

Styrningsförsök och återkoppling

En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid

Magnus Erlandsson

Ph.D. Magnus Erlandsson | Mobile +46 708 95 45 00

Förvaltningsakademien | Centrum för högre förvaltningsutbildning och forskning

Södertörns högskola | 141 89 Huddinge

Inledning

När dessa inledande rader skrivs är vi i december månad och den tid då kommande års regleringsbrev författas och utfärdas av regeringen. Landets 231 statliga myndigheter¹ – från Försvarmakten (med nära 20 000 årsarbetskrafter) till Nämnden för statligt stöd till trossamfund (med sex årsarbetskrafter) – får då veta vilka mål och uppdrag som ska sysselsätta dem följande år och under vilka ekonomiska och andra villkor verksamheten ska bedrivas. Särskilt departementens myndighetshandläggare har bråda dagar fram till sista regeringssammanträdet före jul då regeringen fattar beslut om samtliga regleringsbrev.²

Ute på myndigheterna är man under samma period intensivt sysselsatt med att färdigställa årsredovisningarna, som senast 22 februari ska ha nått regeringens bord. I dessa, och för de större myndigheterna ofta mer än hundra sidor långa boksluten, redovisar och kommenterar myndigheterna verksamhetens resultat i förhållande till de mål, återrapporteringskrav och uppdrag som myndighetsinstruktioner och föregående års regleringsbrev lyft fram. Enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska årsredovisningen dessutom innehålla resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning.

¹ Enligt Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister (<http://sromyndigheter.esv.se/>). SCB:s motsvarande register räknar till 245 förvaltningsmyndigheter (<http://www.myndighetsregistret.scb.se/Myndighet.aspx>)

² Löpande under året ändras dock många regleringsbrev genom nya regeringsbeslut. Våra större myndigheter ser åtminstone 2-3 ändringar av regleringsbreven under ett år, i vilka nya uppdrag tillkommer.

Instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar – och särskilt de tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar (i urval från de senaste tio åren) som synas i denna text – är visserligen bara en del av det som utgör regeringens styrning av statsförvaltningen och myndigheternas återkoppling. Den samlade styrningen innefattar också delar av regeringsformen, förvaltningslagen, annan lagstiftning (såsom skollagen, kulturminneslagen, socialtjänstlagen, förvaltningspolitiska propositioner etc. där särskilda myndighetsuppgifter ibland framgår), budgetpropositionen, myndighetsförordningen (2007:515), utnämningar av myndighetschefer och styrelseledamöter, liksom (för vissa myndigheter) förordningarna om intern styrning och kontroll (2007:603) och internrevisionsförordningen (2006:1228). Till styrning och återkoppling hör också den årliga mål- och resultatdialogen, de löpande och ibland informella kontakterna mellan departement och myndigheter, och (för vissa myndigheter) kravet på delårsrapporter. Aspekter av styrning och återkoppling finns förstås på fler platser och i andra forum, som till exempel i den flod av studier, rapporter och analyser som våra myndigheter publicerar som forskning, utredningar och utvärderingar; i den tillsyn och granskning som myndigheter utövar över varandra; i myndigheternas externa kommunikation på webbsidor och sociala medier, i informationsmaterial, på seminarier och konferenser; liksom i olika ministrars utspel på debattsidor och tv-soffor – och i den ständigt pågående europeiseringen och internationaliseringen av svensk politik och myndighetsverksamhet, där styrning och återkoppling ibland tar andra vägar än över regeringskansliet (Jacobsson och Sundström, 2006).

Givet alla dessa möjliga fenomen att studera för att få grepp om ”hur staten styr sina myndigheter” blir det uppenbart att instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar bara är några pusselbitar. Men dessa kan ändå sägas utgöra ett slags koncentrat av regeringens försök att styra och myndigheternas försök att följa denna styrning. I denna text finns därför dels jämförelser – av bland annat innehåll, prioriteringar, språk, framställning och layout – mellan ett urval av tio olika myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar från 2003 och fram till idag, dels ett försök till analys och förklaringar av skillnader och likheter mellan dokumenten från då och nu.

Förändringar för mer variation

På tal om förklaringar av skillnader, så vet vi att några yttre betingelser förändrats när det gäller regleringsbrev. Intentionen från regeringen har på senare år varit att öka flexibiliteten i den statliga mål- och resultatstyrningen, att verksamhetsanpassa styrningen, att göra styrsignalerna färre och tydligare, och ett sätt har varit att minska mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Detta kan ses som ett svar, om än senkommet, på den mångåriga kritiken mot mål- och resultatstyrningen, bland annat framförd i Styrtredningen (SOU 2007:75). Myndigheternas instruktioner har nu lyfts fram som grunden i regeringens styrning av myndigheterna och deras återrapportering (vilket dock tycks ha lett till tätare justeringar av just myndigheternas instruktioner – Socialstyrelsen, till exempel, har fått se sin instruktion korrigerad inte mindre än femton gånger på fyra år). Som ett led i strävan efter mer av myndighetsanpassad och flexibel styrning beslutade regeringen i samband med budgetpropositionen 2009 också att avveckla den så kallade verksamhetsstrukturen, med för alla myndigheter gemensam mål- och resultatstyrningsstruktur (utifrån en indelning i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar, se ESV 2009; Statskontoret 2013).

En studie av Ekonomistyrningsverket (ESV 2009) kort efter att de nya reglerna om verksamhetsanpassning införts, visade att antalet mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev hade minskat markant, särskilt de så kallade effektmålen, en naturlig följd av att verksamhetsstrukturen avskaffats (enligt vilken mål på övergripande nivå översattes till just effektmål på lägre nivå). Men samtidigt som mål och återrapporteringskrav minskat, fann ESV att vissa myndigheter fått se ett ökat antal villkor som i regleringsbrev knöts till anslaget. Man fann också ett samband mellan minskning av mål och återrapporteringskrav och en ökning av antalet uppdrag, liksom fler hänvisningar till andra styrande dokument, såsom strategiska mål och politiska prioriteringar uttryckta i budgetpropositionen eller andra propositioner. Detta, enligt ESV, kunde peka mot att regeringen minskar styrningen av myndigheter genom regleringsbrev och istället använder sig av andra styrdokument (ESV 2009). Statskontoret, som några år senare genomförde en liknande studie, landade dock i slutsatsen att återrapporteringskraven som angavs i regleringsbrev inte hade minskat (Statskontoret 2013), även om återrapporteringskraven nu formulerades olika för olika

myndigheter. Möjligen ska dessa studiers olika resultat kring minskade eller ökade återrapporteringskrav förklaras med att Statskontoret synade andra myndigheters regleringsbrev än ESV – eller att återrapporteringskraven ökat igen, efter den initiala minskningen.

Även i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) tonades återrapporteringskraven ned 2009. En viktig förändring innebar att resultatredovisningen nu främst skulle avse verksamhetens prestationer med avseende på volym och kostnader. Bara om myndigheten bedömde det som angeläget, eller om regeringen särskilt krävt det, skulle resultatredovisningen innefatta prestationer i relation till processer, kvalitet, måluppfyllelse, effekter eller utfall. Före denna förändring hette det att myndigheterna skulle "redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de *mål* ... som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut" (SFS 2000:605, min kursivering). Uppföljningen av myndighetens egna insatser effekter och påverkan i relation till olika mål försvann alltså ur ett tidigare obligatoriskt fokus. Åtminstone av denna förändring att döma gjorde den svenska resultatstyrningsmodellen ett slags halt just här, i förordning SFS 2008:747, om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (eftersom myndighetens egen bedömning av hur den egna verksamheten bidragit till att nå de övergripande målen tidigare utgjort ett slags fundament i resultatstyrningsmodellen).

Enligt Statskontorets studie har dock inte heller denna förändring lett till att resultatinformationen från myndigheterna har minskat, däremot att kraven, formulerade i regleringsbreven, om hur myndigheter redovisar sina resultat nu utformats olika för olika myndigheter (Statskontoret 2013). Det är dock rimligt att förvänta sig att myndigheterna efter denna förändring började vika något mindre kraft åt att diskutera egna insatser och verksamheter i relation till olika mål. Som vi ska se, innebar den nya skrivningen ändå bekymmer, eftersom myndigheter haft svårigheter med att fånga innebörden också av "hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader", som den nu nya, snävare instruktionen lyder (SFS 2000:605, ESV 2012).

Här finns alltså lite skiftande bilder av vad den förändrade styrningen inneburit: färre, lika många eller andra typer av mål i regleringsbreven, fler hänvisningar i regleringsbreven till

andra styrdokument (och därmed i praktiken fler mål), minskat eller oförändrat antal åiterrapporteringskrav, fler villkor som knyts till anslaget, ett ökat antal uppdrag i eller vid sidan om regleringsbrev, samt olika krav på hur resultaten ska redovisas. De skiftande bilderna bekräftas också i denna studie av instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar, och detta kan möjligen ses som ett tecken på att styrningen av myndigheterna nu är mitt i en ”verksamhetsanpassning” och att styrningen faktiskt blivit mer flexibel och varierad än tidigare – eller att det fortfarande råder förvirring om vad en mål- och resultatstyrning egentligen innebär, och att den åtminstone för delar av statsförvaltningen, bara antagit en ny form av detaljstyrning. Det är denna diskussion – om och med vilka effekter regeringens styrning via instruktioner och regleringsbrev förändrats, och om och med vilka effekter myndigheternas återkoppling via årsredovisningar förändrats – som genomsyrar denna rapport.

Studiens syfte och upplägg

Studiens instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar är hämtade från följande tio myndigheter: Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket, Skolinspektionen, Skolverket, Skatteverket och Riksantikvarieämbetet. Instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar, dels från 2003 (eller senare i de fall myndigheten ny- eller ombildats), dels från 2012 eller 2013 har lästs och jämförts. Läsningen har varit explorativ och empirisk, kvantitativ ibland men oftast kvalitativ. Ingen särskild textanalytisk metod har använts. Ett syfte har varit att finna skillnader mellan respektive myndighets instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar från olika tider, för att den vägen försöka fånga olika typer av förändringar i regeringens styrning av myndigheterna, ett annat att finna likheter mellan olika myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar från samma tid, för att på så sätt försöka fånga trender som får samtidigt får genomslag hos flera myndigheter. Att startåret 2003 väljs beror på att från och med det året finns alla regleringsbrev publicerade elektroniskt, på ESV:s webbplats.³

³ Det ska också sägas att de större myndigheternas regleringsbrev inte är i sten huggna dokument – det är inte ovanligt att regleringsbrev justeras under året, upp till 6 gånger, men dessa justeringar innebär sällan några större förändringar. (Här ett exempel på ändringsbeslut ur Arbetsförmedlingens regleringsbrev från 2003: ”Målet är att i genomsnitt minst 60 000 kvinnor och män med arbetshandikapp per månad skall ha lämplig sysselsättning under år 2003” ändrades till ”Målet är att i genomsnitt minst 57 000 kvinnor och män med arbetshandikapp per månad skall ha lämplig sysselsättning under år 2003”.)

Nya och gamla årsredovisningar har alla, med något undantag, varit möjliga att ladda ned från myndigheternas egna webbplatser. I de fall de äldre inte funnits publicerade på nätet har en senare årsredovisning använts. I föreliggande rapport ges bara exempel på närläsningar av fyra myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar, för att inte göra framställningen ”empiriskt bedövande”. Resultatet av de övriga närläsningarna är mer schematiskt tecknade och presenteras sammanfattningsvis nedan.

Socialstyrelsen

Regleringsbrev

I regleringsbrevet från 2003 följs den så kallade verksamhetsstrukturen med uppdelning i politikområden (t.ex. äldrepolitik), verksamhetsområden (t.ex. äldreomsorg) och verksamhetsgrenar (t.ex. tillsyn). För varje politikområde, verksamhetsområde respektive verksamhetsgren följer sedan ett antal mål, som sedan bryts ned i ett antal återrapporteringskrav. Det heter för *politikområdet äldrepolitik* att ”[ä]ldre skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt och ha tillgång till god vård och omsorg”, för *verksamhetsområdet äldreomsorg* att ”[d]et nationella programmet till stöd för kunskapsutveckling i socialtjänsten skall vara väl känt och förankrat samt ha lett till att utvecklingsinsatser pågår hos berörda aktörer”, och för *verksamhetsgrenen tillsyn* att ”[s]amverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas i syfte att uppnå ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet”. Till dessa och andra mål kopplas sedan olika återrapporteringskrav, som till exempel när det gäller tillsyn där Socialstyrelsen uppmanas ge ”en kortfattad redovisning av hur samarbetet har utvecklats och samordningen ökat.” Men detta är alltså bara några exempel på mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet gällande äldrepolitik. Socialstyrelsen har dessutom ansvar på sex andra politikområden – och totalt ska hela 54 olika mål återrapporteras enligt 2003 års regleringsbrev. Målen är ibland stora, övergripande, allmänna – som i ”Vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras” eller målet om en ”samhällsgemenskap med mångfald som grund”. Andra gånger mer

precisa och snäva, som när det gäller målet ”metoder för att bedöma personalförsörjningsbehovet inom tandvården skall utvecklas”.

Till dessa mål läggs i regleringsbrevet också 61 olika uppdrag på Socialstyrelsen, nya och ännu inte slutredovisade, från att ”göra en översyn av sin roll beträffande tillsynen av de sakkunniga läkare som anlitas i försäkringsärenden” till att ”följa upp och utvärdera bestämmelser och regler beträffande avgifter inom äldre- och handikappomsorgen”. Ordet samverkan nämns 37 gånger, men Sveriges kommuner och landsting, SKL, nämns inte alls (trots att SKL:s medlemmar är de som ansvarar för samtliga politikområdets implementering).

I avsnittet kallat Organisationsstyrning (och som finns med i samtliga myndigheters regleringsbrev) uppmanas Socialstyrelsen att analysera och redovisa hur myndigheten beaktat samhällets etniska och kulturella mångfald vid utformandet och genomförandet av sin verksamhet. De ska även redovisa hur ”genderperspektivet ... har integrerats i myndighetens verksamhet samt vilka effekter insatserna har bidragit till”, och på vilket sätt myndigheten har utvecklat sitt arbete med att beakta barnperspektivet. De skrivningar i regleringsbrevet som kretsar kring myndighetens inre organisation och styrning begränsas till dessa, och då med fokus på olika värden: mångfald, genus, barn.

Regleringsbrevet från 2012 skiljer sig tydligt från det från 2003. Brevet inleds under rubriken ”Verksamhet” med ord om att regeringen tecknar överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ”inom en rad viktiga områden”, och så listas de sammanlagt 18 överenskommelser som finns, som ett slags allmän upplysning (eftersom endast några enstaka av dessa överenskommelser sedan omnämns i regleringsbrevet). Det är allt som ryms under denna rubrik och ger väl knappast en rättvisande bild av Socialstyrelsens verksamhet under året så som regeringen vill se den. Viktigare är att det senare regleringsbrevet helt saknar målformuleringar. Och ordet resultat nämns bara på ett enda ställe. Efter verksamhetsbeskrivningen – som alltså begränsar sig till en uppräknings av överenskommelser med SKL – presenteras de olika verksamhetsgrenarnas uppdrag och därefter finansieringen. De krav på rapportering som framförs stannar vid den årliga och återkommande redovisning myndigheten ansvarar för när det gäller hälso- och sjukvård,

äldreomsorg, folkhälsa etc. Man kan alltså i Socialstyrelsens fall inte vända sig till regleringsbrevet för att få veta vilka övergripande eller preciserade mål myndigheten ska sträva efter, vilka slags resultat de ska redovisa eller vilka särskilda mål eller resultat de olika uppdragen strävar efter. Överenskommelserna med SKL, liksom alla uppdragen, berättar visserligen indirekt om myndighetens verksamhet och målen bakom dessa går ju att ana, även om de inte skrivs ut. Och även om myndigheten inte åläggs att återrapportera "resultat" i regleringsbrevet finns ändå ett visst fokus på detta i årsredovisningen (som vi kommer att se nedan).

En annan tydlig indikator på att något hänt mellan regleringsbreven från 2003 och 2012 är att medan det förra var på hela 50 sidor är det senare endast på 16 sidor. Det senare regleringsbrevet är nästan enbart uppbyggt kring myndighetens olika uppdrag, som den här gången stannar vid 27 till antalet. Men uppdragen presenteras nu med mer omfattande beskrivningar, från några rader 2003 till halva sidor 2012. Och formuleringen "Socialstyrelsen ska" finns med 59 gånger vilket väl indikerar att uppdragen egentligen inte minskat i omfattning (då dessa senare uppdrag i sig kan sägas bestå av flera uppdrag). Därtill kommer alla de uppdrag som inte syns i regleringsbrevet. Regeringen har för vana att löpande ge myndigheter, särskilt Socialstyrelsen, uppdrag i form av separata regeringsbeslut. År 2011, då senaste räkningen genomfördes, hade Socialstyrelsen hela 220(!) pågående uppdrag (Statskontoret 2013:61).

Det senare regleringsbrevet är svårt att inordna under en mål- och resultatstyrningsmodell, eftersom det inte i dessa texter inte finns formuleringar kring myndighetens mål i stort, eller olika verksamhetsgrenars mål, eller att resultaten av olika insatser ska följas upp, om vi nu ställer upp ett sådana krav på mål- och resultatstyrning. Det handlar snarare om ett slags "uppgifts- och uppdragstyrning": ni ska göra det här, det här och det här, ni ska ansvara för detta, detta och detta, ni ska etc. Här är några exempel ur Socialstyrelsens regleringsbrev från 2012: "tydliggöra målgruppen för de särskilda tandvårdsstöden"; "betala ut 3 500 000 kronor till nätverket Nationell samverkan för psykisk hälsa"; "revidera den nationella pandemiplanen"; "upphandla ett omsättningslager av antibiotika"; "vara ordförande i Nordliga Dimensionens Hälso- och Sociala Partnerskaps Expertgrupp för Primärvårds- och Fängelsehälsosystem". Däremot anges inte alltid i detalj på vilket sätt dessa uppgifter ska

lösas, och av regleringsbrev och instruktion att döma lämnas åtminstone ett visst friutrymme till myndigheten när det gäller *hur* man ska lösa olika uppgifter och genomföra de uppdrag man ålagts (även om det för flera uppdrag också anges hur myndigheten ska gå tillväga för att genomföra dessa). Visserligen fanns en mängd uppdrag också i regleringsbrevet från 2003, men där var uppdragen överlag mer tydligt länkade till olika mål.

Årsredovisningarna

I Socialstyrelsens årsredovisning från 2003 finns ingen bild på generaldirektören i anslutning till dennes förord. Förordet inleds med de formella krav som ställs på en årsredovisning, en genomgång av vad årsredovisningen innehåller och en uppräknig av de övergripande mål som Socialstyrelsen har. Därefter talas om vikten av en kunnig och engagerad personal och att kunna erbjuda en attraktiv arbetsplats. I motsvarande förord från 2013 års årsredovisning finns en bild på generaldirektören och ord som "glädje", "stor framgång" och "indikatorer". Årsredovisningen från 2003 är helt bildlös, bortsett från diagram och staplar. Den från 2012 innehåller flera bilder som får illustrera olika verksamhetsområden och insatser. Den tidigare årsredovisningen följer regleringsbrevet och beskriver på ett formellt sätt verksamheter kopplade till de olika målen. Den senare årsredovisningen är i sin inledning mer en pedagogisk och allmänt hållen skildring av Socialstyrelsen och dess verksamhet (vilket, om man behåller det perspektivet, rimligen bör medföra att den i stora drag kan se likadan ut från år till år). 2012 års årsredovisning tycks lika mycket rikta sig mot den allmänne medborgaren som regeringen. Samverkan nämns 100 gånger i årsredovisningen från 2003, 35 gånger i årsredovisningen från 2012.

Den senare årsredovisningen inleds med en presentation av Socialstyrelsens värdegrund: "saklig, handlingskraftig och trovärdig", ord som "ska genomsyra varje medarbetares förhållningssätt". Värdegrunden, heter det, ska fungera "som en etisk kompass i det dagliga arbetet och bidra till att utveckla verksamheten" (Socialstyrelsen 2012:9). Man berättar att man infört och ISO-certifierat ett "integrerat ledningssystem" för att "förbättra kvaliteten i myndighetens arbetssätt och prestationer, öka informationssäkerheten, förbättra arbetsmiljön och minska myndighetens negativa miljöpåverkan" (Socialstyrelsen 2012:11).

Den senare årsredovisningen handlar mycket om de ansträngningar som gjorts för att internt förändra myndigheten och att förbättra kvalitet och effektivitet i olika processer, medan den förra årsredovisningen inte alls handlar om interna organisationsförhållanden. Förklaringen till detta ökade fokus på de inre förhållandena ska bland annat sökas i de krav som ställs i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK), men också av de omorganisationer och interna förändringsprocesser som myndighetens generaldirektör, på mandat av regeringen, initierat. Skillnaden mellan årsredovisningarna är tydlig, då den senare innehåller långa avsnitt som berättar om det inre förändringsarbetet: värdegrundsarbete, nytt ledningssystem, nya processer, kvalitetssäkring etc.

I Socialstyrelsens förra årsredovisning är framställningen relativt torr och det står mycket lite om de grundläggande värden som myndigheten finns till för att skydda eller bevaka. I myndighetens senare årsredovisning är flera normativa värdeord framlyfta och illustrerade med bilder, av typen: "Behoven – inte bemanningen – ska styra vilken omsorg de äldre får ... Allt fler behöver ekonomiskt bistånd under lång tid ... Överbeläggningar leder ofta till att personal inte kan eller hinner ge patienter den vård de behöver."

Instruktioner

Går vi till Socialstyrelsens instruktioner från 1996, 2007 och 2009 (men där den senaste genomgått cirka 25 förändringar fram till idag), är också dessa relativt kortfattade när det gäller mål. Det heter att "Socialstyrelsen ska verka för en god hälsa och social välfärd samt för stödinsatser, omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen" och att man ska "verka för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet". Men i övrigt är det svårt att i dokumenten finna några "mål" som myndigheten har att sträva efter, eller "resultat" som effekterna av deras insatser ska jämföras med. Det mesta utrymmet också i myndighetens instruktion viks åt en mängd olika uppgifter som åligger Socialstyrelsen, liksom det ansvar myndigheten har för att ta fram kunskap, upprätta och underhålla register, för informationsförmedling, metodutveckling. Förändringen i den senare instruktionen är framför allt en kosmetisk sådan, då myndighetens många uppgifter delats upp i allmänna uppgifter, uppgifter för att bygga upp

och sprida kunskap, uppgifter i fråga om regelgivning och uppgifter inom tillsyn (SFS 2009:1243).

Försäkringskassan

Regleringsbrev

De bägge regleringsbreven, från 2007 (ett par år efter myndigheten Försäkringskassan bildades genom en sammanslagning av Riksförsäkringsverket och länsförsäkringskassorna) respektive 2012, liknar varandra i större utsträckning än vad som var fallet med Socialstyrelsens regleringsbrev. Bägge Försäkringskassans regleringsbrev inleds med de övergripande målen för myndigheten, i det förra fallet: "Tilltron till socialförsäkringen och dess administration skall vara hög. Administrationen av socialförsäkringen skall vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet". Och i det senare: "Socialförsäkringen och Försäkringskassan ska åtnjuta medborgarnas förtroende. Myndighetens verksamhet ska präglas av en god service och en hög kvalitet i tillämpningen av socialförsäkringen så att rätt person får rätt ersättning i tid." Men medan antalet mål och återrapporteringskrav i det förra regleringsbrevet är 70 respektive 22, är de i det senare endast 5 respektive 4. Ordet uppdrag nämns i regleringsbrevet från 2005 42 gånger, medan det i regleringsbrevet från 2012 nämns 31 gånger. Det förra regleringsbrevet är 58 sidor långt, det senare 31. Det råder enligt regleringsbrevet från 2007 ett generellt krav på återrapportering:

"Försäkringskassan skall för samtliga mål i regleringsbrevet, om annat inte anges i anslutning till målet, redovisa de resultat som har åstadkommit i relation till målet."

Dessa resultatanalyser ska dessutom "så långt det är relevant, möjligt och motiverat", beakta de så kallade generella kraven i staten: barnpolitik och barnets rättigheter, demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomisk brottslighet, folkhälsa, global utveckling, handikappolitik och funktionshindrades rättigheter, integrationspolitik, jämställdhet, miljö, regional utvecklingspolitik, totalförsvaret och ungdomspolitik. Regleringsbrevet från 2007 får sägas ställa extremt höga förväntningar på årsredovisningen. De drygt 70 målen ska alla

redovisas med fokus på resultat och med hänsyn taget till de "tvärgående kraven". Detta alltså samtidigt som hela organisationen är mitt uppe i en stor ombildning.

Målen har blivit betydligt färre i regleringsbrevet från 2012, liksom återrapporteringskraven, och fyller nu bara drygt en halv sida tillsammans. Det finns nu heller ingen hänvisning till de generella kraven i staten.⁴ Regleringsbrevet domineras istället av de olika uppdragen, så som att "analysera och följa upp utvecklingen av föräldrapenninguttaget"; "redovisa hur myndigheten arbetar med att hantera synpunkter från allmänheten i syfte att förbättra administrationen av socialförsäkringen"; "samverka med hälso- och sjukvårdens representanter och SKL i arbetet med ett utökat elektroniskt informationsutbyte".

Det heter i det senare regleringsbrevet att Försäkringskassans metoder "ska kontinuerligt följas upp och utvecklas", medan motsvarande avsnitt i det förra regleringsbrevet, relaterat till organisationens inre liv, fokuserar det fortsatta förändringsarbetet efter bildandet av myndigheten Försäkringskassan.

Årsredovisningarna

Årsredovisningen från 2007 inleds med årets resultat i sammanfattning, i vilken det konstateras att nära alla mål nåtts: utgifter för sjukpenning sjönk, sjukfrånvaron minskade, sjukskrivningsprocessen effektiviserades, handläggningstiderna förbättrades, kvaliteten i besluten förbättrades, fler brott mot socialförsäkringslagen anmäldes, antalet fällande domar ökade. Enda smolket var att myndigheten fick ett försämrat betyg i kundundersökningen. Också i denna årsredovisning ser man generaldirektören på bild, och här syns formuleringar som "glädjande siffror", "positiva resultatutvecklingen", "resultaten är imponerande". Det stora omfattande och interna moderniseringsarbetet som inletts under året motiveras inte med att de övergripande resultaten inte blivit de avsedda, vilket de alltså har – utan med att "våra kunder inte är nöjda ... Försäkringskassan behöver moderniseras för att klara de krav som medborgarna i dagens samhälle ställer".⁵

⁴ Dessa togs bort i samband med att myndighetsförordningen ersatte verksförordningen 2007.

⁵ Försäkringskassan (2007), *Årsredovisning 2007*.

Det råder en distinkt skillnad mellan Socialstyrelsen och Försäkringskassan, då den senare myndigheten inte tvekar om att det finns en koppling mellan de egna insatserna och de resultat man redovisar (även om man som läsare ibland frågar sig om "resultaten" verkligen är myndighetens förtjänst). Här är ett exempel:

"Bland de goda resultaten märks en fortsatt minskning av den sammanlagda frånvaron till följd av ohälsa. Denna frånvaro, som mäts med det så kallade ohälsotalet, är nu den lägsta sedan år 2001".

Många "resultat" har också att göra med det inre förändringsarbetet: "handläggningstiderna har minskat", "produktiviteten är förbättrad", "kvalitetsförbättringar har uppnåtts", interna sjukfrånvaron har fortsatt att sjunka", även om det skett till priset av att "kundernas betyg på Försäkringskassan [har] försämrats".

Hela årsredovisningen är sedan uppbyggd kring rapportering av olika slags resultat inom olika politikområden, som ersättning vid arbetsoförmåga, hälso- och sjukvårdspolitik, handikappolitik etc. Varje mål är tydligt utskrivet varefter myndigheten konstaterar att målen är uppfyllda, delvis uppfyllda eller ej uppfyllda. Här ges ett exempel på ett kanske svårfångat mål när det gäller den ekonomiska familjepolitiken:

"Mål: Skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn skall minska inom ramen för den generella välfärden. Målet är delvis uppfyllt. Den ekonomiska familjepolitiken gör att skillnaderna är mindre än de annars skulle vara, men andelen barn som växer upp under knappa ekonomiska förhållanden har ökat."⁶

Myndigheten formulerar inte själva villkoren för den "generella välfärden" eller den "ekonomiska familjepolitiken", inte heller kan de styra den demografiska utvecklingen och kan därför i denna del endast hänvisa till den ökade effektiviteten i verksamheten: "handläggningstider, andelen tillräckliga beslutsunderlag och andelen rätt beslut har överlag förbättrats för förmånerna inom politikområdet", skriver man, men utan att kunna visa på

⁶ Försäkringskassan (2007), Årsredovisning 2007, s 56.

vilket sätt detta har minskat skillnader i ekonomiska villkor mellan familjer med och utan barn. Här och där är också Försäkringskassan öppen med att det kan vara svårt att fånga måluppfyllelsen för olika verksamheter och insatser (även om man samtidigt gör bedömningen att myndighetens insatser gjort positiv skillnad). Men svårfångade mål, både att nå och att mäta uppfyllelsen av, samsas i årsredovisningen med mer handfasta mål och resultat, som här:

”Mål: Försäkringskassan skall bidra till att förebyggande åtgärder vidtas för minskad sjukfrånvaro. Målet är uppfyllt. Omfattande insatser har bedrivits under året för att förbättra strukturer och processer.”⁷

Årsredovisningen från 2007 innehåller många bilder, färgglada diagram och illustrationer. Årsredovisningen från 2012 är däremot helt bildlös. Här råder alltså den omvända ordningen jämfört med Socialstyrelsen. I övrigt ligger de bägge redovisningarna nära varandra, i det att både den förra och den senare listar olika politikområdets respektive resultat. Av de årsredovisningar som granskats i hela denna studie, visar Försäkringskassans minst variation till innehåll och upplägg. Men mellan de bägge årsredovisningarna har förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll satts, och med den krav på riskanalys, liksom systematisk och regelbunden uppföljning av intern styrning och kontroll. Därför viker Försäkringskassan i den senare årsredovisningen utrymme åt att rapportera om det interna arbete som har bäring på förordningens krav. Det heter bland annat att

”Försäkringskassan har en etablerad modell för intern styrning och kontroll inklusive riskhantering. Modellen baseras på COSO83-modellen och beskrivs i en riktlinje där det även framgår hur ansvaret är fördelat inom organisationen. Riktlinjen kompletteras med anvisningar och metodstöd inför det konkreta arbetet med planering och uppföljning.”

”Det finns flera exempel på framgångsrik riskhantering där risker identifierats, kontrollåtgärder vidtagits och värderingen av risker successivt kunnat revideras till lägre värden.”

Men riskanalysen lyfter också fram risker som ännu inte ”reviderats till lägre värden”, som när det gäller handlingar som kommer in till Försäkringskassan. Dessa skannas

⁷ Försäkringskassan (2007), Årsredovisning 2007, s 25.

(sedan 2001) in av en extern leverantör. Internrevisionens granskning av denna process har funnit brister när det gäller den externa leverantörens "avtalsefterlevnad [och] spårbarhet i utförda stickprovskontroller". Det saknas också myndighetsövergripande riktlinjer för hur frågan om intern styrning och kontroll generellt ska adresseras i samband med outsourcing.

Försäkringskassan kommunicerade i föregående årsredovisning (från 2011) att man behövde utveckla sitt arbetssätt för övergripande riskhantering och strategisk ledningsförmåga. "Nya former för övergripande riskhantering har därför utvecklats under [detta] året. Vidare har Försäkringskassans strategiska ledningsförmåga stärkts under 2012 genom att vision, verksamhetsidé och strategi utvecklats och fastställts. Men ytterligare arbete återstår innan Försäkringskassan har *en optimal strategisk ledningsförmåga* (Försäkringskassan 2012:158, min kursivering).

Instruktioner

Försäkringskassans senaste instruktion (SFS 2009:1174) har genomgått 18 mindre justeringar fram till idag (våren 2014). Varken instruktionen från 2004 (SFS 2004:1299) eller den från 2009 säger något explicit om de övergripande mål myndigheten har att sträva efter. Men implicit finns mål omnämnda i flera delar av instruktionerna. Det heter till exempel att myndighetens "föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner (...) [ska vara] kostnadseffektiva och enkla att följa", att myndigheten ska ansvara för en "kvalificerad kunskapsuppbyggnad", att man ska "integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet" och att man ska samverka med "berörda myndigheter, kommuner och landsting, samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet" (SFS 2009:1174). Men dessa "mål" är nog ändå mer förutsättningar och villkor för verksamheten än mål att utvärdera resultat emot.

Skatteverket

Regleringsbrev

Regleringsbrevet för 2003, 2007 och 2012 är i det närmaste identiska. Bägge följer samma disposition, med mål och till dem hörande återrapporteringskrav. Här har resultatstyrningsreformerna inte fått genomslag, inte alls på samma sätt som i fallet med Socialstyrelsen och Försäkringskassan (en utsaga som är sann också om vi synar senare regleringsbrev, från 2013 och 2014). Men målen och återrapporteringskraven har blivit färre för Skatteverket. Och det senare regleringsbrevet är betydligt kortare, framför allt genom ett begränsat antal mål som mer är "ettåriga" till sin karaktär, genom att uppdragen blivit färre och ett generellt mindre ordrikt dokument. Men för Skatteverket diskuteras verksamheten alltså fortfarande i termer av mål. Det heter till exempel så här i det senare regleringsbrevet:

Målet (...) är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet.

Återrapportering: Skatteverket ska göra en bedömning av hur myndigheten bidragit till uppfyllandet av målet.

Årsredovisningar

Årsredovisningarna från både 2007 och 2013 beskriver målstrukturen och den röda tråden från målen i regleringsbrevet till målen på kort sikt för myndigheten. Det heter att myndigheten själv, utifrån målen i regleringsbrevet och för varje verksamhetsgren beslutar om "mål, som är ettåriga, nivåsatta och mätbara" (Skatteverket 2007:6). Skatteverkets årsredovisningar fungerar bra som pedagogiska illustrationer av hur målstyrningen är tänkt att fungera. Men de skiljer sig åt genom att den förra innehåller försök att precisera graden av måluppfyllelse, medan den senare saknar sådana värderingar. I den förra årsredovisningen, från 2007, finns informationsrutor utspridda, genom hela dokumentet, med beskrivning av målet och en bedömning av huruvida man nått detta mål eller inte. Det kan se ut så här:

Mål: Medborgare och företag har förtroende för Skatteverket. **Målbedömning:** Positiv utveckling.

Mål: Minst 90 procent av de som kontaktar Skatteupplysningen och Servicejouren är nöjda med servicen, bemötandet och svarets innehåll. **Måluppfyllelse:** Nej. 76 procent.

Detta sätt att tydligt och grafiskt illustrera mål och måluppfyllelse har i den senare årsredovisningen ersatts av löpande text där myndigheten beskriver olika verksamheter med bäring på ett visst mål, men utan en bedömning av huruvida man är nära eller långt ifrån målet. Man formulerar återkommande det som att man "bidrar" till att de övergripande målen nås. Kanske bygger detta på en insikt om att ödet för många av de mål som skrivs ut för myndighetens verksamhet inte ensamt avgörs av Skatteverket, och att då flagga för att målet är nått eller inte, kan ge en icke rättvisande bild av myndighetens prestationer. Ett exempel är att Skatteverket i regleringsbrevet har ett mål om att minska det så kallade skattefelet (skillnaden mellan den fastställda skatten och det teoretiskt riktiga skattebeloppet, om alla hade deklarerat exakt rätt). Tidigare hade myndigheten på egen hand preciserat detta mål till att halvera skattefelet (som beräknas uppgå till cirka 140 miljarder om året). I den senare årsredovisningen har detta mål formulerats om till att skattefelet "ska minimeras", eftersom utgångspunkten nu är Skatteverkets möjligheter att minska skattefelet, och då är en halvering alltför ambitiöst.

Generellt kan sägas om skillnaderna mellan de bägge årsredovisningarna, att man i det senare formulerar om målen så att det tydligare kan knytas till den egna verksamheten och de åtgärder man vidtagit. Uppföljningen fokuserar effekterna av de egna åtgärderna och de faktorer som Skatteverket har möjlighet att påverka. (Här skiljer man sig från till exempel Försäkringskassan som i sin årsredovisning beskriver en del resultat som om de ensamt vore en effekt av myndighetens åtgärder, även i de fall då förklaringarna rimligen ska sökas på annat håll.)

Skatteverket har i årsredovisningen från 2012 en kvalificerad diskussion kring effekterna av myndighetens insatser för att minimera skattefelet. Myndigheten anstränger sig för att försöka fånga och isolera effekterna av myndighetens åtgärder för att minimera skattefelet. Så här heter det i årsredovisningen:

”En bedömning ska göras av i vilken grad Skatteverkets åtgärder har påverkat skattefelets förändring från 2011 till 2012. Denna förändring jämförs med hur skattefelet skulle ha förändrats från 2011 till 2012 om Skatteverket inte hade vidtagit några åtgärder 2012 för att minimera skattefelet. Därtill görs en bedömning av hur skattefelet skulle ha förändrats från 2010 till 2012 jämfört med om Skatteverket inte hade vidtagit några åtgärder under 2011 och 2012 för att minimera skattefelet” (Skatteverket 2012:20).

De utgår i sin analys från de faktorer de kan påverka, vilket de menar är följande fyra: förutsättningar för att göra rätt, felutrymme, upplevd risk för upptäckt och motivation. Alla dessa är kopplade till den enskilde skattebetalarens vilja och förmåga, men, menar Skatteverket, kan påverkas av myndighetens vägledning, strukturutveckling, attitydpåverkan och kontroll. I huvudsak är det enkäter som ger underlag för denna analys. *Förutsättningar att göra rätt* mäts genom andelen inkomna e-deklarationer, misstag i deklARATIONEN, och i enkäter där skattebetalarna bland annat får svara på frågor om det är lätt att deklarerat. Indikatorn på *felutrymme* är andelen förifyllda inkomstdeklarationer utan ändring av vare sig skattebetalaren eller Skatteverket. Indikatorn för skattebetalarnas uppfattning om upplevd *risk för upptäckt* utgörs av svaren på enkätfrågor. Likaså när det gäller indikatorn för motivation. Skatteverket bedömer att dessa skattefelfaktorer har förändrats i en fördelaktig riktning från 2011 till 2012, men säger samtidigt att ”bedömningen av skattefelets utveckling över en kortare tid, såsom mellan enskilda år, är behäftad med betydande osäkerhet” (Skatteverket 2012:23).

Den senare årsredovisningen viker också utrymme åt att förklara hur myndighetens vision, bidrag, strategi och värdegrund passar in i de övergripande målen. Myndighetens ”bidrag” och värdegrund är nya inslag i beskrivningen av myndighetens verksamhet. Till *visionen* – ”ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” *bidrar* myndigheten genom att man ”vårdar viljan att göra rätt”, ”förtjänar medborgarnas förtroende”, arbetar för att ”alla betalar rätt skatt” och genom att göra ”det enklare och smidigare för alla”. Dessa bidrag grundas på myndighetens *värden* att vara offensiva, pålitliga och hjälpsamma. *Strategin*, till sist, ger vägledning för hur man ska nå visionen, och i den uttrycks bland annat respekt för den enskilde, smarta lösningar i samverkan, och i att ”vi gör det lätt att göra rätt och svårt att göra fel”.

Instruktioner

Instruktionerna för Skatteverket, från 2003 respektive 2007 (dock med ett par förändringar sedan dess), är snarlika dokument. Det står inte i någon av dessa texter något om Skatteverkets övergripande mål. Flera av de uppgifter som finns nämnda i regleringsbreven är hämtade från instruktionen. Instruktionerna är kortfattade och listar myndighetens ansvarsområden, uppgifter och så kallade särskilda organ (så som skattenämnderna och nämnden för dödförklaring).

Skolinspektionen

Regleringsbrev

Myndighetens första regleringsbrev från 2008 (myndigheten bildades 1 oktober 2008, men hade också för det årets sista månader ett regleringsbrev), inleds med övergripande mål för svensk utbildningspolitik, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg: "Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa" i en skola som erbjuder "alla barn stöd och stimulans för utveckling och lärande samt underlätta[r] för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård av och ansvar för barn." Till inget av dessa mål knyts något återrapporteringskrav. När det gäller målet för verksamhetsgrenen tillsyn och kvalitetsgranskning, heter det att Statens skolinspektion ska: "genom tillsyn och kvalitetsgranskning bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet", ett mål som ska återrapporteras genom en redovisning av tillsynens "omfattning och kostnad", "inriktning", "hur man handlagt" och hur man "åtgärdat brister" – men också, med "en bedömning av effekter av genomförd tillsyn och kvalitetsgranskning i kommunerna."

Det senare regleringsbrevet, för 2012, inleds med en hänvisning till myndighetens instruktion och skollagen, där "myndighetens uppgifter framgår". Hänvisningar till övergripande mål saknas, även om ordet mål finns kvar i mellanrubriken ("Mål och återrapporteringskrav"). Det heter, liksom i tidigare regleringsbrev, angående myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning att statens skolinspektion i sin löpande tillsyn ska "granska

varje kommuns [och huvudmans] ansvarstagande". Också detta ska redovisas utifrån processrelaterade aspekter: vad man gjort, vilka erfarenheter man gjort etc., men också via bedömningar av resultaten av "myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning". I bägge regleringsbrevens finns alltså skrivningar att myndigheten ska försöka fånga effekter av de insatser man gör.

När det gäller avsnittet "organisationsstyrning" i regleringsbrevens, viker det förra utrymme åt krav på återrapportering kring resursåtgången för tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprovning och hur man samverkar med andra myndigheter. Kravet på redovisning av samverkan finns kvar i det senare regleringsbrevet, men där förväntas myndigheten istället redovisa hur myndighetens interna kvalitetssäkringsarbete har bedrivits samt resultatet av detta arbete.

Årsredovisningar

Trots att myndigheten bara existerat i tre månader i slutet av 2008 lämnar man ändå från sig en kortare redovisning över dessa tre månader, där man försöker möta de krav som ställts i regleringsbrevet. Generaldirektören skriver i förordet att man arbetar med att "öka effektiviteten i den löpande tillsynen" och att ett "omfattande förändringsarbete har startat i alla verksamheter". Generaldirektören skriver också att hon "inte är helt nöjd med vissa resultat", däribland att handläggningstiderna för anmälningsärenden är för långa. Man visar i årsredovisningen att man "utvecklar processperspektivet" med målsättningen att få fram "en tydlig processbeskrivning" för både kvalitetsgranskningar och tillsyn, med rutiner och organisation. När det gäller tillsynen väljer man att ta utgångspunkt i tillsynsutredningens ganska strikta definition av tillsyn, en "oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvarige" (SOU 2004:100).

Myndigheten brottas i den första årsredovisningen lite med att få fram rättvisande tal för resursåtgången, då man ännu inte sjösatt något tidredovisningssystem. Under rubriken "samlad bedömning av resultat" skriver myndigheten att "huvudmän omgående börjar korrigera *formella* brister som skolinspektionen påpekat" (min kursivering), och att "huvudmännen planerar för utvecklingsinsatser och kompetensutveckling som ska genomföras med utgångspunkt från Skolinspektionens beslut och rapporter." Också Skolinspektionens tillsyn i anmälningsärenden "anses ha haft god effekt och bidragit till en större efterlevnad av gällande regelverk".

I den senare årsredovisningen, från 2012, är tonen i generaldirektörens förord positiv och självsäker. Det heter inledningsvis att "Skolinspektionens beslut och rapporter spelar stor roll för enskilda skolor genom att de tydligt pekar ut områden som brister. Tillsyn och granskningar och till dem kopplade råd och vägledning bidrar på så sätt till utveckling av svensk skola". Myndigheten har utarbetat en egen, ny målbild, kallad "målbild 2015", som anknyter till myndighetens också egna, övergripande mål: "en god utbildning i en trygg miljö för alla barn och elever". De mål som flyttat ut ur regleringsbrevet, finns i vissa delar kvar i instruktionen, men myndigheten tar alltså också fram ett eget slags "målstyrning", som man menar "förstärker de strategier vi haft sedan tidigare".

Redan i förordets andra stycke gör myndigheten ett nummer av att medarbetarna trivs något bättre än vad andra myndigheters "medarbetarindex" ger uttryck för. Viktigt enligt förordet är också att mätningen av förtroendet för myndigheten hos olika grupper med ansvar för skolan och hos vårdnadshavare "pekar på en förbättring av ett tidigare gott förtroende", och att "nio av tio tillfrågade anser att Skolinspektionens arbete till stor del eller till viss del leder till en förändring av skolan". Hela 97 procent av tillfrågade rektorer håller med om att de områden Skolinspektionen tittar på är av stor vikt för skolans verksamhet och "fyra av fem rektorer delar den kritik som förs fram i beslutet".

Årsredovisningen inleds med att beskriva myndighetens organisation och samlade produktion. Skolinspektionen har under 2012 totalt hanterat anmälningsärenden, besökt eller på annat sätt genomfört tillsyn på cirka 2 500 grundskolor, nästan 560 gymnasieskolor och ungefär 510 andra verksamheter så som förskolor och vuxenutbildningar, och

”sammanlagt har Skolinspektionen fattat över 7 000 beslut om drygt 3 600 verksamheter”. En stor del av årsredovisningen viks åt att redovisa kvantitativa mått kring antal beslut för olika verksamheter, antalet och typen av besök, uppföljningsbeslut, antal och typ av inspektioner, återkallande av tillstånd, anmälningsärendens handläggningstid, antalet kvalitetsgranskningar, kostnader per ärendetyp, etc., med hjälp av tabeller och diagram. Årsredovisningen ger därför ett något ”industriellt” intryck. Som här, när myndigheten beskriver sin verksamhetsutveckling:

”Det processororienterade arbetssättet inom anmälningsärenden är ett instrument för att systematiskt och strukturerat arbeta för att verksamheten ständigt ska förbättras. Genom att tydligt definiera processer, ansvar och roller och genom att kontinuerligt följa upp verksamheten skapas förutsättningar för effektiv handläggning och likvärdiga bedömningar.”

Skolinspektionen följer mer än någon annan myndighet i urvalet den nya instruktionen i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), enligt vilken resultatet ska avse verksamhetens ”prestationer med avseende på volym och kostnader”. Stora delar av årsredovisningen får därför karaktären av att vara en finansiell redovisning. Här är några exempel: ”Kostnaden per beslutat ärende [för Barn- och elevombudet] var 13 500 kr.” (...) Kostnaden i genomsnitt för de 11 avslutade kvalitetsgranskningarna var 7 132 tkr per granskning (...) Kostnad per skola/verksamhet för vilka granskningsbeslut fattats var 407 900 kr”. Sammanställningen när det gäller tillsynsärendena är också något matematiska, och presenteras med hjälp av procentsatser:

”vanligast förekommande brister hos huvudmännen finns inom bedömningsområdet särskilt stöd där 70 procent av antalet granskade grundskolor och 78 procent av samtliga granskade gymnasieskolor hade brister vid tillsynen” (...) skolinspektionen i 64 procent av ärendena förelagt huvudmannen att avhjälpa bristerna. I 16 procent har huvudmannen fått en anmärkning och i 20 procent av ärenden har Skolinspektionen avstått från att ingripa.”

Det finns i årsredovisningen inga försök att direkt fånga på vilket sätt myndigheten bidrar till det övergripande målet: ”en god utbildning i en trygg miljö för alla barn och elever”, men underförstått gäller att allt det myndigheten gör har bäring på detta mål.

Instruktioner

Instruktionen har blivit lite mindre formell och juridisk till sin karaktär och innehåller fler övergripande mål. Den förra instruktionen (från 2008), inleddes med följande ord: "Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen". Därefter listas alla de verksamheter man ska utöva tillsyn över. Nu, i den senaste instruktionen (från 2011, men med ändringar fram till och med 2013), heter det istället att myndigheten ska "verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö" och "bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande". Det heter nu också att myndigheten ska stödja kommuner och andra huvudmän och bidra till att förbättra deras förutsättningar att öka målluppfyllelsen. Detta utvecklande, främjande uppdrag var inte en del av den tidigare instruktionen.

[Här kunde nu följt en motsvarande genomgång av de övriga sex myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar, från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket, Skolverket och Riksantikvarieämbetet, men i denna version av texten besparas läsaren denna genomgång. I stället följer en sammanfattning, med exempel.]

Generella iakttagelser

Regleringsbreven

Går det att något generellt om regleringsbrev från 2003 och 2012? Ja, även om det finns några undantag, så är antalet mål och återrapporteringskrav betydligt färre i de senare regleringsbreven. Socialstyrelsens regleringsbrev går från 54 till 0 mål – även om det kanske inte ska läsas som om myndigheten inte längre har några mål att sträva efter. Vi ser också betydligt större skillnader mellan regleringsbreven från 2012 än från 2003. Samtliga regleringsbrev från 2003 följde verksamhetsstrukturen och ger därför läsaren ett mycket enhetligt intryck. Bland de senare regleringsbreven finns större variation. Många av de senare regleringsbreven innehåller skrivningar med bäring på utveckling och förbättring av myndighetens interna processer.

Några regleringsbrev lever dock kvar i den tidigare formen, med mål och till dessa mål knutna krav på återrapportering, som i fallet med Skatteverket. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev från 2012 är visserligen verksamhetsstrukturen avvecklad, och antalet mål reducerade, men måldiskursen kan sägas leva kvar, om än med nya termer. Det heter att Arbetsförmedlingen ska ”öka kvaliteten och aktivitetsnivån i jobb- och utvecklingsgarantin”, öka ”antalet personliga möten ... mellan arbetsförmedlare och arbetslösa”, ”utveckla sina arbetsgivarkontakter för att stödja personer med en svag förankring på arbetsmarknaden” etc. Och till dessa ”insatser” som de nu kallas istället för som tidigare ”mål” knyts krav på återrapportering. Likaså när det gäller Skolverket. Antalet explicita mål i Skolverkets regleringsbrev har blivit betydligt färre (från 35 till 1), men antalet uppdrag har ökat (från 22 till 95!) och återrapporteringskraven är förstås lika många som uppdragen. En variant på det mål som nu finns i Skolverkets instruktion: om att ”genom sin verksamhet främja att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö (...) [och] bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande”, inledde tidigare myndighetens regleringsbrev, och det hette att Skolverket skulle redovisa en samlad bedömning av hur man bidragit till dessa måls uppfyllelse. Detta övergripande redovisningsansvar kan nu sägas ha ersatts av att Skolverket i de många uppdragen (hela 95

stycken, som sagt) istället redovisar enskilda delar (resultaten av samtliga genomförda nationella prov; underlag för prognoser när det gäller tillgång och behov av förskollärare och lärare; följa upp barns, elevers och lärares it-användning och it-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning etc.), redovisningar som tillsammans, i bästa fall, skapar en bild av det övergripande målets uppfyllelse – men utan fokus på vad just Skolverkets insatser haft för betydelse för eller effekter på det övergripande målet. Detta är en generell förändring av regleringsbrev och till dessa kopplade årsredovisningar, och häri ligger förmodligen en signifikant förändring av myndighetsstyrningen: mer fokus på huruvida ”staten” är nära eller långt ifrån de övergripande målen, och mindre fokus på den enskilda myndighetens bidrag i strävan mot dessa mål. Det finns undantag. Skatteverket åläggs till exempel fortfarande att analysera effekter av myndighetens åtgärder, och det är rimligt att tänka sig att våra brottsförebyggande myndigheter också lever kvar under dessa krav. Men den generella bilden av just dessa tio myndigheter, är att den enskilda myndigheten inte längre uppmanas att mäta effekter av den egna myndighetens insatser och åtgärder i förhållande till olika övergripande mål för politikområdet.

De tidigare regleringsbreven upprepar ofta sådana uppgifter som angetts i myndigheternas instruktioner, och i dessa regleringsbrev är många av målen mer myndighetsuppgifter än ”mål” (en bild som bekräftas av både en tidig RRV-studie och av Styrtutredningen, RRV 1995, s 20; SOU 2007:75, s 117). Likaså är målen i de tidiga regleringsbreven så gott som alltid långsiktiga och inte av den ”ettåriga” karaktär som man skulle kunna förvänta sig av ett just årligt regleringsbrev. Dessa inslag – mål som snarare är uppgifter och långsiktiga mål – är mer sällsynta i de senare regleringsbreven.

Målen i de tidiga regleringsbreven befinner sig på flera ”nivåer”, då de kan handla om både övergripande effekter och mer verksamhetsnära prestationer och processer. De mål som inriktas på prestationer och processer, kan förväntas ha varit mer styrande och blivit prioriterade av myndigheten, då regeringen i de mål som har med processer och prestationer att göra indirekt redan pekat ut de verksamheter man tror ska leda till en viss typ av effekter. Det lämnas inte så mycket utrymme i de tidiga regleringsbreven för myndigheterna att på egen hand fundera över vilka andra processer och prestationer som

skulle skapa eller främja de övergripande effekter regeringen efterfrågar (SOU 2007:75, s. 118).

Det är svårt att spekulera i konsekvenserna av att vissa departement rensat friskt bland myndigheternas verksamhetsmål i regleringsbreven. Om målen inte tidigare egentligen varit styrande, är väl förlusten marginell, men mål som tas bort sänder ju ett slags signal också om att dessa mål inte är så viktiga. Det är heller inte alldeles lätt att som läsare eller mottagare av ett regleringsbrev veta vad som ur regeringens perspektiv "är viktigast". Läser man kronologiskt så blir förstås det som står först mest angeläget, och möjligen gav de tidigare regleringsbreven läsaren en känsla av att det först nämnda bör prioriteras. Tidigare rådde alltså den så kallade verksamhetsstrukturen i regleringsbreven och det då först presenterade politikområdets mål gav åtminstone intryck av att vara prioriterat. Så här inleddes regleringsbrevet för Jordbruksverket 2003:

"Politikområde Djurpolitik, mål: Ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst och att viltstammarna förvaltas på ett sådant sätt att oacceptabla skador på människor och egendom inte uppstår."

Regleringsbrevet för samma myndighet 2012 börjar med ett generellt återrapporteringskrav, där Jordbruksverket i sin återrapportering uppmanas "redogöra för hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla regeringens vision *bruka utan att förbruka*". Men läser man vidare i både det tidiga och sena regleringsbrevet finns förstås en mängd uppmaningar till Jordbruksverket som av ordvalet att döma är minst lika prioriterat. Längre ned i regleringsbrevet från 2012 heter det att "jordbruksverket ska redovisa sitt arbete med att nå visionen *Sverige - det nya matlandet*". Och regleringsbrevet ger ingen fingervisning om huruvida den ena visionen skulle vara viktigare än den andra. Allt i regleringsbreven, tycks det, är lika viktigt.

Däremot, om man jämför tidiga och nyare regleringsbrev, så har de senare alltså blivit betydligt kortare. Avsnittet med mål, återrapportering och uppdrag har i Jordbruksverkets fall kortats från 18 till 6 sidor. Om tidigare regleringsbrev kunde klandras för att nästan helt sakna styrsignaler och prioriteringar, så kan vi om de nya faktiskt hävda att de ger uttryck för

något slags prioritering. Om de långa, detaljerade listorna av mål, återrapporteringskrav och uppdrag tidigare skapade vad Daniel Tarschys (Tarschys 2006) kallat för detaljeringsparadoxen: ju fler mål och uppdrag för myndigheten, desto större möjlighet för myndigheten att på egen hand prioritera, så blir de nya regleringsbreven, kortare, mer koncisa, svårare att "välja och vraka" i.

Regleringsbreven före resultatstyrningsreformerna var generellt sett inte inriktade på "framtiden" utan mer på vilka uppgifter som skulle genomföras under året och vilken information myndigheten skulle samla in och rapportera. Om regleringsbreven från 2012, i vilka målen i stort sett försvunnit, kan vi säga samma sak, men med den skillnaden att "beställningen" krympt i omfattning.

När det gäller de till målen kopplade återrapporteringskraven så skiftar dessa i både det tidiga och sena urvalet. Detaljeringsgraden kan se väldigt olika ut. Det kan heta att, som för Skolverket 2003, att myndigheten skall redovisa en samlad bedömning av hur myndigheten "har bidragit till måluppfyllelsen inom verksamhetsområdet", vilket väl får betraktas som en relativt allmän skrivning, medan Ekonomistyrningsverket i regleringsbrevet från 2012 åläggs att "fortsätta uppgraderingen av regleringsbrev till ny programvara (.net). (...) Vid delleveransen ska kostnader, lägesbeskrivning och tidsplan för arbetet redovisas", vilket väl får sägas vara en detaljerad återrapporteringsinstruktion. För i stort sett alla regleringsbrev i studien blandas allmänna och detaljerade återrapporteringskrav.

Instruktionerna

Delar av den beskrivning av verksamheten som tidigare inledde regleringsbreven, har nu ofta flyttats in i instruktionerna istället, som därför blivit längre än tidigare (den ökade längden ska också förklaras av att nya uppgifter, ofta EU-relaterade, tillkommit för flera myndigheter). För några av den här studiens myndigheter har också vissa mål, uppgifter och återrapporteringskrav flyttat in i instruktionerna. Men regleringsbreven har blivit långt kortare än vad instruktionerna blivit längre. Grovt räknat, har instruktionerna bara utökats med en dryg sida, medan regleringsbreven minskat med 10-40 sidor.

Instruktionerna är i några fall uppbyggda enligt en annan struktur än regleringsbreven. Socialstyrelsens instruktion, till exempel, är indelad utifrån de övergripande och återkommande uppgifterna: kunskap, tillsyn, regelgivning, medan regleringsbrevet utgår från myndighetens olika verksamhetsområden, som hälso- och sjukvård, äldreomsorg etc. Flera instruktioner är inte helt tydliga med vad som är myndigheternas centrala uppdrag, utan kräver tolkning av myndigheten. Vad menas, till exempel, med ordet bidra i instruktionen för Skolinspektionen, som "ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande" (SFS 2011:556)? Instruktionerna, som tidigare regleringsbreven, lämnar i många fall utrymme för myndigheten att just tolka och ger ingen tydlig vägledning för myndigheten kring hur den ska prioritera mellan de många olika uppgifterna. Allt i instruktionen blir lika viktigt (liksom allt i regleringsbreven; Statskontoret 2012, s 9.).

Årsredovisningarna

Om årsredovisningarna så kan generellt sägas att ju senare, desto mer fokus på reformarbete kring den interna organisationen, på kvalitetsutveckling, förbättring av handläggning och processer och riskreducering. Här speglar årsredovisningarna det ökade fokus på intern organisationsstyrning som är en del av de senare regleringsbreven och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Texterna, åtminstone i inledningen av årsredovisningarna, tycks också mer riktas till "icke-specialister", med enklare språk, mer grafik och bilder och ett större inslag av "informationsbaserad opinionsbildning". Ett exempel på det senare ges i förordet till Socialstyrelsens årsredovisning:

"Ojämligheten inom hälsa, vård och omsorg är alltjämt stor... I nästan hälften av kommunerna saknades särskilda boenden ... Utsatta och röstsvaga grupper i samhället, som de demenssjuka, är de som behöver myndighetens stöd allra mest."⁸

Många av de tidigare årsredovisningarna innehåller långa uppräkningsavsnitt av åiterrapporteringar, och de tilltänkta läsarna bör ha varit relativt få individer på den egna

⁸ Socialstyrelsen (2012), *Årsredovisning 2012*, s. 3

myndigheten och ansvarigt departement. I de senare har man arbetat mycket med tabeller, diagram, bilder, språk. Vi ser en lite större variation i hur man utformar sina årsredovisningar, även om de generellt blir mer glassiga och påkostade, och även om man kan ana sig till ett slags harmonisering mellan myndigheterna. Årsredovisningarna ses i de senare fallet också som ett verktyg att berätta om hur betydelsefull man är och att profilera myndigheten. Värdegrund är i de senare årsredovisningarna ett ofta förekommande ord liksom en presentation av dessa värdegrunder, vad de står för och på vilket sätt de arbetas in i myndighetens olika processer. Värdegrunden har ibland en mer framskjuten position i årsredovisningarnas inledning, än myndighetens uppgifter. Generaldirektörens förord går från att vara informativa och lite torra till att vara peppande och lätt skrytsamma. Flera myndigheter använde tidigare utrymme i årsredovisningarna för att återrapportera sina övriga uppdrag, något man i mindre utsträckning gör i de senare årsredovisningarna (uppdragen redovisas istället vid andra tidpunkter än vid just inlämning av årsredovisningen).

Några av de övergripande målen för myndigheterna, som tagits bort ur de senare regleringsbrev, fanns ändå med i årsredovisningarna. En tydlig skillnad mellan årsredovisningar från förr och nu, är förstås också att verksamhetsstrukturen tagits bort. Årsredovisningarna är i de senare fallen mer inriktade mot att beskriva myndigheternas verksamheter, men då utan att följa den mall som gavs av verksamhetsstrukturen. Flera myndigheter i urvalet har ändå kvar resonemang kring måluppfyllelse.

Men en övergripande iakttagelse är alltså att det både i tidiga och i de mer närtida årsredovisningarna så ligger mycket fokus på myndigheternas "inre liv", på interna processer för att till exempel kvalitetssäkra, öka effektiviteten, organisationsförändra. Även om målet med detta reformarbete rimligen är att det på något sätt ska få genomslag i mätbara effekter i samhället, så har det i både regleringsbrev och årsredovisningar ett tydligt "värde i sig" att organisationsutveckla. Ofta blandas i årsredovisningarna rapportering av både externa och interna resultat eller prestationer, och i åtminstone detta urval ligger faktiskt tonvikten i årsredovisningarna mer på just den "inre produktionen" och mindre på om årets

verksamhet gjort att myndigheten – eller landet – närmat sig målen. Detta är något som också andra studier konstaterat (SOU 2007:75; ESV 2002:14).

Vad säger regleringsbrevens om regeringens styrning?

Särskilt de senare årens regleringsbrev kan verka formella, tekniska, aktivitetsfokuserade och lite "opolitiska" till sin karaktär, då skrivningar om de övergripande politiska målen ofta rensats bort. Regleringsbrevet listar istället allt det som myndigheten ska göra för att nå eller för att redovisa närheten till de bakomliggande och övergripande målen. Men det blir i regleringsbrevens ändå tydligt när regeringen "vill något", när man mer eller mindre explicit pressar myndigheterna att få fram siffror som visar att "det går åt rätt håll". Läser man 20 regleringsbrev i en följd, 15-50 sidor långa, uppstår en viss matthet hos läsaren kring allt det som våra myndigheter förväntas göra. Orden "Arbetsförmedlingen ska" nämns till exempel 50 gånger i regleringsbrevet från 2012. Tonen är i vissa regleringsbrev förhållandevis sträng: "gör detta, detta, detta och detta, rapportera detta senast då och detta senast då".

Det är också relativt lätt att läsa in regeringens besvikelse i regleringsbrevens kring ännu icke uppnådda mål, som till exempel, för Arbetsförmedlingens del, när det gäller jobbgarantin och att bryta långvarig arbetslöshet. Regeringen skriver ofta ut de recept som de menar ska öka möjligheterna att nå målen, i Arbetsförmedlingens fall: tätare möten mellan handläggare och arbetslös, individuella och kontinuerligt uppdaterade handlingsplaner, återrapportering månadsvis kring hur arbetet med långvarigt arbetslösa förlöper etc.

Från detaljer till mål till detaljer?

Mål- och resultatdiskussionen mellan regering och myndighet, som var så framträdande i regleringsbrevens från 2003, är kraftigt nedtonad i regleringsbrevens för 2012. Vart har diskussionen om mål och resultat tagit vägen? Går vi till myndigheternas instruktioner är faktiskt också dessa relativt kortfattade när det gäller mål. Det är i dessa svårt att finna "mål" som myndigheten har att sträva efter, eller "resultat" som effekterna av deras insatser ska jämföras med. Det mesta utrymmet också i myndighetens instruktion viks åt de olika uppgifter som åligger myndigheterna och de ansvar de har för olika verksamheter.

Om varken regleringsbrev eller myndighetsinstruktioner talar mål och resultat, vilka argument kan finnas för att den styrning som regeringen utövar över våra myndigheter ändå ska kallas mål- och resultatstyrning? Berättar kanske årsredovisningarna mer om mål och resultat?

Låt oss ta Socialstyrelsen anno 2003 som exempel, långt före den omprövning i staten av resultatstyrningsmodellen vi nu är mitt i. I årsredovisningen från 2003 finns flera exempel på att mål som formulerats i regleringsbrevet återrapporteras. Det heter till bland annat i regleringsbrevet om ett mål att "huvudmännen för hälso- och sjukvård skall stödjas i sitt arbete att utveckla tillgänglighet och kvalitet i vården", och att Socialstyrelsen för detta mål ska återrapportera "genomförda insatser och hur dessa påverkat huvudmän och övriga aktörer att förbättra patientsäkerhet och kvalitet i hälso- och sjukvården". Visserligen är möjligen också detta mål, "stöd i arbete med att utveckla tillgänglighet och kvalitet" – liksom i stort sett alla övriga mål som nämns i årsredovisningen – mer av uppgifts- och uppdragskaraktär än ett övergripande mål för Socialstyrelsen att själva bryta ned, men lämnar åtminstone på pappret ett utrymme för myndigheten att själva fundera på hur man kan stödja huvudmännen (eller "öka antalet tillsynsinsatser", "utveckla bedömning av personalförsörjningsbehovet inom tandvården" etc.). I årsredovisningen visar dock Socialstyrelsen att just stödjande aktiviteter täcks av flera av de uppgifter som regeringen i andra sammanhang ålagt myndigheten: såsom arbete med "kvalitetsregister, riktlinjer för vård och behandling, kvalitetsindikatorer, informationsförsörjning och verksamhetsuppföljning". Socialstyrelsen viker mycket utrymme åt att i sin årsredovisning återrapportera årets genomförda insatser. Men när det gäller resultaten av dessa insatser såsom regeringen vill att de ska fångas: "hur genomförda insatser påverkat huvudmän", som det till exempel heter regleringsbrevet, är Socialstyrelsen rättfram:

"Att göra någon sammanfattande bedömning av hur Socialstyrelsens insatser påverkat vårdgivarna *är inte möjligt*. Effekterna kan ofta inte utläsas förrän långt efter det att åtgärderna vidtagits och indikatorer saknas för att kunna beskriva och bedöma effekter av Socialstyrelsens arbete. Det är också svårt att urskilja vad som är effekter av Socialstyrelsens åtgärder och vad som påverkats av andra aktörer på respektive område." (Socialstyrelsen 2003, Årsredovisning 2003, s 17, min kursivering).

Regeringens ”mål” i Socialstyrelsens regleringsbrev från 2003 har också dessa, liksom generellt för de regleringsbrev som skrevs ut för 2012, mer karaktären av uppdrag och uppgifter för myndigheten att lösa, eftersom regeringen på egen hand, eller i dialog med myndigheten, kan sägas ha brutit ned myndighetens övergripande mål till olika, precisa insatser och uppdrag. I de fall som Socialstyrelsen förväntades rapportera resultat i termer av effekter av deras egen verksamhet, så säger alltså myndigheten att en sådan analys inte låter sig göras. Detta – att målen mer liknar uppdrag och att myndigheten hävdar att uppgiften att isolera och mäta olika insatsers effekter är alltför komplex – förvånar kanske få med insyn i och kunskap om resultatstyrning. Men när vi skriver 2003 är mål- och resultatstyrningen i staten drygt 15 år gammal⁹ och att det då fortfarande råder osäkerhet kring denna styrreforms viktigaste beståndsdelar – mål och resultat – borde kanske redan tidigare lett till den omprövning vi först nu ser¹⁰.

Går vi till Socialstyrelsens årsredovisning från 2012 så finns där ingen redovisning alls av myndighetens insatser i relation till de övergripande eller precisa mål myndigheten (eventuellt) har, vilket väl inte får anses märkligt med tanke på att varken regleringsbrev eller instruktion hänvisar till några mål utan istället till just olika uppgifter eller uppdrag.

Det är faktiskt svårt att se på vilket sätt den ursprungliga idén om mål- och resultatstyrning konkretiseras och tillämpas i regeringens styrning oavsett om vi skriver 2003 eller 2012, och om vi med den idén menar att regeringen formulerar målen och myndigheterna ansvarar för att finna bästa vägen till dessa mål. Det står förvånansvärt lite i instruktionerna kring mål, och lämnas i regleringsbreven väldigt lite utrymme för myndigheten att på egen hand fundera kring hur till exempel ”arbetsmarknadens funktionssätt” kan förbättras (ett av Arbetsförmedlingens övergripande mål), eftersom regeringen själva listar en mängd detaljerade uppdrag och instruktioner som förväntas göra just detta. Här är ett par exempel på vad vi nog snarare bör benämna detalj- eller uppdragstyrning – ett av många hundratals i de regleringsbrev den här studien bygger på (och förmodligen ett av tusentals om vi toge in alla myndigheters regleringsbrev i vår studie):

⁹ Den infördes i samband med 1998 års kompletteringsproposition, 1998/1999: 150.

¹⁰ Denna brist på lärande är förstas sedan länge omtalad, särskilt i Sundström, 2006.

”Arbetsförmedlingen ska redovisa en analys av genomförandet och resultatet av myndighetens uppdrag rörande etablering av vissa nyanlända invandrare. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 juni 2012 och den 22 februari 2013. I redovisningen ska särskilt följande aspekter av reformen analyseras och kommenteras: etableringsplanernas utformning med hänsyn till de nyanländas skiftande behov och situation, behov av utveckling av arbetsförberedande insatser, hälsofrämjande insatser, bedömning av prestationsförmåga, ledtiderna i de olika delarna i etableringsprocessen samt valfrihetssystem med etableringslotsar” (Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2012).

”Arbetsförmedlingen ska redovisa de prognosmodeller som har använts samt vilka antaganden och utgiftsstyrande faktorer som ligger till grund för och påverkar prognoserna. Eventuella avvikelser från de av regeringen beräknade volymerna avseende program och insatser ska motiveras. Sambandet mellan förvaltningsanslaget och sakanslagen ska redovisas tydligt” (Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2012).

Vad är detta om inte en i detaljer utformad styrning? I regleringsbreven står det ofta mer eller mindre exakt vad myndigheten ska göra. Uppdragen, även om de är färre till antalet i senare regleringsbrev, presenteras nu med mer omfattande och instruerande, bestämmande beskrivningar. Lite tillspetsat skulle man kunna hävda att det inte spelar så stor roll för myndigheten vilka målen bakom dessa beställda sysslor är, då det ändå är regeringen, departementet som bestämmer vad som ska göras för att dessa mål ska nås.

Jag förutsätter här, lite oegentligt kanske, att myndigheterna själva inte är den del av regleringsbrevens utseende. Åtminstone delar av regleringsbreven kan vara och är säkert också ofta ett resultat av en dialog mellan departement och myndighetshandläggare och myndighet. Men det är nog så styrningen för de flesta av våra myndigheter måste förstås: politiken, som den uttrycks i propositioner, ger de övergripande målen för olika sakpolitiska områden; i instruktionerna översätts politiken till övergripande uppgifter och ansvar för myndigheterna; och i regleringsbreven skriver regeringen ut i detalj vilka verksamheter myndighetens ska ägna sig åt, om än lite mindre om hur de ska göra det, för att nå eller redovisa avståndet till de övergripande målen.

Om detta är en sann bild – om min läsning stämmer, och om regleringsbrev speglar något slags verklighet – blir det också mindre förståeligt varför vi ofta ägnar oss åt att diskutera målstyrning, om huruvida målen hänger ihop, ger vägledning, går att uppnå, eller går att utvärdera. Myndigheterna, skulle jag hävda, styrs inte med mål. Målen har brutits ned redan i regleringsbrev till enskilda, specifika åtgärder och verksamheter. Många av de ”mål” som är uttryckta i regleringsbrev bör därför snarare ses som handlingsföreskrivande instruktioner. Och de mål som inte är instruktioner följs i regleringsbrev av just instruktioner för hur de ska nås.

Att regeringen visar intresse för detaljer i implementeringen är kanske inte så konstigt. ”Ibland är det”, som Sten Heckscher sagt, ”politiskt betydelsefullt att gå långt ned i huvudkedjan och ägna sig åt val av medel, utformning och så vidare” (Riksdagen 2013). Men det handlar inte om ”ibland” av dessa regleringsbrev att döma, utan väldigt ofta. Därmed råder en tydlig diskrepans mellan det som framhålls i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175), där det ju heter att mål och uppgifter till myndigheterna ska formuleras så att respektive myndighet ”själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt”. Styrningen, heter det i samma proposition, ska vara långsiktig, strategisk och verksamhetsanpassad och utgå från myndigheternas instruktioner. Styrningen av myndigheterna som den framstår i regleringsbrev är dock fortfarande både kortsiktig, detaljerad och synnerligen omfattande.

Av regleringsbrev, årsredovisningar och myndighetsinstruktioner att döma, blir det mycket lite utrymme över för myndigheterna att på egna kammaren fundera över på vilket sätt man bäst arbetar mot de mål som anges i myndigheternas instruktioner. De kortsiktiga uppdragen i och vid sidan om regleringsbrev ser ut att helt dominera myndigheternas verksamheter, åtminstone om årsredovisningarna ska ses som en sann beskrivning av vad myndigheterna gör. Läger vi regleringsbrev bredvid årsredovisningarna ser vi ett tydligt men förväntat mönster: allt det som finns nämnt i regleringsbrevet finns diskuterat och rapporterat i årsredovisningarna. De delar av årsredovisningarna som inte har direkt koppling till regleringsbrevs förväntningar eller till de krav som ställs av förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och förordning (2007:603) om intern

styrning och kontroll, är inriktade på att upplysa läsaren om vad myndigheten ägnar sig åt, som ett slags neutral och populariserad information om verksamheten.

Det går förstås att tänka sig att myndigheterna också ägnar möda och kraft åt att på egen hand planera olika verksamheter, projekt och insatser som kan hjälpa dem att nå de mål som den förmodat "långsiktiga och strategiska" instruktionen formulerar, och att redogörelsen av dessa aktiviteter tar andra vägar än om årsredovisningen. Men rimligen borde åtminstone väl alla lyckade, självständiga myndighetsinitiativ vara en del av årsredovisningen? Att de inte syns där, beror förmodligen på att de inte finns. Och varifrån skulle resurserna för dessa självständiga initiativ i så fall tas? Det går inte att via regleringsbrev finna medel som är myndighetens "egna", i meningen fria att disponera för satsningar och åtgärder som myndigheten finner angelägna.

Även om vi kan konstatera att *målstyrningen* lever en blygsam tillvaro i instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar, kan vi kanske inte säga samma sak om *resultatstyrningen*. Det som Socialstyrelsen redan 2003 pekade ut som betydande svårigheter i rådande mål- och resultatstyrning – om att beskriva, bedöma och isolera effekter av myndighetens insatser i relation till olika mål, en koppling som Socialstyrelsen därför underlät att analysera (medan Skatteverket än idag anstränger sig för att koppla insatser till effekter) – innebär mindre bekymmer idag, då detta krav tonats ned i regleringsbrev och tagits bort i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605). Resultatredovisningen ska nu avse verksamhetens "prestationer med avseende på volym och kostnader", som det heter, och myndigheterna förväntas inte längre i relation till kvalitativa mått, som målluppfyllelse, utfall, effekter. Men också detta med prestationer, volymer och kostnader, betyder svårigheter för många myndigheter. Många myndigheter har haft problem (Skolinspektionen tycks ha haft minst bekymmer) med att definiera "prestationer" och har riktat stark kritik mot att efterlevnaden av denna instruktion vare sig bidrar till relevant information eller är tillämpbar i alla verksamheter (ESV 2012).

Regeringskansliets myndighetshandläggare har hävdats att en sådan snäv resultatredovisning egentligen inte täcker departementens behov av resultatinformation – regeringskansliet saknar alltså fortfarande information om kvalitet, effektivitet och målluppfyllelse (ESV 2012). En tolkning av den slutsatsen är att regeringen egentligen inte omprövat resultatstyrningen.

De förändringar som den här studien lyft fram: något längre instruktioner med lite större inslag av mål och uppdrag, betydligt kortare och skiftande regleringsbrev nästan helt inriktade på olika uppdrag och redovisning av olika studier, och årsredovisningar mer uppbyggda som en presentation av myndigheten och en redovisning av allt man gjort under året, kan nog inte läsas som en radikalt förändrad syn hos regeringen på hur styrmedlen ska utformas och användas (ESV 2012).

Om beredning, implementering och tolkning

De tio myndigheter som syns här skiljer sig förstås åt. En lite grov uppdelning mellan deras olika uppdrag och verksamheter – sinsemellan och inom dem – i relation till styrning och återkoppling skulle kunna göras mellan beredande, implementerande, övervakande och politikpreciserande uppdrag. Exempel på beredande uppdrag är till exempel att Naturvårdsverket bidrar med expertkunskap för regeringens miljöpolitik. Implementerande uppdrag kan vara när Försäkringskassan genomför regeringens beslut om barnbidrag. Övervakande uppgifter är till exempel när Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över kommunernas socialtjänst. Skolinspektionens verksamhet hör till denna tillsynskategori, men också till den fjärde – den politikpreciserande – i det att Skolinspektionen har i uppgift att tolka och sedan precisera regeringens politiska intentioner i relation till den verksamhet Skolinspektionen har att övervaka.

Regleringsbreven gör ingen tydlig distinktion mellan dessa principiellt olika sysslor utan blandar friskt emellan dem. Men en central del av styrning och återkoppling är förstås den *tolkning och precisering* som några av våra myndigheter ägnar sig åt, dels av riksdagens och regeringens politik – uttryckta i lagar så som socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, kulturmiljölagen, skollagen – men dels också av den styrning departementen utövar. Här skiljer sig de olika myndigheterna åt. Medan Försäkringskassan och Socialstyrelsen inte ofta har anledning att fråga sig vad ”regeringen egentligen menar”, då man är fullt upptagna med att genomföra alla de uppdrag och insatser regeringen beställt, är Skolverket och Skolinspektionen två myndigheter som ägnar mycket kraft åt att tolka och precisera både skolpolitiken, det övergripande uppdrag de har och den styrning de utsatt för. Det är signifikativt att Riksrevisionens nyliga granskning av Skolinspektionen i nära 20 olika avsnitt

talar om hur Skolinspektionen "tolkat" politiken, lagarna, styrdokumentet och uppdraget. För den som känner den svenska förvaltningsmodellen är detta kanske inget förvånande – men att den politik vi har idag i flera delar är en konsekvens av hur våra myndigheter *tolkat* lagar och departementets styrning är ändå värt att påminna om. Möjligen har detta tolkningsutrymme påverkats av den förändrade styrningen.

Trender i styrning och återkoppling

Förtroende och "kundnöjdhet" allt viktigare

Så gott som alla myndigheter i urvalet viker inget utrymme alls i sina tidigare årsredovisningar åt att diskutera om och på vilket sätt myndigheten hyser medborgarnas eller brukarnas förtroende eller vilka aktiviteter man sjösatt för att förbättra sitt rykte (ett undantag utgörs av Försäkringskassan, men för denna myndighet är årsredovisningen från 2007). Men i årsredovisningarna från 2012 så har de allra flesta myndigheter skapat utrymme i sina årsredovisningar för att redovisa resultat av olika slags förtroende- och kundnytteundersökningar. I några fall finns en tydlig koppling mellan regleringsbrev och årsredovisning, i det att regleringsbrevet lyfter fram vikten av medborgarnas förtroende för myndigheten och det den ansvarar för, och att det i årsredovisningen sedan ägnas stort utrymme åt att diskutera just förtroende. Regleringsbrevet för Försäkringskassan (från både 2012 och 2013) inleds med orden "Försäkringskassan ska åtnjuta medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen." Då blir det naturligt att myndigheten viker tid åt att mäta och utrymme åt att rapportera resultaten från dessa mätningar.

Skolinspektionens regleringsbrev å andra sidan innehåller inga resonemang kring förtroende, men Skolinspektionen viker ändå mycket utrymme i årsredovisning (liksom på sin hemsida och via sina konton i sociala medier), åt att berätta om det förtroende myndigheten åtnjuter hos sina målgrupper: "[r]unt 70 procent av personal inom skola och förvaltning samt vårdnadshavare har stort förtroende för att Skolinspektionen sköter sitt arbete" heter det i den senaste förtroendemätningen, liksom att nio av tio tillfrågade anser att

Skolinspektionens arbete till stor del eller till viss del leder till en förändring av skolan.¹¹ Skolinspektionens intresse för förtroendemätningar ska kanske ses som ett svar på den kritik myndigheten ibland får för sitt sätt att granska, bedöma och jämföra skolor (en kritik som ofta formulerats från just personal inom skola och förvaltning).

Migrationsverket (som på Medieakademins förtroendebarmeter hamnar i botten av alla undersökta institutioner, med samma låga förtroende som Sverigedemokraterna¹²) försöker med hjälp av egna undersökningar fånga uppfattningen om den service Migrationsverket erbjuder sökanden, deras anhöriga och samarbetspartners, och genomför därför mätningar för att få fram ett så kallat *nöjd-kund-index (NKI)*. Migrationsverket konstaterar i årsredovisningen från 2012 att ”av mätningarna framgår det att NKI för sökanden och deras anhöriga har sänkts med 19 procent jämfört med mätningen från 2009”.¹³ (Det framgår dock inte från vilken nivå NKI sänkts.) Migrationsverket skriver vidare: ”[f]ör att öka kundernas nöjdhet har Migrationsverket genomfört en rad åtgärder. Bland annat har Migrationsverket genomfört dialogseminarier kring vad respekt för människan innebär”.¹⁴

Försäkringskassan har visserligen förbättrat sitt NKI, men döljer också de i sin redovisning från vilken nivå denna förbättring skett – och till vilken nivå. Försäkringskassan hänvisar även till den externa årliga undersökningen Svenskt Kvalitetsindex enligt vilken man förbättrat sina siffror något (från 51 till 53 procents ”kundnöjdhet”). Försäkringskassan genomför egna så kallade kundsegmentundersökningar, och menar att dessa undersökningar tydligt visar att man flyttat fram sina positioner ”på två områden som vi identifierat som byggstenar för förtroende; bemötande och legitimitet”.¹⁵ Försäkringskassan menar också att resultatet av förtroendeskapande ansträngningar illustreras av utmärkelserna ”eDiamond-award” (för myndighetens e-tjänster) och ”Årets IT-projekt” för myndighetens antikrångelarbete och självbetjäningstjänster.

¹¹ <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Nyheter/Stort-fortroende-hos-Skolinspektionens-malgrupper/>, per den 21 maj 2013.

¹² <http://www.welcom.se/fortroendebarmetern2013.pdf>, per den 21 maj 2013.

¹³ Migrationsverket (2012), *Årsredovisning 2012*, Migrationsverket, sid 14.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Försäkringskassan (2012), *Årsredovisning 2012*, Försäkringskassan, sid 1.

Skatteverket kan i sin årsredovisning konstatera att förtroendet för myndigheten är fortsatt högt, vilket bekräftas av både en egen mätning bland medborgare och företag och externa mätningar av Medieakademin, TNS Sifo och Svenskt kvalitetsindex. Den samlade bedömningen, skriver generaldirektören i årsredovisningens förord "är därför att vi under 2012 fortsatte att bedriva verksamheten på ett sätt som skapade förtroende hos medborgare och företag."¹⁶

Myndigheterna mäter också de egna medarbetarnas förtroende. Så kallade medarbetarindex, menar man, ger en bild av hur arbetet engagerar medarbetarna och hur nöjda de är med sin organisation. Skolinspektionens medarbetarindex var under senaste mätningen 66, vilket är något högre än medelvärdet för myndigheter i Sverige som genomfört denna undersökning. Försäkringskassan säger att deras senaste medarbetarundersökning visar att motivation, engagemang och internt förtroende har ökat.

Från linjeorganisation till processtyrning och LEAN

Enligt en studie av Innovationsrådet har de flesta statliga myndigheter fortfarande en traditionell linjeorganisation (drygt 70 procent enligt Innovationsrådet), med upp till sex olika beslutsnivåer. Men övriga svenska myndigheter är idag organiserade utifrån "verksamhetsprocesser", och allt fler av de med linjeorganisation överväger att övergå till processtyrning.¹⁷ Regeringen har inte särskilt kommunicerat att myndigheterna ska överväga att lämna sina linjeorganisationer, men redan 2004 fick dåvarande statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) och Ekonomistyrningsverket (EKV) i uppdrag av finansdepartementet att undersöka huruvida den traditionella styrningen i myndigheter kunde kompletteras med vad man då kallade "myndighetsövergripande verksamhetsprocesser"¹⁸. Och som nämnts ovan heter det i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) att "[d]en interna styrningen och kontrollen (...) systematiskt och regelbundet [skall] följas upp och

¹⁶ Skatteverket (2012), Årsredovisning 2012., Skatteverket, sid 1.

¹⁷ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*, SOU 2012: Stockholm

¹⁸ KKR (2004), *Processbaserad styrning i staten. Från ärende till medborgare*, Rapport Maj 2004.

bedömas.” Bland myndigheterna ser man många olika kreativa initiativ med bäring på denna skyldighet och förväntan.

Socialstyrelsen berättar i sin årsredovisning att man ISO-certifierar ett så kallat ”integrerat ledningssystem” med syfte att ”förbättra kvaliteten i myndighetens arbetsätt och prestationer, öka informationssäkerheten, förbättra arbetsmiljön och minska myndighetens negativa miljöpåverkan”.¹⁹ Försäkringskassan uttrycker sin nya verksamhetsstrategi som ”att jobba lean”, och beskriver denna omställning som en av de stora utmaningar man står inför under kommande år: ”viktiga steg tas nu där medarbetare och chefer lär sig att förstå lean”.²⁰ Lean, heter det, ”ska effektivisera flöden med kunden i fokus, genom att ta bort slöserier med hjälp av medarbetardrivna ständiga förbättringar”. Det övergripande målet är som nämndes ovan inte att förbättra myndighetens resultat i relation till de olika verksamheter man ansvarar för, utan syftet med att införa processtyrning, skriver man, är att ”skapa ökat förtroende hos myndighetens kunder och nöjdare medarbetare”.

Arbetsförmedlingen berättar om det man kallar ”Struktureffektivisering 3.0” med syfte att öka effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet ”genom utveckling av olika inre förutsättningar”.²¹ I denna process genomförs en organisatorisk översyn samtidigt som man förändrar styrnings- och ledningsprocesser och chefsstruktur. Förändringsarbetet märks också i språkbruket. Arbetsförmedlingen har bland annat inrättat en ny tjänst, en ”produktionsdirektör” med syfte att få ett ”ökat fokus på produktion”. Det heter i presentationen av organisationen – en presentation som inte alldeles tydligt får läsaren att förstå att det handlar om en svensk offentlig myndighet med uppgift att förmedla arbeten – att ”produktionsdirektören har ansvar för produktionen i marknadsorganisationen”²².

Migrationsverket säger sig nu jobba för en ”genomgripande förändring av styrningen i hela organisationen”.²³ Försöksverksamhet bedrivs för att ”testa Lean”.

¹⁹ Socialstyrelsen (2012), *Årsredovisning 2012*, Socialstyrelsen, 2013-2-1, sid 11.

²⁰ Försäkringskassan (2012), *Årsredovisning 2012*, Försäkringskassan, sid 1.

²¹ Arbetsförmedlingen (2012), *Årsredovisning 2012*, Arbetsförmedlingen, sid 10

²² Ibid.

²³ Migrationsverket (2012), *Årsredovisning 2012*, Migrationsverket, sid 12.

”Styrningen ska utgå från en systemsyn med fokus på lärande (...) Det handlar om en helhetssyn på det gemensamma uppdraget: migrantens väg genom processen, det vill säga att se processer i sitt sammanhang och *utveckla dem utifrån ett kundperspektiv*”.²⁴

Även Skolinspektionen har inlemmat ett ”processororienterat arbetssätt där processerna styrs och följs upp i syfte att höja effektiviteten och öka likvärdigheten i arbetet och besluten.” Och det heter på lite stolpig svenska att ”[p]rocesser efterlevnaden följs kontinuerligt upp i processerna.”²⁵

Försäkringskassans meddelar i sin årsredovisning från 2012 att man använt sig av ”produktionsprocesser” under drygt tio år, men att dessa processer mer beskrivit vilka administrativa aktiviteter som skulle utföras snarare ”än *de direkta eller indirekta värden som ska skapas för kunden*”.²⁶ Naturvårdsverket, Försäkringskassan och Socialstyrelsen är tre av många myndigheter som under relativt stor vanda försökt att arbeta in processtyrning i sin verksamhet.

Om öppna jämförelser och indikatorer

Den som roar sig med att leta efter det vanligaste ordet i regeringens myndighetsstyrning, och om de senaste årens regleringsbrev utgör empirin, lär landa i en lista där ordet ”indikator” kvalar in bland de mest förekommande. Här är bara några exempel:

- Försäkringskassan i regleringsbrevet för 2012 fått uppgiften att redovisa och analysera utvecklingen av *indikatorer* för utgiftsområdet ”Ekonomisk trygghet för familjer och barn”.
- Arbetsförmedlingen ska redovisa det fortsatta arbetet med att införa *indikatorer* för att följa kontrollen av arbetssökande som söker ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.
- Arbetsförmedlingen ska även ta fram *indikatorer* för myndighetens uppföljning av sökaktivitet avseende dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, oavsett ersättningsform.
- ESV ska ta fram ett förslag till en struktur och modell för hur *resultatindikatorer* kan användas som stöd i regeringens löpande budgetarbete och i resultatredovisningen till riksdagen i budgetpropositionen.

²⁴ Ibid (min kursivering).

²⁵ Skolinspektionen (2012), Årsredovisning 2012, Skolverket, sid 45.

²⁶ Försäkringskassan (2012), Årsredovisning 2012, Försäkringskassan.

- Försäkringskassan ska i juni 2013, efter publicering av de mest aktuella HEK-siffrorna (undersökning om hushållens ekonomi), med en framskrivning för ett år, redovisa och analysera utvecklingen av sedan tidigare framtagna *indikatorer* för utgiftsområdet Ekonomisk trygghet för familjer och barn.
- Socialstyrelsen ska fortsätta det påbörjade arbetet med *målnivåer för indikatorer* i nationella riktlinjer inom cancervården.
- Socialstyrelsen ska utforma och ansvara för den samlade uppföljningen av patientsäkerhetsöverenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Socialstyrelsen ska sammanställa en samlad *bedömning av uppfyllandet av samtliga krav och indikatorer* i överenskommelsen, efter landstingens genomförande.
- Socialstyrelsen ska, inom ramen för myndighetens arbete med *öppna jämförelser* inom socialtjänsten, utveckla datainsamlingen från kommunerna om vilka insatser som leder till arbete från daglig verksamhet och meningsfull sysselsättning.
- I samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, Famna och Vårdföretagarna ska Socialstyrelsen *utveckla nya indikatorer*, så långt möjligt publicerade på enhetsnivå, för vård och omsorg om de mest sjuka äldre på de områden där sådana idag saknas. Särskilt fokus ska läggas på att *utveckla indikatorer som beskriver vård- och omsorgsprocesserna. Indikatorer som kan vidareutveckla det systematiska kvalitetsarbetet och underlätta kvalitetsuppföljning nationellt bör också tas fram.*

Indikator som begrepp är inte bara förekommande i styrning, tillsyn och uppföljning av kommunala välfärdstjänster, utan även i statens egen styrning av sig själv. Med början 2006 har Sveriges kommuner och landsting, SKL, sjösatt och utvecklat Öppna jämförelser som en metod för att jämföra resultat inom olika delar av den regionala och kommunala välfärdsverksamheten. På många områden samverkar SKL med de statliga myndigheterna, däribland Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, vilket innebär att Öppna jämförelser har blivit en del av den statliga styrningen av kommunerna på dessa områden. Regeringen beslutade 2009 om en nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Regeringen, enskilda myndigheter och organisationer investerar omfattande resurser och hyser stor politisk tilltro till öppna jämförelser, att döma av åtminstone Socialstyrelsens årsredovisning. Här ett utdrag ur Socialstyrelsens årsredovisning från 2012:

”Under 2012 har Socialstyrelsen publicerat öppna jämförelser på tio olika områden. De öppna jämförelserna baseras på indikatorer som ska spegla kvalitet, kostnader och effektivitet för

respektive område ... Inom hälso- och sjukvårdsområdet publicerades öppna jämförelser för sjunde gången och de innehåller nu 169 indikatorer” (Socialstyrelsen 2012:51f)

Öppna jämförelser gör det enligt regeringen, Socialstyrelsen och SKL möjligt att jämföra information om kvalitet, resultat och kostnader inom vissa verksamhetsområden som kommuner, landsting och regioner ansvarar för, däribland folkhälsa, missbruk och beroende, företagsklimat, grundskola, gymnasieskola, hälso- och sjukvård, trygghet och säkerhet, barn- och ungdomsvård och socialtjänst. Öppna jämförelser är en del i en internationell trend mot en standardiserad uppföljning av vård och omsorg.

Jämförelserna återkommer varje år och drivs av en strävan att successivt utveckla indikatorer och statistik, för att med hjälp av indikatorer och statistik ”ge en mer heltäckande bild av verksamheternas kvalitet och effektivitet.”²⁷ Öppna jämförelser, enligt SKL, är ett verktyg för landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Öppna jämförelser motiveras av SKL även som ett sätt för medborgarna att få ”full insyn i vad gemensamt finansierade verksamheter åstadkommer – helt enkelt vad man får för pengarna”.²⁸ Tanken är att den bild som jämförelserna ger ska användas som underlag för förbättringsarbete, styrning och kontroll samt på sikt som stöd för vård- och omsorgstagares fria val.

Indikatorbaserade jämförelser av kvalitet och effektivitet används i allt större utsträckning inom välfärdssektorn i syfte att öka insynen i verksamheterna och stimulera till kvalitetsutveckling.²⁹ Och i budgetpropositionen för 2013 lyfter regeringen fram öppna jämförelser som en av de mest centrala insatserna för att uppnå de hälso- och sjukvårdspolitiska målsättningarna. European Observatory on Health Care Systems and Policies beskriver i sin genomgång av svensk hälso- och sjukvård från 2012 de öppna jämförelserna som en av regeringens mest betydelsefulla reformer.³⁰ På sätt och vis kan även Skolinspektionen (liksom tidigare Högskoleverket, nuvarande

²⁷ http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser, per den 8 maj 2013.

²⁸ http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser, per den 8 maj 2013.

²⁹ Vårdanalys (2012), *Grönt ljus för Öppna jämförelser? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården*, Rapport 2012:4.

³⁰ Anell, Anders, Glengård, H och Merkus, Sherry (2012), *Health Systems in Transition, Sweden Health system review*, Vol. 14 No. 5 2012.

Universitetskanslerämbetet) sägas arbeta med ett slags öppna jämförelser, med en viss uppsättning indikatorer.

Men det finns en omfattande kritik mot öppna jämförelser som styrmodell och utvecklingsredskap. Denna har bland annat handlat om de stora administrativa insatser som krävs av myndigheter, kommuner och landsting för att samla in och registrera aktuella verksamhetsdata. På lokal nivå råder ofta osäkerhet kring hur den insamlade informationen ska hanteras för att leda till genuin verksamhetsförbättring och som gagnar brukarna. Många har också ställt frågan om uppföljningssystemen håller tillräcklig metodologisk kvalitet för att kunna fungera som mätare av vård- och omsorgskvalitet.³¹

”Internationell forskning om kvalitetsmätning (...) [ger] en både sammansatt och dyster bild. Bland forskarna tycks det finnas en enighet om de betydande svårigheter som är förknippade med konstruktionen av indikatorer som på ett tillförlitligt sätt mäter välfärdstjänsters kvalitet. Därefter går emellertid meningarna isär. Medan vissa forskare är positiva till vad kvalitetsmätningar kan åstadkomma om bara mätproblemen kan lösas, uttrycker andra stora betänkligheter. Betänkligheterna handlar t.ex. om indikatorfixering, dvs. överdriven uppmärksamhet kring det som mäts jämfört med det som inte mäts, och förstelning som innebär att man fokuserar så starkt på det som mäts att man blir dålig på innovation” (Lindgren 2012, s 7).

Bristande datakvalitet till trots, öppna jämförelser har fått en stark ställning i våra landsting och kommuner. Befintliga mål kompletterats ofta eller ersätts helt med mål och uppföljningsrutiner som direkt härleds ur öppna jämförelser. Jakten på indikatorer drivs av den möjlighet dessa kan ge till jämförelser, mellan nuvarande och tidigare resultat av olika verksamheter och åtgärder, och framför allt mellan olika regioner, kommuner och producenter av välfärdstjänster.

”Denna målanpassning, som tenderar att ta sikte på att nå gula och genomsnittliga resultat, [har] i praktiken [inneburit] en planerad sänkning av verksamhetens kvalitet” (Lindgren 2012, s 8).

³¹ Lindgren, Lena (2012), *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"*, FoU i Väst, rapport 2012:2.

Samverkan

Till listan på ofta förekommande ord i myndigheternas dialog med sitt departement och oss medborgare hör också ordet "samverkan" hemma. Men detta fenomen är inte nytt.

Samverkan som begrepp och uppmaning är ofta förekommande i både regleringsbrev och årsredovisningar från både 2003 och 2012. Här är regleringsbreven tydligt styrande och de allra flesta innehåller skarpa skrivningar om samverkan och hur samverkansprocesser ska återspeglas. Nära varje årsredovisning har ett särskilt avsnitt i vilket myndigheten redogör för den samverkan som varit del av verksamhetsåret. Här är bara några exempel av långt fler i regleringsbrev och årsredovisningar.

- *Socialstyrelsen* samverkar och har regelbundna möten med andra myndigheter vars verksamhet berör Socialstyrelsens ansvarsområden. Myndigheten genomför dessutom möten med företrädare för större intresseorganisationer såsom berörda arbetsgivar-, arbetstagar- och yrkesorganisationer och andra tongivande aktörer inom vård- och omsorgssektorn.
- *Försäkringskassan* ska utveckla en enklare och effektivare sjukförsäkringsprocess, tillsammans med hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och arbetsgivare.
- Arbetsförmedlingen ska enligt regleringsbrevet redovisa hur *samverkan* bedrivs med andra aktörer såsom kommuner och arbetsmarknadens parter för att bryta långvarig arbetslöshet.
- Arbetsförmedlingen ska också *samverka* med trygghetsorganisationerna för att underlätta omställningen på arbetsmarknaden och för de personer som övergår från insatser inom trygghetsorganisationerna till Arbetsförmedlingens verksamhet.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket ska *samverka* i processen för framtagande av prognoser avseende anslag som tillförts budgetmedel för genomförande av reformen för etablering av vissa nyanlända invandrare.
- Skatteverket samverkar med revisorer, redovisningskonsulter och skatterådgivare.
- Inom Skatteverket pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer avseende fördjupad *samverkan* för att säkra likabehandlingen av skattebetalarna.
- Riksantikvarieämbetet utvecklar *samverkan* med andra myndigheter och aktörer, däribland ideella organisationer och andra delar av det civila samhället.
- Riksantikvarieämbetet ska under 2013 delta i det samverkansråd vid Statens kulturråd som ska hantera frågor om statens roll och ansvar inom ramen för *kultursamverkansmodellen*.
- Riksantikvarieämbetet ska – som en fortsättning på den fördjupade *samverkan* mellan kulturpolitiken, näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken – under 2013 utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar.

- Riksantikvarieämbetet ska under 2013 delta i det strategiska *samverkansarbete* som leds av Tillväxtverket och VisitSweden AB för att stärka svensk turism och förutsättningarna för svensk besöksnäring.
- Skolinspektionens regionala avdelning i Lund har tillsammans med SPSM, Arbetsmiljöverket, Länsstyrelsen, Socialstyrelsen, SKL med flera ingått i ett *samverkansnätverk* kring elevhälsa.
- Skolinspektionen har också *samverkat* med andra myndigheter och organisationer, däribland Yrkeshögskolan, Högskoleverket, DO, Folkhälsoinstitutet, Internationella programkontoret, Referensgrupp med företrädare för fristående huvudmän, SKL, Skolledarförbundet, Lärarorganisationerna, Elevorganisationerna, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Tillsynsforum – nätverk för statliga tillsynsmyndigheter, Regionala utvecklingscentra (RUC) och rektorsutbildningarna

De externa parter – andra myndigheter, civilsamhället, privata och kommersiella aktörer, kommuner, internationella organisationer etc. – som våra olika myndigheter årligen har kontakt med kan säkert räknas i hundratal, vilken myndighet vi än väljer ut. Men det tycks ha gått inflation i samverkansbegreppet. Nära varje kontakt man tar kallas samverkan. Flera av de aktörer som myndigheterna redovisar samverkan med har förmodligen inte varit mer än samtalspartner, kanske bara under ett enda möte. Det står betydligt mindre i årsredovisningarna om resultaten av samverkan än om samverkan i sig.

Källförteckning

- Ekonomistyrningsverket (2002), *Effektiv resultatredovisning*, ESV 2002:14,
- Ekonomistyrningsverket (2009), *Kartläggning av regleringsbrev. Förändring av regleringsbreven mellan år 2008 och 2009*, ESV 2009:16
- Ekonomistyrningsverket (2012), *Prestationer, volymer och kostnader. Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen*, rapport 2012:27.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603)
- Internrevisionsförordningen (2006:1228)
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Myndigheternas respektive instruktioner
- Myndigheternas respektive regleringsbrev
- Myndigheternas respektive årsredovisningar.
- Jacobsson, B. och Sundström, G. (2006), *Från hemvävd till invävd*, Stockholm: Liber.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- SOU 2007:75, *Att styra staten. Regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styretredningen, Stockholm: Fritze.
- Statskontoret (2012), *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.
- Statskontoret (2013), *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.
- Riksdagen (2012), *Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?*, rapport från riksdagen 2012/13:RFR7
- RRV 1995:40, *Effektivare styrning*.
- Tarschys, Daniel (2006), Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat, i Lemne, Marja (2006), *Förvaltningens byggstenar*, rapport från ett seminarium, Statskontorets småskrifter.
- Tarschys, Daniel och Lemne, Marja (2013), På spaning efter statsmakternas intentioner, i *Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik*, Daniel Tarschys & Marja Lemne (red.), Möklinta: Gidlunds förlag