

OM OFFENTLIG SEKTOR

Myndighetschefernas syn på regeringens styrning

Jenny de Fine Licht

Jon Pierre



STATSKONTORET

Statskontorets förord

Statskontoret har i samarbete med fil. dr. Jenny de Fine Licht och professor Jon Pierre och vid Göteborgs universitet genomfört en enkätundersökning riktad till myndighetschefer. Syftet har varit att analysera hur myndighetscheferna bedömer regeringens styrning.

Rapporten är författad av Jenny de Fine Licht och Jon Pierre. Författarna svarar själva för innehållet.

Inledning

Under våren 2016 genomförde Statskontoret en enkätundersökning till svenska myndighetschefer i syfte att studera hur myndighetschefer ser på regeringens styrning av myndigheterna och den granskning som myndigheterna underställs. Undersökningen gjordes i samarbete med Professor Jon Pierre och fil.dr. Jenny de Fine Licht vid statsvetenskapliga institutionen på Göteborgs Universitet.

Undersökningen riktades till de myndigheter vars högsta chef tillsätts av regeringen vilket innebär att exempelvis nämndmyndigheter inte ingick i urvalet. Domstolar uteslöts också. Detta gav ett slutgiltigt urval på 193 myndighetschefer. Enkäten administrerades av Statskontoret. Efter två påminnelser kom sammanlagt 148 svar in (varav några ofullständiga) vilket ger en svarsfrekvens på 77,5 procent. Den höga svarsprocenten antyder att frågorna uppfattats som angelägna och relevanta.

Myndighetscheferna utlovades anonymitet. Det framgick av följebrevet att det var frivilligt för myndighetschefen att besvara enkäten och att svaren inte skulle kunna gå att koppla till en enskild person eller myndighet.

I den här rapporten presenterar vi myndighetschefernas svar på enkäten och diskuterar tänkbara tolkningar och implikationer för regeringens styrning av myndigheter och för forskning om statlig styrning. Rapporten är deskriptiv till sin karaktär; några djupare analyser har ännu inte gjorts.

Myndighetschefen som forskningsobjekt

Svenska myndigheter åtnjuter en i en internationell jämförelse hög grad av autonomi i förhållande till regeringen. Departementschefen (ministern) kan inte besluta hur en myndighet ska agera i ett enskilt fall. Samtidigt framhåller experter att myndigheterna lyder under regeringen, och att politisk styrning är såväl legitim som nödvändig (Petersson 1989; SOU 2007:75; Holmgren, Maria 2001). Detta gör att myndighetschefer, i många fall generaldirektörer, är av särskilt intresse i analyser av svensk förvaltning och förvaltningspolitik. De förkroppsligar på många sätt länken mellan politik och förvaltning och är väl placerade att bedöma frågor kring styrning, återrapportering och löpande myndighetsarbete.

En rad tidigare studier har berört svenska myndighetschefer och deras relationer till departementen. Vi kommer inte göra någon fullständig redogörelse för dessa studier här men gör några korta nedslag.

Bengt Jacobsson (1984) påpekade i en studie om relationen mellan departementen och ämbetsverken i början av 80-talet att den traditionella teoretiska modellen med ämbetsverk som centrala verkställare av politiskt fattade beslut var i bästa fall föråldrad och kanske inte hade varit särskilt rättvisande någonsin. Han visade bland annat att olika former av informella kontakter på alla nivåer spelade stor roll för hur förändringsarbete och styrning bedrevs inom myndigheter. Tillsammans med Jon Pierre och Göran Sundström visade Jacobsson i boken *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governing* (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015) hur regeringen tenderar att kombinera styrning genom organisering, det vill säga att ange de institutionella ramarna för förvaltningsarbetet, med mikrostyrning där så är påkallat för att säkerställa att förvaltningen följer de mål regeringen formulerat.

I mitten av 1980-talet genomförde Barbara Czarniawska en intervjustudie med svenska generaldirektörer om hur de uppfattade sin roll som organisationsledare i skärningspunkten mellan politik och administration (Czarniawska 1985). Hon beskrev relationen mellan departement och myndigheter som ett rituellt oberoende där myndigheter och departement förhandlade fram en position på en glidande skala av beroendeförhållanden och där de informella kontakterna hade stor betydelse för styrprocessernas utformning. Hon identifierade även ett antal typer av myndighetschefer som

hanterade sin roll på olika sätt så som företrädaren, medlaren eller den offentliga tjänstemannen. Czarniawskas studie upprepades 15 år senare av Kristina Genell (2000). Hon beskrev bland annat hur myndighetschefer i många fall kände sig ensamma på sin post och upplevde att det var svårt att få tillgång till minister och statssekreterare.

Olof Petersson (1989: 67) beskrev förhållandet mellan Regeringskansliet och ämbetsverken som ett av de stora mysterierna i svenskt offentligt liv och syftade då på den unika svenska modellen med självständiga ämbetsverk som ändå ska styras av regeringen. Med Regeringskansliet och dess kontakter med omvärlden som primärt studieobjekt visade han bland annat att de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna var omfattande och en stor del av departementens vardag. Informella kontakter var även ett viktigt tema för Ehn och Sundström (1997) som studerade hur arbetet med att implementera resultatstyrningsmodellen påverkat den politiska ledningen över förvaltningen genom intervjuer med bland annat verkschefer. De visade att betydelsen av informella kontakter har ökat i takt med att detaljregleringen minskat i det formella regelverket. De påpekade även att informella kontakter inte självklart är oproblematiska utan kan leda till oklara ansvarsförhållanden och missförstånd.

Den så kallade Styrtredningen (SOU 2007:75) studerade hur regeringen styr och kontrollerar förvaltningen, och presenterade flera förslag om hur styrningen borde förändras. Utredarna genomförde bland annat seminarier med myndighetschefer som en del av sin datainsamling och utredningen har fått stor betydelse för hur relationen mellan regering och myndigheter har diskuterats under senare år. Utredningen menade att reformer och förändringar under lång tid varit alltför inriktade på styrningens mer tekniska sidor och att de styrsystem som vuxit fram fått rituella drag där regeringen lägger mycket tid på att utforma exempelvis regleringsbrev och myndigheterna lägger stora resurser på att utforma sin återrapportering. Den föreslog bland annat att instruktionen snarare än regleringsbrevet skulle vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheten för att undvika ryckighet i styrningen.

Åtminstone två större komparativa projekt har delvis fokuserat på myndighetschefer. COCOPS (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) genomförde en enkät till bland annat myndighetschefer (*the Executive Survey on Public Sector reform in Europe*) om deras syn på styrning och administrativa trender (se exempelvis Hammerschmid m.fl. 2016). Den visade bland annat att mål- och resultatstyrning, trots ökande kritik under de senare åren, har starkt stöd bland svenska topptjänstemän (se Wockelberg och Ahlbäck Öberg 2016). På ett likande sätt var COBRA, ”*the Comparative*

Public Organisation Data Base for Research and Analysis” (se Niklasson 2009) ett projekt som studerade svenska myndigheters handlingsutrymme i förhållande till regeringen. Analyser av det svenska materialet (Niklasson 2012) visade bland annat att svenska myndigheter har förhållandevis stort inflytande över sina egna mål.

Vidare har en rad studier mer specifikt studerat utnämningar och i förekommande fall även avskedningar av generaldirektörer och andra myndighetschefer (exempelvis Statskontoret 1999; Sandahl 2003; Holmgren, Mikael, kommande 2016).

Slutligen genomförde Statskontoret (2011) en intervjuundersökning med tolv myndighetschefer om deras uppfattningar om förvaltningspolitik, statlig styrning och framtida utmaningar. Den visade att myndighetschefer uppfattade att det fanns stora möjligheter att utveckla styrningen och effektivisera deras verksamhet. Som förbättringsområden lyfte de bland annat fram samordning, vikten av ett helhetsperspektiv och dialog.

Den här enkätundersökningen är inte en uppföljning av tidigare studier i någon djupare bemärkelse utan tar avstamp i de frågor som har diskuterats tidigare och fördjupar inom områden som är särskilt relevanta i ljuset av de debatter och strömningar som är aktuella 2016. Det är viktigt att hålla i minnet att det är myndighetschefernas egna uppfattningar som studeras. Även om myndighetschefen har en unik position att bedöma styrningen av myndigheten, så är hen tillsatt av regeringen och kan i många fall förmodas vara mer lojal mot regeringen än vad andra medarbetare på myndigheten kanske är. Myndighetschefen är myndighetens företrädare, men vi kan inte automatiskt förutsätta att hen företräder myndighetens uppfattningar som helhet.

Myndighetscheferna har ofta gjort karriär inom staten

Fokus i den här undersökningen har inte varit myndighetscheferna i sig utan deras syn på styrning. Dock ställde vi några frågor om deras egen yrkesbakgrund eftersom detta kan tänkas ha särskild betydelse för hur de besvarar vissa av frågorna.

Som vi ser i tabell 1 är det stor spridning i hur länge myndighetscheferna har varit chefer för den myndighet de är på i dag. 20 procent har varit chefer mindre än ett år och 25 procent har varit chefer mer än sex år.

Tabell 1: Tid som chef för myndigheten (avrundade procent)

	Mindre än ett år	1-3 år	4-6 år	Längre än sex år	Antal svarande
Tid som myndighetschef	20	28	27	25	142

Not: Frågan som ställdes var "Hur länge har du varit chef för myndigheten?" Svarsalternativen var "Mindre än ett år", "1-3 år", "4-6 år", och "Längre än 6 år".

En del har dock längre erfarenhet av att vara myndighetschef, men på en annan myndighet. Som vi ser i tabell 2 är det 35 procent av myndighetscheferna som har chefserfarenhet från en annan myndighet.

Tabell 2: Tidigare erfarenhet av att vara myndighetschef (avrundade procent)

	Nej	Mindre än ett år	1-6	Längre än sex år	Antal svarande
Tid som myndighetschef för annan myndighet	65	1	21	13	139

Not: Frågan som ställdes var "Har du varit chef för någon eller några andra myndigheter innan du tillträdde som chef för denna myndighet?" Svarsalternativen var "Nej", "Mindre än ett år", "1-3 år", "4-6 år", och "Längre än 6 år".

Vi frågade även vad myndighetscheferna hade för yrkesbakgrund innan de blev myndighetschefer. I tabell 3 redovisar vi myndighetschefernas erfarenheter av att arbeta inom olika sektorer.

Tabell 3: Myndighetschefernas yrkesbakgrund (avrundade procent)

	Ej varit verksam	Mindre än ett år	1-5 år	Mer än fem år	Antal svarande
Politiskt uppdrag (inklusive politisk tjänst på Regeringskansliet)	68	0	5	27	81
Staten	6	0	8	86	125
Kommun eller landsting	57	4	18	21	76
Privat näringsliv	46	4	18	32	81
Ideell eller facklig organisation	64	1	14	21	75
Annat	75	2	14	10	59

Not: Frågan som ställdes var "Vilken var din yrkesbakgrund innan du tillträdde som myndighetschef? Ange hur länge du varit verksam inom respektive område". Svartalternativen var "Har ej varit verksam", "Mindre än ett år", "1-5 år" och "Mer än fem år".

Frågan var tyvärr något otydligt ställd, eftersom vi bad myndighetscheferna att aktivt ange "Ej varit verksam" om de inte varit verksam i en viss sektor. Många har inte svarat på frågan vilket gör att procentsatserna inte blir så intressanta, även om vi antagligen kan förutsätta de som inte svarat på en fråga inte har varit verksamma inom det området.

Myndighetscheferna kommer i hög grad från en karriär inom staten. I termer av antal personer anger 118 myndighetschefer att de varit verksamma inom staten tidigare, varav 108 under mer än fem år. Som kontrast kan sägas att 33 myndighetschefer anger att de har erfarenhet av arbete i kommun och landsting. Motsvarande siffra är 44 för privat näringsliv och 27 i facklig eller ideell organisation. 26 personer, vilket skulle motsvara ungefär 18 procent av den totala gruppen på 148 myndighetschefer, anger att de tidigare har arbetat politiskt. Detta kan jämföras med exempelvis Sandahl (2003: 35) som angav att en tredjedel av generaldirektörerna hade politisk bakgrund, ofta som statssekreterare.

Vi ställde ingen fråga om myndighetschefernas kön och har inte heller lagt till det i efterhand som en bakgrundsvariabel, men generellt är fördelningen mellan kvinnor och män på myndighetschefsnivå är i dag jämn. I september 2016 var andelen kvinnor bland myndighetscheferna 49,7 procent (Budgetpropositionen 2017, utgiftsområde 2, s. 76).

Regeringens styrning uppfattas i huvudsak som tydlig

Enkäten inleddes med några allmänna frågor om hur myndighetschefen uppfattar regeringens styrning. I enkäten specificerade vi att med styrning avses all den påverkan som regeringen och dess företrädare utövar för att påverka myndighetens agerande. Styrning tar sig alltså uttryck i instruktionen, regleringsbrev, finansiering, särskilda uppdrag och förtydliganden genom informella kontakter. Tabell 4 redovisar myndighetschefernas inställning till fyra initiala påståenden om regeringens styrning på en skala mellan instämmer inte alls och instämmer helt.

Tabell 4: Myndighetscheferas inställning till regeringens styrning av deras myndigheter (avrundade procent)

	1. Instämmer inte alls	2.	3.	4.	5. Instämmer helt	Balans	Vet ej	Antal svarande
Regeringen är tydlig med vad myndigheten ska åstadkomma	2	11	20	52	14	+53	1	145
Styrningen är anpassad till den specifika verksamheten	4	20	35	30	10	+16	1	144
Myndigheten kan utforma verksamheten	3	8	24	37	27	+53	1	145
Regeringen visar stort förtroende för myndigheten	1	8	15	38	37	+66	1	144

Not: Frågan som ställdes var "Hur uppfattar du regeringens styrning av din myndighet? Ta ställning till följande påståenden". Påståendena som ställdes var "Det är tydligt vad regeringen vill att myndigheten ska åstadkomma", "Regeringens styrning är anpassad till verksamhetens specifika förutsättningar", "Regeringens styrning ger verksamheten goda förutsättningar att själv utforma genomförandet av verksamheten", och "Regeringen visar ett stort förtroende för myndighetens sätt att genomföra sitt uppdrag". Balansen beräknas som andelen svarande som svarat 4 eller 5 minus andelen svarande som svarat 1 eller 2.

Som vi ser i tabellen har myndighetscheferna en övervägande positiv inställning till regeringens styrning. Majoriteten instämmer helt eller delvis i att regeringen är tydlig i sin styrning, att myndigheten har goda möjligheter att själva utforma genomförandet av verksamheten och att regeringen visar stort

förtroende för myndigheten. Myndighetscheferna är däremot något mindre positiva när det gäller styrningens anpassning till den specifika verksamheten, vilket knappast är förvånande; specifik anpassning till närmare 200 olika specifika verksamheter är givetvis en utmaning.

I tabell 5 delar vi upp resultatet för påståendet att regeringens styrning är anpassad till verksamhetens specifika förutsättningar efter myndighetens storlek, ledningsform och huruvida myndigheten är en högskola/universitet eller inte för att öka förståelsen för vilka myndighetschefer det är som upplever att styrningen inte är anpassad till deras verksamhet.

Tabell 5: Samband mellan myndighetsförutsättningar och inställning till påståendet att regeringens styrning är anpassad till myndighetens specifika förutsättningar (avrundade procent och Kendall's tau-c)

		1. Instäm- mer inte alls	2.	3.	4.	5. Instäm- mer helt	Totalprocent (antal inom parentes)
Myndighetens storlek i årsarbetskrafter (-,111)	0-100	4	16	31	33	16	100 (45)
	101-500	2	20	41	28	9	100 (54)
	501-	4	25	34	29	7	100 (44)
Ledningsform (-,179)*	Enrådighet	3	16	36	33	12	100 (95)
	Styrelse	4	29	35	25	6	100 (48)
Högskola eller inte (-,145)*	Ej högskola	3	17	37	31	12	100 (121)
	Högskola	5	41	27	23	4	100 (22)

Not: Påståendet som ställdes var "Regeringens styrning är anpassad till verksamhetens specifika förutsättningar". Årsarbetskrafter, myndighetsform och huruvida myndigheten är en högskola eller inte är bakgrundsvariabler tillagda av Statskontoret enligt Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister. * < .05, ** < .01

Vi ser här att chefer för enrådighetsmyndigheter i något högre utsträckning tycker att verksamheten är anpassad till deras förutsättningar än vad chefer för styrelseledda myndigheter anser. Vi ser även att rektorer för högskolor och universitet i något lägre grad än andra myndighetschefer uppfattar att styrningen är anpassad till deras specifika verksamhet. Däremot ser vi inget tydligt samband mellan myndighetens storlek och uppfattning om styrningens anpassning.

De informella kontakterna uppfattas som viktiga

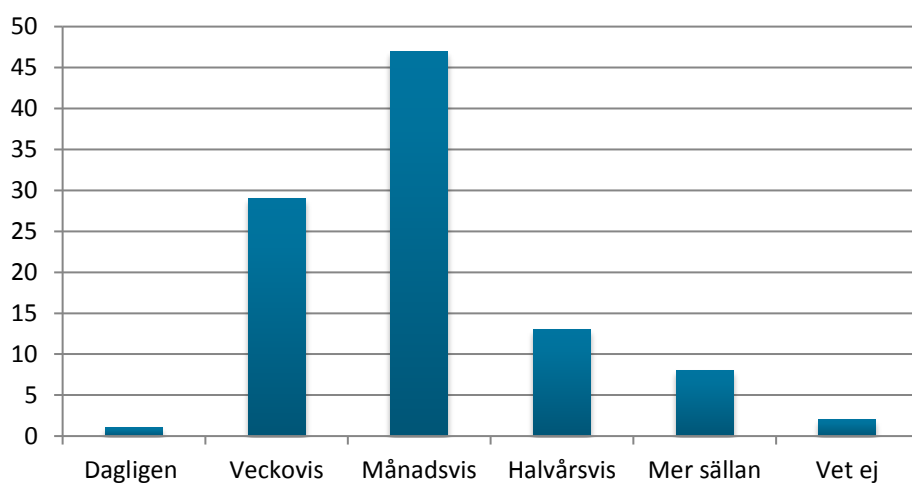
Som framgått av tidigare studier är informella kontakter av särskilt intresse för att förstå regeringens styrning av myndigheter. Informella kontakter syftar till att klargöra den formella styrning som kommuniceras i regleringsbrev och instruktioner. Det är ett sätt för regeringen att tydliggöra innebörden i de mål och indikatorer som regleringsbreven anger, och ge kompletterande information och vägledning i hur man vill att myndigheten ska arbeta (se Holmgren, 2001 för en förvaltningsrättslig genomgång av hur informella kontakter har diskuterats i betänkanden och utredningar).

Till skillnad från den formella styrningen är de informella kontakterna interaktiva; myndigheten kan föra fram åsikter och förslag till departementsföreträdare samtidigt som de får mer preciserade signaler om hur de ska lösa olika uppgifter. Detta bidrar sannolikt till att kontakterna uppfattas som relevanta och viktiga.

I enkäten specificerades ”informella kontakter” till att avse personliga kontakter mellan myndigheten och Regeringskansliet i syfte att styra myndigheten eller utbyta information.

Som vi ser i figur 1 är informella kontakter vanliga. 77 procent av de svarade anger att de har sådana kontakter åtminstone en gång i månaden. Eftersom frågan dessutom gällde kontakter som myndighetschefen själv har med företrädare för Regeringskansliet, är det dessutom möjligt att informella kontakter mellan myndigheten och Regeringskansliet är än mer vanliga.

Figur 1: Frekvens av informella kontakter med företrädare för Regeringskansliet (avrundade procent)



Not: Frågan som ställdes var "Hur ofta har du normalt sett informella kontakter med företrädare för Regeringskansliet?" 146 personer besvarade frågan.

Att informella kontakter är vanliga är inget nytt (exempelvis SOU 2007:75). Från de första mätningarna av de informella kontakterna på 1970-talet, över maktutredningens analys kring slutet av 1980-talet fram till dags dato har mätningar visat att informella kontakter med myndigheter utgör en stor del av departementens vardagliga arbete (se exempelvis Molin, Månsson och Strömberg, 1979; Petersson, 1989; Pierre, 1995). Eftersom dessa undersökningar skiljer sig åt med avseende på hur frågorna ställts och vilka befattningshavare som ingått i populationerna har vi ingen tidsserie på de informella kontakterna, men det är uppenbart att informella kontakter och nätverk har en lång historia.

Hur viktiga är de informella kontakterna i myndighetschefernas ögon? I tabell 6 redovisar vi myndighetschefernas svar på frågan "Vilken betydelse har informella kontakter med Regeringskansliet i förhållande till annan styrning?"

Tabell 6: Myndighetschefers uppfattning om betydelsen av informella kontakter i förhållande till annan styrning (avrundade procent)

	1. Liten betydelse	2.	3.	4.	5. Stor Betydelse	Balans	Vet ej	Antal svarande
Betydelse av informella kontakter	6	8	21	34	27	+47	4	146

Not: Frågans som ställdes var: "Vilken betydelse har informella kontakter med Regeringskansliet i förhållande till annan styrning?" Balansen beräknas som andelen svarande som svarat 4 eller 5 minus andelen svarande som svarat 1 eller 2.

Som vi ser i tabell 6 bedömer myndighetscheferna de informella kontakterna som viktiga; över 60 procent anger fyra eller fem på den femgradiga skalan från liten till stor betydelse.

En nära relaterad fråga är om myndighetscheferna uppfattar de informella kontakterna som något som försvårar eller något som förenklar deras arbete. Som vi ser i tabell 7 anser 75 procent av myndighetscheferna att de informella kontakterna underlättar myndighetens verksamhet. Endast åtta procent menar att de försvårar verksamheten.

Tabell 7: Myndighetschefers uppfattningar om informella kontakter som underlättande eller försvårande (avrundade procent)

	1. Försvårar	2.	3.	4.	5. Underlättar	Balans	Vet ej	Antal svarande
Underlättar eller försvårar	3	5	11	34	41	+67	6	145

Not: Balansen beräknas som andelen svarande som svarat 4 eller 5 minus andelen svarande som svarat 1 eller 2.

Detta innebär, i linje med tidigare forskning, att vi för att förstå regeringens styrning av myndigheter knappast kan överskatta betydelsen av att inte bara studera den formella styrningen utan även den styrning som sker genom informella kontakter. Det behövs mer och vidare forskning kring hur informella kontakter sker och vilken typ av styrning som bedrivs den vägen; inte minst i förhållande till annan, mer formell, styrning. Som vi kommer att återkomma till under frågan om vilka förbättringar av styrningen som myndighetschefer önskar sig, är samordningen av den formella styrningen och den information som lämnas genom informella kontakter en viktig fråga och utmaning för Regeringskansliet.

Återrapporteringen betraktas i huvudsak som rimlig

Myndigheternas återrapportering av hur de har arbetat under ett år utgör för regeringen dels ett kontrollinstrument, dels ett sätt att få in relevant information om vilka effekter politiken har och hur styrning och incitament bör utformas i framtida propositioner och budgetförslag. För myndigheten är den ett sätt att visa upp sin verksamhet och presentera de svårigheter man möter, men också ett sätt att disciplinera det egna arbetet och samla in material som kan användas internt. Hur myndighetscheferna uppfattar återrapporteringen var därför en viktig fråga för att förstå regeringens styrning av myndigheter. Vi specificerade att vi med återrapportering avser all den skriftliga information som myndigheten lämnar till regeringen, såsom årsredovisning och särskilda rapporter.

Först frågade vi myndighetscheferna vad som påverkade hur deras återrapportering ser ut.

Tabell 8: Vad styr återrapporteringens utformning? (avrundade procent)

	1. I mycket liten utsträckning	2.	3.	4.	5. I mycket stor utsträckning	Balans	Vet ej	Antal svarande
Krav eller uppdrag från regeringen	3	3	14	31	49	+74	0	145
Informell styrning från regeringen	20	32	28	15	2	-35	3	144
Myndighetens egna överväganden	1	2	25	43	29	+69	0	145
Krav och åtaganden genom medlemskapet i EU	34	19	19	17	5	-31	6	145

Not: Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning är följande styrande för hur myndighetens återrapportering utformas?" Påståendena som ställdes var: "Återrapporteringskrav eller uppdrag från regeringen", "Informell styrning från Regeringskansliet", "Myndighetens egna överväganden" och "Krav och åtaganden som kommer sig av medlemskapet i EU". Balansen har beräknats som andelen som svarat 4 eller 5 minus andelen som svarat 1 eller 2.

Som vi ser i tabell 8 uppfattar myndighetscheferna att återrapporteringen framför allt styrs av krav eller uppdrag från regeringen och av myndighetens egna överväganden. Den styrning som sker genom informella kontakter spelar i det här sammanhanget en mindre roll, liksom krav och åtaganden från EU. Endast fem procent anger att EU påverkar utformningen av återrapporteringen i mycket stor utsträckning.

I tabell 9 redovisar vi myndighetschefernas uppfattningar om ett antal påståenden om återrapporteringen.

Tabell 9: Myndighetschefernas uppfattningar om återrapportering (avrundade procent)

	1. Instämmer inte alls	2.	3.	4.	5. Instämmer helt	Balans	Vet ej	Antal svarande
Myndigheten får alltför många återrapporteringskrav	20	21	25	23	10	-8	1	145
Myndigheten får alltför detaljerade återrapporteringskrav	16	25	25	23	11	-7	0	143
Återrapporteringen är relevant	1	15	37	39	7	+30	1	144
Kraven tyder på ett lågt förtroende för myndigheten	44	27	21	5	1	-65	2	144
Myndigheten har goda möjligheter att påverka utformningen av mål och återrapporteringskrav	8	25	35	24	8	-1	0	143
Materialet till återrapporteringen används internt	3	13	25	45	13	+42	1	143
Regeringen använder sig av myndighetens återrapportering	4	17	24	36	6	+21	13	143
Återrapporteringen kräver alltför mycket resurser	12	22	33	21	11	-1	1	144

Not: Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör återrapportering?" Påståendena var: "regeringen ger myndigheten alltför ånga återrapporteringskrav", "regeringen ger myndigheten alltför detaljerade återrapporteringskrav", "Den återrapportering som regeringen efterfrågar är relevant", "Återrapporteringskraven tyder på ett lågt förtroende för myndigheten", "Myndigheten har goda möjligheter att påverka utformningen av mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet", "Det material som samlas in specifikt för återrapporteringen används också för myndighetens interna styrning och uppföljning", "Regeringen använder sig av myndighetens återrapportering, exempelvis i sitt arbete med propositioner och redovisning till riksdagen", "Den återrapportering som regeringen efterfrågar kräver alltför mycket resurser av myndigheten". Balansen har beräknats som andelen som svarat 4 eller 5 minus andelen som svarat 1 eller 2.

Som vi ser i tabellen är myndighetscheferna övervägande positivt inställda till återrapporteringen. Endast 10 procent instämmer helt i påståendet att regeringen ger myndigheten alltför många återrapporteringskrav, och bara 11 procent instämmer helt med påståendet att återrapporteringskraven är alltför detaljerade. Vidare är det endast en mycket liten andel av myndighetscheferna som uppfattar återrapporteringskraven som uttryck för att regeringen har lågt förtroende för myndigheten.

Den övervägande positiva bild av återrapporteringen som framträder kan delvis förstås utifrån att myndighetscheferna uppfattar återrapporteringen som relevant. En betydligt större andel av myndighetscheferna uppger att de uppfattar återrapporteringen som relevant än andelen som inte gör det, och det är även en större del av myndighetscheferna som uppfattar att regeringen använder sig av återrapporteringen än som uppfattar att regeringen inte gör det (även om 13 procent svarat "vet inte" på frågan). En annan tänkbar förklaring är att myndigheterna efterhand blivit allt bättre på att producera det material Regeringskansliet efterfrågar, liksom att man i allt högre utsträckning lärt sig använda återrapporteringsdata för sin interna styrning. En betydligt större andel av myndighetscheferna uppfattar att materialet kan användas internt än vad som uppfattar att det inte kan det.

Slutligen förefaller det som om åtminstone en stor del av myndigheterna i dag har inflytande över hur återrapporteringen ska utformas, något som kan ha bidragit till den påtagligt positiva synen på återrapporteringsrutinerna. Som vi såg i tabell 8 uppfattar myndighetscheferna att myndigheternas egna överväganden om hur återrapporteringen ska utformas är påtagligt styrande för återrapporteringens utformning. Detta kan tolkas som att regeringen har gett myndigheterna större inflytande över rapporteringens utformning, vilket bidragit till att myndigheterna har en övervägande positiv syn på återrapporteringen. Däremot kan vi notera i tabell 10 att det råder stor spridning när det gäller hur myndighetscheferna bedömer sina myndigheters möjligheter att påverka själva utformningen av sina mål och återrapporteringskrav; en lika stor andel instämmer inte alls som andelen som instämmer helt. Det är även stor spridning i svaren när det gäller frågan om hur mycket resurser återrapporteringen kräver. I princip lika många instämmer helt som inte alls i påståendet att återrapporteringen kräver för mycket resurser.

En tänkbar slutsats utifrån myndighetschefernas uppfattningar är att återrapporteringsförfarandet nu är ett i huvudsak institutionaliserat inslag i myndighetsarbetet. Detta kan på ett sätt förefalla ironiskt mot bakgrund av att trenden inom styrningsfilosofin i dag snarare är ett minskande antal verksamhetsindikatorer, färre mätbara mål i regleringsbrev och återrapporteringskrav som är mer anpassade efter myndigheterna storlek och verksamhet. Samtidigt bör

vi hålla i minnet att myndighetschefen har en unik roll i myndigheten. Myndighetschefen är utsedd av regeringen och kan därmed också tänkas vara betydligt mer lojal gentemot regeringen och dess återrapporteringskrav än vad organisationen i övrigt är. Den i huvudsak positiva bild av återrapporteringen som framkommer här behöver alltså inte gälla övrig personal på myndigheterna.

Eftersom det kan finnas anledning att tro att små myndigheter kan uppfatta återrapporteringskraven som mer betungade än stora myndigheter har vi i tabell 10 delat upp svaren på frågorna om återrapporteringskravens mängd och detaljgrad efter myndighetsstorlek. Tabellen visar den andel som svarat 4 eller 5 på den femgradiga skalan från 1–5 där 5 innebär ”instämmer helt”.

Tabell 10: Myndighetsstorlek och myndighetschefens uppfattning om återrapporteringskraven (avrundade procent och Kendall's tau-c)

Årsarbetskrafter	Regeringen ger för många återrapporteringskrav	Regeringen ger för detaljerade återrapporteringskrav	Återrapporteringen kräver alltför mycket resurser av myndigheten
0-100	17	20	20
101-500	36	41	37
501-	46	38	38
Tau-c	,293**	,232**	,250**

Not: Frågan som ställdes var ”I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör återrapportering?” Påståendena var: ”Regeringen ger myndigheten alltför många återrapporteringskrav”, ”Regeringen ger myndigheten alltför detaljerade återrapporteringskrav”, och ”Den återrapportering som regeringen efterfrågar kräver alltför mycket resurser av myndigheten”. Tabellen visar den procent som svarat 4 eller 5 på påståendet där 5 betyder ”instämmer helt”. Årsarbetskrafter är en bakgrundsvariabel som tillagd av Statskontoret enligt Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister. * < .05, ** < .01

Som vi ser i tabellen är resultatet dock det omvända; det finns en tendens att myndighetschefer för stora myndigheter i högre grad instämmer i påståendena att regeringen ger myndigheten alltför många och alltför detaljerade återrapporteringskrav, och att detta tar för mycket resurser från myndigheten. Detta kan tyda på att Regeringskansliet i linje med Styrtredningens (SOU 2007:75) förslag numera diversifierar återrapporteringskraven mer så att stora myndigheter med många uppgifter har större återrapporteringskrav än små och diversifierade myndigheter.

Vidare undersökte vi om det finns anledning att tro att det finns ett samband mellan myndighetschefernas bakgrund och deras uppfattningar om återrapportering. I tabell 11 rapporterar vi först andelen som svarat 4 eller 5 på en skala där 5 innebär ”Instämmer helt” när det gäller påståenden om återrapporteringens mängd och detaljgrad bland personer som varit chefer olika lång tid.

Tabell 11: Tid som myndighetschef och uppfattning om återrapporteringskraven (avrundade procent och Kendall's tau-c)

Tid som chef	Regeringen ger för många återrapporteringskrav	Regeringen ger för detaljerade återrapporteringskrav	Återrapporteringen kräver alltför mycket resurser av myndigheten
Mindre än ett år	27	35	33
1-3 år	24	29	28
4-6 år	47	43	29
Längre än 6 år	32	26	38
Tau-c	,039	,008	,019

Not: Tid som chef mättes med frågan "Hur länge har du varit chef för myndigheten?" Frågan som ställdes om återrapporteringen var "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör återrapportering?" Påståendena var: "Regeringen ger myndigheten alltför många återrapporteringskrav", "Regeringen ger myndigheten alltför detaljerade återrapporteringskrav", och "Den återrapportering som regeringen efterfrågar kräver alltför mycket resurser av myndigheten". Tabellen visar den procent inom gruppen som svarat 4 eller 5 på hur mycket de instämmer i påståendet på en skala där 5 betyder "instämmer helt".

*< .05, **<.01

Vi ser här att det inte finns något självklart samband mellan hur länge en person har varit myndighetschef och hens uppfattning om återrapporteringskraven. Resultatet pekar i olika riktningar. Den högsta andelen som håller med om att regeringen ger för många och för detaljerade återrapporteringskrav finns i gruppen som har varit chefer i 4–6 år, medan de som varit chefer kortast och längst framstår som mest kritiska när det gäller hur mycket resurser återrapporteringen kräver. Skillnaderna är dock inte särskilt stora.

Avslutningsvis redovisar vi i tabell 12 andelen som svarat 4 eller 5 på de olika påståendena om återrapporteringen inom olika yrkesbakgrunder. Här bör vi dock notera att frågan om yrkesbakgrund var något otydligt formulerad (se avsnittet "Myndighetscheferna har gjort karriär inom staten"), och att N-talet är mycket lågt i vissa grupper. Detta försvårar jämförelser. Tabellen visar resultatet för alla som uppgett att de arbetat inom området/sectorn, oavsett hur länge. Alla som inte har svarat att de arbetat inom sektorn har räknats som att de inte gjort det, oavsett om de aktivt svarat nej eller inte.

Tabell 12: Yrkesbakgrund och uppfattning om återrapporteringskraven (avrundade procent, N inom parentes)

Yrkesbakgrund	Regeringen ger för många återrapporteringskrav	Regeringen ger för detaljerade återrapporteringskrav	Återrapporteringen kräver alltför mycket resurser av myndigheten
Politiskt uppdrag	40 (10)	46 (12)	54 (14)
Staten	32 (38)	29 (33)	29 (33)
Kommun eller landsting	25 (8)	25 (8)	34 (11)
Privat näringsliv	36 (16)	32 (14)	37 (16)
Ideell/facklig	33 (9)	37 (10)	52 (14)
Annan	47 (7)	46 (7)	34 (5)

Not: Yrkesbakgrund mättes med frågan "Vilken var din yrkesbakgrund innan du tillträdde som myndighetschef? Ange hur länge du varit verksam inom respektive område. Alternativerna var "Politiskt uppdrag inkl. politisk tjänst i regeringskansliet", "Staten", "Kommun eller landsting", "Privat näringsliv", "Ideell eller facklig organisation", "Annan". Alternativerna "mindre än ett år", "1-5 år" och "mer än 5 år" har slagits ihop i tabellen. Alla som inte svarat att de arbetat inom sektorn har räknats som att de inte gjort det oavsett om de svarat "nej" eller inte. Frågan som ställdes om återrapporteringen var "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör återrapportering?" Påståendena var: "Regeringen ger myndigheten alltför många återrapporteringskrav", "Regeringen ger myndigheten alltför detaljerade återrapporteringskrav", och "Den återrapportering som regeringen efterfrågar kräver alltför mycket resurser av myndigheten". Tabellen visar den procent inom gruppen som svarat 4 eller 5 på hur mycket de instämmer i påståendet på en skala där 5 betyder "instämmer helt".

Några intressanta tendenser kan dock skönjas i tabellen. Vi ser exempelvis att bland de som uppgett att de har en politisk bakgrund är det ungefär hälften som helt eller delvis instämmer i påståendet att återrapporteringen kräver för mycket resurser av myndigheten. Bland de som angett att de har en bakgrund inom staten är det 29 procent som håller med om samma påstående. De som har en bakgrund i kommun eller landsting rapporterar den lägsta andelen som instämmer i att regeringen ger för många och för detaljerade återrapporteringskrav. Dock är det väldigt få personer i grupperna. Vidare finns det inget som indikerar att det skulle finnas några större skillnader i hur myndighetscheferna upplever återrapporteringen beroende på om de har en bakgrund i staten eller i privata näringslivet.

Såväl återrapporteringskraven som tilliten till myndigheten upplevs ha ökat över tid

Hur uppfattar myndighetscheferna att styrningen har förändrats över tid? Tabell 13 redovisar hur myndighetscheferna upplever att regeringens styrning har förändrats under deras tid som myndighetschef.

Tabell 13: Myndighetscheferns upplevelse av hur regeringens styrning har förändrats under deras tid som myndighetschef (avrundade procent)

	Minskat	Oförändrat	Ökat	Balans	Vet ej	Antal svarande
Antalet specifika uppdrag	16	50	32	+16	2	144
Antalet återrapporteringskrav	19	48	30	+11	3	144
Detaljeringsgraden i uppdrag och återrapporteringskrav	14	58	26	+12	2	144
Regeringens tillit till myndigheten	7	46	42	+35	5	143
Informella kontakter	8	57	31	+23	4	144

Not: Frågan som ställdes var "Hur upplever du att regeringens styrning av din myndighet har förändrats under din tid som myndighetschef vad gäller ... 1) antalet specifika uppdrag 2) antalet återrapporteringskrav 3) detaljeringsgraden i uppdrag och återrapporteringskrav 4) regeringens tillit till myndigheten 5) informella kontakter med företrädare för regeringskansliet. Balansen har beräknats som andelen som svarat "ökat" minus andelen som svarat "minskat".

Som vi ser i tabellen är det en större andel av myndighetscheferna som uppfattar att regeringens styrning av myndigheten har ökat under deras tid som myndighetschef än som uppfattar att den har minskat. Såväl antalet specifika uppdrag, antalet återrapporteringskrav, detaljgraden i uppdrag som återrapporteringskrav och informella kontakter har positiva balansmått. Samtidigt är det även en betydligt större andel som svarar att regeringens tillit till myndigheten har ökat än som uppfattar att den har minskat. Den andel som svarar "oförändrat" är dock den största på samtliga mått.

Mönstret är det samma om vi enbart studerar de som varit myndighetschefer i fyra år eller längre. Detta resultat redovisas i tabell 14.

Tabell 14: Myndighetschefer upplevelse av hur regeringens styrning har förändrats under deras tid som myndighetschef bland de som varit myndighetschef fyra år eller mer (avrundade procent)

	Minskat	Oförändrat	Ökat	Balans	Vet ej	Antal svarande
Antalet specifika uppdrag	14	49	37	+23		73
Antalet återrapporteringskrav	21	41	38	+17		73
Detaljeringsgraden i uppdrag och återrapporteringskrav	16	48	36	+20		73
Regeringens tillit till myndigheten	7	44	45	+38	4	73
Informella kontakter	12	56	30	+18	2	73

Not: Endast myndighetschefer som varit myndighetschef fyra år eller mer. Frågan som ställdes var "Hur upplever du att regeringens styrning av din myndighet har förändrats under din tid som myndighetschef vad gäller ... 1) antalet specifika uppdrag 2) antalet återrapporteringskrav 3) detaljeringsgraden i uppdrag och återrapporteringskrav 4) regeringens tillit till myndigheten 5) informella kontakter med företrädare för regeringskansliet. Balansen har beräknats som andelen som svarat ökat minus andelen som svarat minskat.

Resultatet tyder på att myndighetscheferna inte ser ett självklart motsatsförhållande mellan styrning och återrapportering å ena sidan, och tillit å den andra. Särskilt intressant är kanske resultatet när det gäller specifika uppdrag, eftersom detta tidigare ofta har lyfts fram som något som i många fall ses som ett sätt att detaljstyra snarare än att styra genom mål (se exempelvis Ehn och Sundström 1997: 119).

I tabell 15 redovisar vi myndighetschefernas uppfattningar om hur regeringens tillit har förändrats uppdelat efter deras uppfattningar om hur antalet specifika uppdrag har förändrats.

Tabell 15: Uppfattning om förändring av antalet specifika uppdrag och förändring av regeringens tillit till myndigheten bland myndighetschefer (avrundade procent)

		Regeringens tillit till myndigheten			
		Minskat	Oförändrat	Ökat	Summa procent
Antalet specifika uppdrag	Minskat	9	48	43	100
	Oförändrat	7	60	33	100
	Ökat	6	33	61	100

Not: Frågan som ställdes var "Hur upplever du att regeringens styrning av din myndighet har förändrats under din tid som myndighetschef vad gäller ... 1) antalet specifika uppdrag 4) regeringens tillit till myndigheten. 136 svarande. Kendall's tau-b = ,166*

Vi ser här att bland de som uppfattar att antalet specifika uppdrag har ökat under deras tid som myndighetschef är det 61 procent som uppfattar att regeringens tillit till myndigheten har ökat under samma tid och bara 6 procent som uppfattar att regeringens tillit har minskat. Fler och mer specifika uppdrag samvarierar alltså inte med att myndighetschefer uppfattar att tilliten till myndigheterna minskar. Det skulle till och med kunna vara så att en del specifika uppdrag snarare ses som ett tecken på hög tillit från departementets sida; hade sådan tillit inte funnit hade departementet kanske inte valt att ge myndigheten uppdraget ifråga. Detta är dock vanskligt att uttala sig om eftersom vi inte ställt några frågor om hur antalet särskilda uppdrag uppfattas. Det kan mycket väl vara så att antalet uppdrag i sig skulle kunna uppfattas som något negativt med avseende på tillit men att regeringen kompenserar detta på andra sätt.

Myndigheterna granskas av många men ofta med små eller inga konsekvenser

Återrapportering förknippas ofta med granskning av myndighetens arbete från regeringens sida. Samtidigt ”utsätts” myndigheter potentiellt för granskning från ett stort antal andra aktörer, såväl offentliga som privata. Vi ställde därför frågan om vilka aktörer som under de senaste 12 månaderna har granskat myndigheten och om granskningen i så fall ledde till några konsekvenser för verksamheten. Resultatet redovisas i tabell 16.

Tabell 16: Granskningar under de senaste 12 månaderna (avrundade procent)

	Nej	Ja, med små eller inga konsekvenser	Ja, med stora konsekvenser	Vet ej	Antal svarande
Domstolar	73	19	4	4	129
Riksrevisionen	9	87	3	1	141
Justitieombudsmannen	72	22	4	2	130
Justitiekanslern	65	28	3	4	133
Andra tillsyns- och utvärderingsmyndigheter	40	41	15	4	138
Statliga utredningar	38	50	10	2	139
Institutioner inom EU	67	24	5	4	132
Massmedia	25	64	10	1	139

Not: Frågan som ställdes var ”En myndighet granskas av en rad offentliga och privata aktörer. Har någon av aktörerna nedan er under de senaste 2 månaderna och det i så fall fått konsekvenser för verksamheten?”

Som vi ser i tabellen är Riksrevisionen den vanligaste granskaren. 90 procent uppger att de har granskats av Riksrevisionen under det senaste året, varav tre med stora konsekvenser. Resultatet är dock svårbedömt eftersom Riksrevisionen genomför årlig finansiell revision av myndigheterna, och vi inte har möjlighet att avgöra om svaren avser finansiell revision eller effektivitetsrevision. På andra plats kommer intressant nog massmedia; 74 procent av myndighetscheferna anger att deras myndighet har granskats av massmedia det senaste året, varav 10 procent med stora konsekvenser. Därefter följer statliga utredningar och andra tillsyns- och utvärderingsmyndigheter.

Sett till granskning med stora konsekvenser kommer tillsyns- och granskningsmyndigheter högst. 15 procent uppger att de har granskats av andra tillsyns- och granskningsmyndigheter med stora konsekvenser. Deras betydelse är dock till viss del svårbedömd, eftersom inte alla myndigheter granskas av någon tillsynsmyndighet. 23 procent uppger att de har granskats av domstol men bara 4 procent med stora konsekvenser. Likaså är det bara 4, 3 respektive 5 procent som uppger att de har granskats av JO, JK och institutioner inom EU med stora konsekvenser.

Vi frågade även myndighetscheferna om någon annan aktör hade granskat myndigheten de senaste 12 månaderna. Myndighetscheferna nämnde då exempelvis forskningsfinansiärer, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, näringslivsföreträdare och privatpersoner.

Den samlade bilden är att myndigheterna granskas av många aktörer, men att granskningen oftast har små konsekvenser. Samtidigt har olika granskare olika tyngd. Även om en massmedial granskning kan ge stora konsekvenser för verksamheten, är det inte säkert att den uppfattas som lika viktig som exempelvis en granskning från Riksrevisionen. Vilken granskare som myndigheterna uppfattar som den viktigaste för deras verksamhet har vi tyvärr inte möjlighet att svara på här.

Vad tänker då myndighetscheferna om granskningen? I tabell 17 frågade vi i vilken utsträckning myndighetscheferna instämde i ett antal påståenden om hur mycket resurser granskning och uppgiftslämnande tar.

Tabell 17: Myndighetschefernas uppfattning om hur mycket resurser granskning och uppgiftslämnande tar (avrundade procent)

	1. Instämmer inte alls	2.	3.	4.	5. Instämmer helt	Balans	Vet ej	Antal svarande
Att delta i granskning kräver alltför mycket resurser	11	22	38	17	9	-7	3	143
Att lämna uppgifter till andra kräver alltför mycket resurser	8	24	35	22	10	0	1	144
Att lämna uppgifter till EU kräver alltför mycket resurser	27	14	26	17	6	-18	10	144

Not: Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör granskning och uppgiftslämnande?" Påståendena som ställdes var "Att delta i granskning av myndigheten kräver alltför mycket resurser", "Att lämna uppgifter till andra myndigheter kräver alltför mycket resurser", "Att lämna uppgifter och återrapportering till EU kräver alltför mycket resurser". Balansen har beräknats som andelen som svarat 4 eller 5 minus andelen som svarat 1 eller 2.

Vi ser ganska stor spridning i svaren när det gäller myndighetschefernas bedömningar av hur mycket resurser granskning och uppgiftslämnande tar för myndigheten. Framför allt ser myndighetscheferna väldigt olika på rimligheten i de resurser som krävs för att lämna uppgifter till andra myndigheter. En lika stor andel uppger att de instämmer i påståendet att granskning och uppgiftslämnande tar för mycket resurser som andelen som inte instämmer. EU framstår däremot inte som en alltför aktiv uppgiftskrävare; bara sex procent instämmer helt i påståendet att det kräver alltför mycket resurser att lämna uppgifter till EU medan 27 procent inte håller med alls.

I tabell 18 har vi delat upp svaret efter myndighetsstorlek. Tabellen redogör för de som svarat 4 eller 5 på den femgradiga skalan från 1-5 där 5 innebär ”instämmer helt”.

Tabell 18: Myndighetsstorlek och uppfattning om hur mycket resurser granskning och uppgiftslämnande tar (avrundade procent och Kendall's tau-c)

Årsarbetskrafter	Att delta i granskning kräver alltför mycket resurser	Att lämna uppgifter till andra kräver alltför mycket resurser	Att lämna uppgifter till EU kräver alltför mycket resurser
0-100	13	26	15
101-500	29	37	26
501-	37	29	27
Tau-c	,156*	,078	,096

Not: Frågan som ställdes var ”I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden som rör granskning och uppgiftslämnande?” Påståendena var ”Att delta i granskning av myndigheten kräver alltför mycket resurser”, ”Att lämna uppgifter till andra myndigheter kräver alltför mycket resurser”, ”Att lämna uppgifter och återrapportering till EU kräver alltför mycket resurser”. Tabellen visar den procentandel som svarat 4 eller 5 på påståendet där 5 betyder ”instämmer helt”. Årsarbetskrafter är en bakgrundsvariabel som tillagd av Statskontoret enligt Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister. * < .05, ** < .01

I likhet med resultaten när det gäller återrapportering som vi såg i tabell 10, är det snarare cheferna för de stora myndigheterna som upplever att det tar mycket resurser att delta i granskning än cheferna för de små myndigheterna. Detta kan tänkas vara en effekt av att stora myndigheter helt enkelt har fler områden de kan bli granskade på och fler granskningsaktörer att förhålla sig till, jämfört med mindre myndigheter. Resultaten för påståendena att det tar för mycket tid att lämna uppgifter till andra myndigheter och att det kräver för mycket resurser att lämna uppgifter till EU är mer oklara. Tydligt är i vilket fall att det inte finns någon anledning att tro att små myndigheter generellt upplever granskningen som mer betungande än stora.

Myndighetscheferna vill se mer samordning

Avslutningsvis bad vi myndighetscheferna att själva specificera hur de tycker att regeringen kan förbättra styrningen av myndigheterna i en helt öppen fråga: "Vad är enligt dig det viktigaste regeringen bör göra för att förbättra styrningen av din myndighet?" Detta ger myndighetscheferna möjlighet att själva utveckla sina funderingar om styrning och lägga till faktorer som inte fångas i enkätens svarsalternativ.

Vi kommer i det följande att kort presentera variationen i myndighetschefernas svar under rubrikerna "Den formella styrningen", "Regeringskansliets organisation", "Kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheten" och "Myndighetens organisationsform". Vi illustrerar vissa resonemang med utvalda citat. Generellt gäller att återkommande uttryck bland svaren är tillit/förtroende, dialog, samordning, och minskad detaljstyrning. Vi har dock inte räknat frekvenser här, dvs. många gånger olika uppfattningar förekommer i materialet, utan snarare fokuserat på bredden i de svar som myndighetscheferna gett. När det är lämpligt kopplar vi svaren till de kvantitativa resultaten som vi diskuterat tidigare.

Den formella styrningen

Uppfattningar som kan sägas ha att göra med regeringens formella styrning av myndigheten rör bland annat regleringsbrev och åiterrapportering. Myndighetschefer uttrycker här bland annat att de vill att regeringen minskar detaljregleringen och i högre grad styr med strategiska och långsiktiga mål.

Jag skulle önska att regeringen kunde visa mer tillit och minska detaljregleringen. Styr på mål och uppdrag! I en enskild fråga kan detaljstyrning vara bra, men ofta blir det fråga om att springa på enskilda "puckar" ofta drivna av massmedia... och det försvårar överblick och sammanhållning av frågor.

Detta ligger väl i linje med tidigare studier av styrningen av myndigheterna: detaljstyrning är inte något som lyfts fram som något positivt. Detta kopplas också till en önskan om att myndighetens ska få möjlighet att använda sina resurser friare, och att regeringen ska ge mer anslag och färre särskilda bidrag. Flera myndighetschefer framhåller vikten av tydlighet när det gäller ansvarsförhållanden och vad som är upp till myndigheten själv att bestämma. Andra synpunkter är att arbetet med regleringsbrevet bör inledas i god tid och att regleringsbrevet gärna bör formuleras så att det även kan användas i det interna arbetet.

När det gäller återrapporteringen framkommer uppfattningar om att man vill se mer återrapportering när det gäller effekter och inte aktiviteter; att man vill se minskade krav på dokumentation av olika administrativa uppgifter så som utarbetande av olika policier; och att man vill se färre återrapporteringskrav av allmän karaktär såsom exempelvis könsuppdelad personalstatistik. Här framkom också uppfattningen att de administrativa bördorna lätt blir för stora för små myndigheter. Tidigare såg vi att det snarare fanns en tendens att det var de stora myndigheterna som uppfattade återrapporteringen som betungande än små myndigheter, men det är uppenbart att också vissa chefer för mindre myndigheter uppfattar det som att de har alltför omfattande administration.

Som liten myndighet är de administrativa uppgifterna allt för krävande. Dessa uppgifter tar mycket tid från kärnverksamheten och myndigheten riskerar att lägga allt för stora resurser (både i personal och pengar) på administration. För en myndighet som vår är det utmanande att leverera den rapportering och de planer som krävs både vad avser resurser och kompetens (t ex finns ingen egen HR kompetens). Som liten myndighet skulle vi önska oss bättre stöd för administrativa uppgifter.

I det sammanhanget nämner några även Statens servicecenter som till stor del har presenterats som en lösning av myndigheters administrationsproblem, men som alla inte är nöjda med.

Ett område som jag gärna såg att man fattade annat beslut kring styrningen är anslutningen till Statens servicecenter (SSC). Det förefaller vara elefanten i rummet som man inte talar om. Jag har hittills inte träffat en enda myndighetschef som fått minskad administration eller lägre kostnader efter övergången till SSC. Det gäller stora som små. Men det är inte det värsta, man menar också att det är väsentligt lägre kvalitet och mer klagomål än tidigare lösningar Feldts gamla devis om löntagarfonder verkar gälla även SSC. ”SSC är ett jävla skit men nu har vi baxat det ända hit”.

Vissa framhåller också att de vill att återrapporteringen ska ske direkt till regeringen och inte via andra myndigheter.

Mindre detaljerad och frekvent återrapportering. Direktrapportering till regeringen istället för omvägen via sakmyndigheter.

Det finns alltså en risk för dubbelarbete när myndigheter dels återrapporterar direkt till regeringen och lämnar uppgifter till andra myndigheter som utvärderar dem eller som har särskilda uppdrag som involverar deras arbete. Vi återkommer till denna fråga under rubriken ”Regeringskansliets organisation”.

Myndighetscheferna tar även upp frågan om särskilda uppdrag. Vi såg tidigare i avsnittet om återrapportering verkade det inte finnas något självklart mot-

satsförhållande att uppleva att antalet specifika uppdrag har ökat och att regeringens tillit till myndigheten har ökat, men av de öppna svaren att döma är det uppenbart att specifika uppdrag kan uppfattas som en typ av detaljstyrning.

[D]et faktum att uppdrag läggs på myndigheten [är] i princip en styrning då den tvingar myndigheten att prioritera dessa frågor oavsett om uppdraget kopplar till den strategi som myndigheten följer. Förbättringsområde vad avser styrning från mitt håll handlar just om uppdrag och om vikten att från regeringen sida ta del av myndigheters kunskap och strategier innan politiska åtgärder beslutas som i sig leder till myndighetsuppdrag. I vissa fall kan annars uppdrag bli rent kontraproduktiva.

En del anger att de vill ha färre särskilda uppdrag medan andra trycker mer på att uppdragen inte får bli för små eller detaljerade, eller att uppdragen i högre grad måste utformas i dialog med myndigheten. Andra framhåller att det är viktigt att alla uppdrag ges i regleringsbrevet, och inte löpande under året för att myndighetens planering ska fungera optimalt. Det är tydligt att möjligheterna att arbeta långsiktigt och strategiskt värdesätts av myndighetscheferna.

Avslutningsvis är frågan om den formella styrningen givetvis nära förknippad med frågan om finansiering, vilket flera myndighetschefer tar upp. Uppfattningar som har att göra med myndighetens kostnader handlar dels om en generell önskan om att resurserna ska öka och dels om att myndighetscheferna önskar att mer resurser följer på specifika uppdrag.

Regeringskansliets organisation

En stor del av myndighetschefernas svar på den öppna frågan om vad som kan förbättras med regeringens styrning handlar om Regeringskansliets organisation. Den generella uppfattningen är att mer samordning behövs, både när det gäller de styrningssignaler som den enskilda myndigheten får och när det gäller styrningen av myndigheter vars arbete påverkar andra myndigheter. Att bristande samordning mellan departementen lätt uppfattas som ett problem är välkänt och har lyfts fram i tidigare studier (exempelvis Statskontoret 2011).

Ett konkret problem som flera myndighetschefer betonar är att olika departement tenderar att arbeta i ”stuprör” och att regeringen därför inte tar ett tillräckligt helhetsgrepp om politiken. Detta kan leda till konflikter mellan olika uppdrag, inte minst för de som rapporterar till flera departement.

Styrningen kan bli generellt bli ännu bättre om regeringen arbetar med tydliga departementsövergripande mål på någorlunda konkret nivå och säkerställer att inga konflikter eller tveksamheter mellan myndigheters olika uppdrag och uppgifter byggs in i styrningen.

Vissa betonar att man saknar en dialog med andra departement som i praktiken har stort inflytande över deras verksamhet, framför allt Finansdepartementet:

Det stora problemet är dock att det inte är vårt departement som är problemet i grunden utan att mycket beslutas på finans som jag som myndighetschef aldrig kan ha en dialog med. Hopplös situation!

Flera myndighetschefer efterlyser även ökad samordning inom Regeringskansliet när det gäller horisontella frågor såsom digitalisering, lokaliseringsfrågor och informationssäkerhet. Att olika departement styr sina egna områden utan tillräcklig samordning uppfattas annars kunna leda till att incitamenten till effektivisering försvinner:

Öka samordningen i styrningen av regeringens myndigheter för att reellt minska vår myndighets kostnader för t.ex. hyror (Statens fastighetsverk) och administration (Statens servicecenter). Idag tar den ena handen (Finansdepartementets myndigheter) vad den andra handen ger (sakdepartementet). Det skapar dåliga incitament för att effektivisera verksamheten inom myndigheten.

Bristande samordning anses vidare ställa till problem när det gäller situationer där myndigheter behöver samarbeta med varandra. Om myndigheterna görs till konkurrenter eller får olika besked om hur prioriterat ett visst uppdrag är, blir det svårt att genomföra det på ett bra sätt.

Vad som ibland kan brista är det horisontella perspektivet i styrningen, det vill säga samordningen av styrningen av olika myndigheter som är beroende av varandra. Regeringen styr myndigheter i viss mån stuprörmässigt och överlåter åt myndigheterna själva att samverka. Men eftersom myndigheterna var för sig förväntas visa bästa möjliga resultat i förhållande till regeringen leder detta till suboptimering. Regeringen bör istället styra utifrån strävan att samverkande myndigheter ska lämna bästa möjliga gemensamma resultat. Det kräver mer aktiva ställningstaganden från regeringens sida hur myndigheter ska prioritera mellan att optimera sin egen verksamhet och att stödja andra myndigheter i att uppnå deras mål.

I det sammanhanget framhåller flera myndighetschefer vikten av att dels säkerställa att samma data inte efterfrågas av flera olika aktörer samtidigt, dels synkronisera olika former av utvärdering och indikatorer så att myndigheternas arbete följs upp på ett liknande sätt:

Ju mer regeringens uppdrag förutsätter en bred samverkan utifrån skilda strategier, desto viktigare att uppdrag som ges om samverkan med andra myndigheter och statliga aktörer följs upp på samma indikatorer, myndighetssamverkan riskerar annars bli verkningslös och samtidigt betungande för vissa myndigheter när andra inte bidrar. Här räcker det inte att enskilda departement ser över sin styrning av "sina" myndigheter. En samsyn i större delar av RK är nödvändig.

En del uttrycker till och med att den indirekta styrningen som sker via andra myndigheters, framför allt stabsmyndigheters, uppdrag är deras största problem när det gäller styrning; inte regeringens direkta styrning.

Generellt är inte problemen kring styrning kopplade till regeringens direkta styrning, utan på den som kommer via uppdrag till andra myndigheter av stabskaraktär, t.ex. ESV, SSC, RA m.fl. I vissa fall kan det vara så att regeringen rent av borde styra tydligare.

Sammantaget framkommer det tydligt i myndighetschefernas svar att de uppfattar samordningen inom regeringskansliet som ett mycket viktigt förbättringsområde när det gäller regeringens styrning.

Kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheten

Myndighetscheferna önskar sig i många fall både mer engagemang och kunskap från regeringen. Den upplevda kunskapsbristen gäller dels Regeringskansliets personals kunskaper om förvaltningsfrågor och den statliga regionala förvaltningen mer generellt, dels deras kunskaper om den specifika myndighetens område och förutsättningar.

Öka kunskapen om verksamhetens förutsättningar, betydelse och innehåll.

Mer personal med erfarenhet av att arbeta i myndigheter är exempelvis något som flera efterlyser. Vidare lyfter flera myndighetschefer fram att de skulle vilja se mer intresse för deras verksamhet.

Om regeringen vill styra mera måste den bli mera intresserad och kunnig om vår verksamhet.

Flera uttrycker att de vill ha mer kontakt med regeringen i form av mer frekventa informella kontakter (men se också nedan), mer dialog, fler regelbundna möten, utökade myndighetsdialoger och fler platsbesök från Regeringskansliet. I det sammanhanget betonar vissa att man vill få träffa ledningen för departementet och inte enbart handläggare:

Vi behöver regelbundet få träffa ministern och statssekreteraren för dialog. Som det nu är hänvisas vi till handläggare.

Denna önskan om mer kontakt och dialog, framför allt om verksamhetsutveckling och långsiktiga, strategiska frågor, har tidigare framkommit i bland annat Statskontoret (2011), Ehn och Sundström (1997) och Genell (2000). I det sammanhanget vill myndighetscheferna gärna ses som experter på sitt område; som att de gemensamt med regeringen bestämmer vad som ska göras.

Se oss som experter. Ta in våra erfarenheter och låta oss ange vad som är relevant. Styrning i dialog. Vi vill ha uppdrag, men vet vilka dessa bör vara – inte för vår egen skull utan för samhällets.

När det gäller de informella kontakterna framkommer också, intressant nog, uppfattningen att de borde minska i omfattning, men fler myndighetschefer fokuserar också på hur den kan förbättras. Tydlighet så väl med vad som ska göras som med hur tidsramarna ser ut är något som flera framhåller, likväl som vikten av att formell styrning och informella kontakter inte motsäger varandra:

Säkerställa att den informella styrningen är helt i linje med den formella styrningen annars vet vi inte om det är regeringen eller ett enskilt departement som styr. Det leder till osäkerhet om vad vi ska göra. Tidplaner i regeringsuppdrag bör respekteras av RK och inte via informella kontakter kraftigt förkorta tiden eller göra tillägg som ändrar inriktningen eller försvårar långsiktigheten i verksamheten och skapar arbetsmiljöproblem.

Myndighetscheferna lyfter även fram att tydligheten behöver säkerställas när det gäller vem som äger resultatet. Risken är annars att myndigheten känner sig ”utnyttjad” som en resursförstärkning för departementet.

De bör även undvika att ge otydliga informella uppdrag där det inte framgår om det är regeringen, departementet eller myndigheten som äger resultatet. Vi kan t.ex. av tjänstemän få i uppgift att ta fram underlag till något arbete som pågår inom departementet. Det kan vara uppgifter av mindre eller större omfattning. Vårt arbete kan då ses som resursförstärkning för departementet.

I det sammanhanget förekommer det även att myndighetschefer kan uppleva att myndighetens arbete blir föremål för ovälkomna förhandsgranskningar eller att olika typer av ändringar föreslås sent i processen:

Vidare bör regeringen säkerställa att enskilda departementstjänstemän inte missbrukar förtroendet när de får förhandsversioner av regeringsuppdrag och kriorättar rapporten eller kommer med krav om ändringar i myndighetens bedömningar.

Sammantaget är det tydligt att många myndighetschefer snarare vill ha fler och tätare kontakter med regeringen än färre, samtidigt som den styrning som sker genom informella kontakter på flera sätt behöver bli tydligare.

Myndigheternas organisationsform

Den tydligaste uppfattningen som har med myndigheternas organisationsform att göra är att högskolor och universitet inte självklart lämpar sig för att vara statliga myndigheter.

Universitetet och högskolors verksamhet skiljer sig markant från andra myndigheters verksamhet. Därför bör en annan organisationsform skapas som är bättre lämpad för vår verksamhet.

Detta är en välkänd uppfattning som bland annat diskuterades i autonomiutredningen (SOU 2008:104). Förslag har framkommit om att universitet och högskolor ska få en särskild organisationsform, självständiga lärosäten, eller att högskolor och universitet i högre grad ska övergå till att bli stiftelser.

Vidare uppfattar vissa myndighetschefer att just deras myndighet inte riktigt passar in i mallen för hur myndigheter styrs. Det framkommer bland annat synpunkter om att rent tekniska konstruktioner skulle behöva ändras, såsom att en myndighet har delat anslag trots att det är en producerande och inte bidragsgivande myndighet.

Avslutande kommentarer

I den här rapporten har vi lagt tonvikt vid några av de mest diskuterade frågorna i dagens statsförvaltning, som styrningens omfattning och kvalitet, återrapporteringskraven, graden av tillit och förtroende i relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna och myndigheternas granskning.

I dag förs en debatt inom förvaltningspolitiken om huruvida och i vilka former tillit kan spela en större roll i förvaltningsarbetet och i relationerna mellan Regeringskansliet och myndigheterna. En styrningsmodell baserad på tillit kan ses som en komponent i en ”post-New Public Management” förvaltningsmodell; NPM kan ses som en kontraktbaserad styrningsfilosofi, där graden av tillit och förtroende mellan departement och förvaltning är av underordnad betydelse (Bouckaert, 2012). Våra resultat antyder att tillit och återrapportering inte nödvändigtvis ses som varandras motsatser. Myndighetschefer som uppfattar att de har regeringens förtroende har ofta också en positiv syn på återrapporteringsförfarandet. Särskilda uppdrag uppfattas inte nödvändigtvis som ett uttryck för minskad tillit till myndighetens sätt att utföra sitt arbete.

Resultaten antyder också att det svenska myndighetsväsendet har en god förmåga till anpassning och inläring. Återrapporteringssystemet uppfattades för bara några år sedan, som exempelvis framkommer i styrtredningen, som alltför omfattande. Det rådde också osäkerhet om i vilken grad återrapporterade data faktiskt låg till grund för framtida styrning. I dag kan vi se att myndighetscheferna har en överlag positiv syn på återrapporteringen. Detta kan förstås bero på att återrapporteringskraven tonats ned de senaste åren, men det kan också bero på att myndigheterna lärt sig hantera återrapporteringen och ibland också använder den för intern styrning.

Referenser

- Bouckaert, G. (2012), Trust and public administration, *Administration* 60:91-115.
- Czarniawska, B. (1985). Public Sector Executives: Managers or Politicians? Forskningsrapport, EFI. Stockholm.
- Ehn, P., och Sundström, G. (1997). Samspelet mellan regeringen och förvaltningen. SOU 1997:15, Stockholm.
- Genell, K. (2000). Skilda världar: att vara direktör i staten. Score rapportserie 2000:2. Score, Stockholms universitet.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. Och Bezes, P. (2016). *Public administration reforms in Europe: the view from the top*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmgren, M. (2001). Självständiga myndigheter eller regeringens marionetter? Examensarbete i förvaltningsrätt, juridiska fakulteten, Lunds universitet.
- Holmgren, M. (Kommande 2017), Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Jacobsson, N. (1984). Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken. Lund: Studentlitteratur.
- Molin, B. L. Månsson och L. Strömberg (1979). *Offentlig förvaltning*. Stockholm: Bonnier.
- Niklasson, B. (2009). Redogörelse för enkäten ”Svenska myndigheter ur ett internationellt perspektiv”. Score, Stockholms universitet.
- Niklasson, B. 2012. Sweden. I: Verhoest, K., Van Thiel, G, Bouckaert, G. och P. Laegreid (ed.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave, 245-258.
- Petersson, O. (1989), *Maktens nätverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter* (Stockholm: Carlssons Förlag).
- Pierre, J. (1995). Governing the Welfare State: Public Administration, the State and Society in Sweden, i J. Pierre (ed), *Bureaucracy in the Modern*

State: An Introduction to Comparative Public Administration. Aldershot: Edward Elgar, 140-60.

Sandahl, R. (2003). Förtjänst och skicklighet. Om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Ds 2003:7.

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

SOU 2008:104. Självständiga lärosäten

Statskontoret (1999) Det viktiga valet av verkschef. En jämförande studie av verkschefsutnämningar. Statskontoret 1999:21.

Statskontoret. (2011). Förvaltningen om förvaltningspolitiken: Förväntningar, utmaningar och möjligheter

Wockelberh, H. och Ahlbäck Öberg, S. (2016). Reinventing the old reform agenda: public administrative reform and performance in Sweden. I: Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. och Bezes, P. *Public administration reforms in Europe: the view from the top*. Cheltenham: Edward Elgar, 162-172