaries with neighbouring agencies' areas of responsibility, and the greatest problem is faced by the political prioritisations that span many different areas. The risk of sub-optimisation further increases when the steering documents are streamlined to the respective agency's core commission. From our interviews, we have also noted that the developed meeting structure between departments and agencies is seldom used to handle general sectoral matters. There is a risk that the phenomena of tunnel vision and sectorisation will instead be more pronounced.

The development of the agency steering has not been focused on solving the fundamental problem with cross-sector collaboration. But the adaptation of the steering, together with the increased use of informal dialogue, means that specialisation and focus on the steering of individual agencies is pushed a step further. At the same time, this leads to a greater need for coordination and a holistic view. An effective public administration requires that the Government's overall sectoral prioritisations can also be handled by the agencies. Our interviews show no indication that the development of the agency steering has led to better ways of handling this type of matter.

In our interviews, it was stated that commissions alongside the appropriation directions, decided in the form of special government commissions, may be a way of highlighting prioritised sectoral issues of a general nature. But as underlined by one of the director-generals, this also requires that the commission dialogue with the concerned agencies is coordinated between the ministries involved. On this point, the Government Offices are often rebuffed.

The challenge thereby remains to find appropriate forms of work that provide a foundation for effective steering that is able to take into account overall sectoral prioritisations. Several forms of work within the Government Offices have been tested in order to ensure that prioritisations that do not fit within the defined area are removed. But collaboration between agencies needs to be further developed, both for reasons of efficiency and because citizens should quite reasonably be able to expect that the state appear well-coordinated.

Does the Riksdag get the reports it requires?

One motive for the changes in the Government's use of steering instruments was that the requirements for feedback to the agencies were to be reduced. This was to be achieved by means of the agencies' reports pertaining primarily to the performance in relation to the tasks specified in the agency's instruction. This seems both logical and reasonable based on each agency's commission. For the Government, however, the task remains to report on both the effects of the state's operations and the contributions that the state's resource initiatives have involved in relation to the goals decided on by the Riksdag.

Between the agencies' performance reports based on their commissions and the Government's reports on the effects in relation to the goals, there is often a certain amount of slack. The Government's task to report to the Riksdag on performance has also been tightened up with the introduction of the new Budget Act, and the new form of Government also emphasises the Riksdag's role to follow up and evaluate the decisions made by the Riksdag. There are therefore special work groups in the committee that work with follow-ups and performance. The environmental area is part of the areas in which the Riksdag's demand for performance reports is great in relation to the goals set.

In order to bridge the gap between the Government's responsibility to report on effects related to the political goals and the administrative agencies' reports on their respective

performance in more limited areas, the Government Offices require access to complementary analyses. For many of the agencies we have studied, the feedback requirements have also increased again, and the requirements have been supplemented with various performance indicators which the agencies are to report on. This can be interpreted as a result of the feedback requirements being reduced in the initial stages to such an extent that the Government did not receive sufficient information on performance.

The Government's responsibility to the Riksdag includes assessing and reporting on performance in relation to goals on a general level. This requires competence within the Government Offices for ordering and using analyses that correspond to this requirement. In certain policy areas, there are specific analysis agencies tasked with providing overall performance assessments for their respective areas. However, not all analysis agencies have as clear a commission as this. The Government must ensure that the required weighted analyses are carried out and that necessary material is obtained from actors such as autonomous evaluation agencies, Statskontoret, researchers and consultants.

The Government is responsible to the Riksdag for both the steering of the government agencies and performance. And the Riksdag is the representative of the people; it must be able to examine the chain of responsibility between the Government and the administration. This can be done once the Riksdag has access to reliable information on performance and effects.

And finally...

Agency steering is complex. Effective agency steering requires harmony between the various steering instruments, and the Government also has the challenge of finding a balance between general steering of all of or the majority of operations, and steering individual agencies. No two agencies can, nor should, be steered to the same extent and in the same manner.

Matters of steering belong to the areas that require continuous development and constant learning and reflection. And at the end of the day, the steering of agencies is perhaps more a matter of approach and constant learning within the Government Offices and agencies than finding an optimal model for how the Government should steer its administration.

Referenser

Asplind, J. 2009 *Generaldirektör – I rikets tjänst på politikens villkor*

Ekonomistyrningsverket 2009:16 *Kartläggning av regleringsbrev – Förändring av regleringsbrev mellan år 2008 och 2009*

Ekonomistyrningsverket 2010:24 *Resultatstyrning i rätt riktning*

Ekonomistyrningsverket 2012:27 *Prestationer, volymer och kostnader – Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen*

Konstitutionsutskottet 2012/13:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Kommittédirektiv (dir 2006:30) *Utvärdering av resultatstyrningen*

Proposition 2008/2009:1 *Budgetproposition för 2009*

Proposition 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*

Proposition 2010/11:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Proposition 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013*

Riksrevisionen 2005:13 *Riksrevisionens årliga rapport 2005*

Riksrevisionen 2006:18 *Riksrevisionens årliga rapport 2006*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

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

Wildavsky, A. 1979 *Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis*