

OM OFFENTLIG SEKTOR

Stärk kedjan!

Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattande diskussion	5
Inledning och bakgrund	13
Syfte och frågeställningar	15
Förutsättningarna för vår analys	15
Uppdragets genomförande	17
Regeringens myndighetsstyrning	19
Regeringens styrning i praktiken	20
Mål, instruktion och regleringsbrev	21
Särskilda uppdrag	23
Finansiering	26
Informella kontakter	27
Verksamheternas organisering	29
Myndigheternas organisering och styrning	33
Myndigheternas organisering	34
Myndigheternas styrning, uppföljning och resultatredovisning	40
Myndighetssamverkan	50
Kompetensförsörjning	52
Uppdragsverksamhet	55
Summary and discussion	61
Referenser	69
Bilaga Genomförda myndighetsanalyser	71

Sammanfattande diskussion

Statskontoret redovisar i denna rapport erfarenheter och iakttagelser av styrning och organisering inom staten. I rapporten tar vi sikte på två aspekter av styrning och organisering: regeringens styrning av myndigheterna respektive de analyserade myndigheternas interna styrning och organisering. Dessa båda aspekter ska inte ses som isolerade från varandra, utan ingår i en styrkedja där länkarna bland annat utgörs av instruktioner, regleringsbrev, organisering av verksamheter, uppföljning och resultatredovisning. Titeln på denna studie är Stärk kedjan! Ett starkt imperativ kan det tyckas, men vi menar att det är viktigt för såväl politiker som tjänstemän i staten att se styrningen som en helhet och att det finns mer att göra i det avseendet.

Underlaget för vår redovisning består av de 20 myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört på regeringens uppdrag under de senaste fyra åren. En myndighetsanalys genomförs med stöd av en utvärderingsmodell som Statskontoret har tagit fram. Den ska ge en översiktlig beskrivning och analys av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Modellen för analysen är bred, flexibel och möjlig att anpassa efter olika omständigheter.

Regeringens verksamhetsanpassade styrning har fått genomslag i styrdokumentet ...

Genomgången av myndighetsanalyserna visar att den verksamhetsanpassade styrningen – som varit ett av målen med den förändrade myndighetsstyrningen – har fått genomslag. I praktiken har regeringen alltid styrt myndigheter på olika sätt, men nu manifesteras också denna praktik i de olika styrdokumentet. Vissa myndigheter har omfattande och detaljerade instruktioner, andra inte. Vissa myndigheter har målformuleringar i sina reg-

leringsbrev, andra inte. Vissa myndigheter styrs med en mängd uppdrag, andra inte. Vissa myndigheter är helt anslagsfinansierade, andra har en blandad finansiering där också bidrag och/eller avgifter ingår. Myndigheter styrs alltså olika, men är verksamhetsanpassningen alltid ett resultat av en medveten, genomtänkt och strategisk syn på hur styrningen bör vara utformad i det enskilda fallet eller har utformningen en annan förklaring? En annan närliggande fråga med koppling till frågan om verksamhetsanpassning är om myndigheterna styrs ”rätt”? Det är inte möjligt att besvara dessa två frågor inom ramen för denna rapport, men den genomgång som rapporten bygger på ger en fingervisning om att svaret är något mer nyanserat än ett enkelt ja eller nej.

... men det finns problem med styrningen

Myndighetsanalyserna pekar på ett antal brister i regeringens styrning av sina myndigheter. Flera av dessa brister har på ett eller annat sätt att göra med att det saknas ett tillräckligt konsekvent agerande när det gäller styrningen av enskilda myndigheter och verksamheter. Det här gäller oavsett om styrning sker genom mål, återrapportering, instruktion och regleringsbrev eller genom uppdrag och finansiering. Myndighetsanalyserna har gett exempel på hur instruktion och regleringsbrev kan vara olika uppbyggda och att det saknas koppling mellan instruktionens uppbyggnad och uppgifternas tyngd. De har också visat att det ibland saknas balans mellan uppdragen och den egeninitierade verksamheten och mellan uppdrag i regleringsbrev och uppdrag som ges löpande under året. Vidare har vi sett exempel på att det saknas kriterier för när uppdrag ska finansieras eller inte finansieras inom ramen för förvaltningsanslaget och att det saknas en sammanhållen princip för hur myndigheter ska finansieras via anslag, bidrag och/eller avgifter.

Myndighetsanalyserna ger även exempel på att det kan saknas ett tillräckligt konsekvent agerande också när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter. Något som har lett till överlappande uppgifter och oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheter. En förklaring till detta är att det har visat

sig vara svårt att skapa förutsättningar för en samlad överblick över uppgifter och ansvarsförhållanden inom olika verksamhetsområden. I synnerhet om myndigheterna styrs från olika delar av Regeringskansliet.

Myndigheterna utnyttjar den delegerade beslutsrätten ...

Sedan lång tid tillbaka har de statliga myndigheterna en stor frihet att själva styra och organisera sin verksamhet. Ansvaret för verksamhetens genomförande inom ramen för tilldelade medel har i stor utsträckning delegerats till myndigheterna. Den delegerade beslutsrätten har prövats vid flera tillfällen och i huvudsak funnits fungera väl. När befogenheter delegerats till myndighetsledningarna ökar också ansvaret för den interna styrningen och organiseringen av verksamheten. I det ansvaret ingår att se till att myndigheterna har en väl fungerande uppföljning och redovisning av verksamhetens resultat.

... men det finns problem med den interna styrningen

De brister i den interna styrningen som uppmärksammas i myndighetsanalyserna tycks inte bestå i att det saknas styrdokument av olika slag. Tvärtom, analyserna visar att arbetet med att ta fram styrdokument i flera fall prioriteras. Problemet är snarare att myndigheterna utarbetar för många styrdokument och ägnar för lite tid och uppmärksamhet åt att genomföra planer och strategier. I vissa fall existerar det också brister i själva genomförandet.

Flera av myndighetsanalyserna pekar också på att det finns problem när det gäller myndigheternas uppföljning av verksamheten. Det handlar bland annat om myndigheter som har svårt att operationalisera de politiska målen för verksamheten. I vissa fall saknar myndigheten nedbrutna mål eller indikatorer vilket gör att det blir svårt att följa upp och redovisa verksamheten. Vidare visar myndighetsanalyserna att det kan finnas ett behov av att utveckla resultatredovisningarna. Detta eftersom det är svårt att utifrån den information som förekommer i redovisningen avgöra vilka resultat som en enskild myndighet åstadkommer. När uppföljningen och resultatredovisningen brister

blir det svårt för regeringen att avgöra om en myndighet bedriver verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, eller om regeringen behöver förändra sin styrning av myndigheten.

Myndighetsanalyserna visar också att uppföljningen av myndigheternas uppdragsverksamhet behöver utvecklas. Ett utvecklingsbehov som även uppmärksammas i den förvaltningspolitiska propositionen, där regeringen efterlyser en tydligare struktur för bland annat myndigheternas uppföljning av säljverksamhet på marknaden. Ett sådant underlag är värdefullt, inte minst när regeringen prövar inriktningen och omfattningen av myndigheternas uppdragsverksamhet. Myndighetsanalyserna visar att det kan finnas skäl för regeringen att regelmässigt göra sådana prövningar.

Mer av strategisk styrning efterlyses ...

Sammanfattningsvis visar vår genomgång av myndighetsanalyserna att det behövs en mer strategisk styrning, såväl från regering och Regeringskansliet som inom myndigheterna. Styrkedjan bör hänga samman. När Regeringskansliets strategiska styrning brister påverkar det myndigheternas interna styrning och när myndigheterna brister i uppföljning och redovisning påverkar det Regeringskansliets möjligheter att styra myndigheterna strategiskt.

I den förvaltningspolitiska propositionen anger regeringen också att styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk. Det innebär enligt regeringen bland annat att ”enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser samt med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m.” Av de genomförda myndighetsanalyserna att döma så har regeringens ambition att styra myndigheter och verksamheter mer strategiskt ännu inte fått fullt genomslag.

... liksom ökad tydlighet

När vi har studerat iakttagelserna i myndighetsanalyserna är det ett tema som är genomgående och som inte kan knytas till någon särskild kategori av generella iakttagelser. Vad vi syftar på är det återkommande önskemålet i rapporterna om ökad tydlighet från regeringens sida. Den önskade ökade tydligheten kan avse flera olika aspekter av styrningen. Regeringen kan, enligt analyserna, behöva tydliggöra inriktningen på uppdraget, eller tydligare precisera myndighetens uppgifter, eller formulera tydliga övergripande principer för vilka uppgifter en myndighet ska ha. Vidare kan regeringen enligt Statskontoret behöva tydliggöra när en myndighet ska få särskild finansiering, eller tydliggöra uppgiftsfördelningen mellan myndigheter. I myndighetsanalyserna önskas ibland en tydligare instruktion och/eller tydligare styr signaler.

Att en utvärderingsmyndighet som Statskontoret i sina analyser lyfter fram behovet av ökad tydlighet är knappast förvånande. Vi menar också att det är rimliga önskemål om tydlighet som lyfts fram. Det kan dock finnas anledning att fundera något mer över relationen mellan önskemålen om ökad tydlighet och regeringens styrning.

Den grundläggande frågan som då måste ställas är varför. Varför är regeringen inte tydlig i sin styrning? Här menar vi att man måste skilja på de olika komponenterna i styrningen. Att mål inte alltid är tydligt formulerade från den politiska nivån är något som myndigheter kommer att få leva med framöver. Det finns flera skäl till att de övergripande politiska målen inte alltid är tydliga, till exempel att de är ett resultat av politiska kompromisser. Detsamma kan gälla principer för finansieringen, som också kan vara ett resultat av politiska kompromisser. Att se till att instruktionen tydligt anger vad som är myndighetens uppdrag är emellertid något som borde vara fullt möjligt att åstadkomma utan att det ska behöva försvåra regeringens möjligheter att styra sina myndigheter. Regeringen anger också i den förvaltningspolitiska propositionen att instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i myndighetsstyrningen. Enligt

regeringen ska instruktionen tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag; vilka uppgifter myndigheten har. Detaljeringsgraden i instruktionen kan dock variera. Med utgångspunkt i regeringens förändrade inriktning på styrningen, där instruktionen utgör ett mer centralt styrinstrument, är det därför viktigt att detta dokument är så tydligt som möjligt när myndighetens uppdrag anges.

Om utgångspunkten är att regeringen långt ifrån alltid formulerar sina övergripande mål för en viss verksamhet på ett tydligt sätt (och detta inte förväntas förändras) blir Regeringskansliets uppgift som ”översättare” av den politiska viljeinriktningen till konkret myndighetsstyrning desto viktigare. Statskontorets återkommande önskemål om ökad tydlighet indikerar att Regeringskansliet inte alltid fullt ut lyckas med denna uppgift. Regeringskansliets problem i detta avseende gör det också svårare för myndigheterna att i sin tur översätta Regeringskansliets styrning till konkreta aktiviteter att styra mot och att därmed fullfölja sitt uppdrag.

Det bör dock i sammanhanget framhållas att myndigheterna har ett delegerat ansvar att styra och organisera sin verksamhet. Detta innebär också med nödvändighet ett ansvar och ett utrymme för den enskilda myndigheten att tolka regeringens styrning. Regeringen kan inte, och ska inte, i detalj styra myndighetens verksamhet. Ambitionen att vara tydlig har här en gräns.

... och ett helhetsgrepp på styrningen och organiseringen i staten

I den här rapporten har vi analyserat styrning och organisering i staten utifrån de myndighetsanalyser som Statskontoret genomfört. Sammanfattningsvis indikerar vår analys att det finns brister i styrkedjan från regeringen till Regeringskansliet och vidare till myndigheterna och tillbaka. I rapporten har det dock inte varit möjligt att tränga djupare in i denna problematik. Vårt medskick till kommande och fördjupade studier blir därför: ta ett helhetsgrepp på styrningen i staten; analysera hur väl styrkedjan håller samman. Vår uppfattning är nämligen att varje

länk i denna kedja påverkar styrningen och organiseringen i dess helhet. Och det är ju väl känt att ingen kedja är starkare än sin svagaste länk.

Inledning och bakgrund

År 2008 utvecklade Statskontoret, på uppdrag av regeringen, en modell för myndighetsanalyser (Statskontoret 2008:17). En myndighetsanalys är en översiktlig beskrivning och analys av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Modellen kan användas i analyser av enskilda myndigheter eller av en verksamhet som bedrivs inom en eller flera myndigheter.

Myndighetsanalysen är ett komplement till de uppföljningar som myndigheterna själva genomför inom ramen för budgetprocessen. Analysen går djupare och har ett längre tidsperspektiv än myndigheternas egna uppföljningar. Samtidigt är en myndighetsanalys mindre djupgående än de underlag som kan tas fram i samband med mer genomgripande omprövningar av en myndighets uppgifter och resurser.

Modellen består av fyra analysmoment, eller frågeställningar:

-
- Vilka är myndighetens uppgifter, resurser och mål?
 - Vilka resultat skapar myndigheten?
 - Hur påverkar interna och externa faktorer myndighetens resultat?
 - Vilka utvecklings- och framtidsfrågor kommer att vara särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver?
-

Modellen är förhållandevis flexibel och kan till stor del anpassas efter beställande departements behov och önskemål. Utifrån behov och tidigare kända problem kan olika delar av analysen fördjupas. Det är också möjligt för ett departement att lägga till ytterligare frågor till en myndighetsanalys.

Syftet med analyserna är att de ska vara ett stöd i regeringens myndighetsdialoger. De ska också fungera som underlag för regeringens mer långsiktiga och strategiska styrning av en verksamhet.

Sedan starten 2009 har Statskontoret genomfört 20 myndighetsanalyser (se bilaga för en fullständig förteckning över genomförda analyser). Samtliga analyser har avsett enskilda myndigheter. Inte någon analys har avsett en verksamhet som bedrivs inom en eller flera myndigheter.

Uppföljningar visar att myndighetsanalyserna har bidragit till att fördjupa myndighetsdialogen mellan departement och myndighet, men även haft betydelse som underlag till myndigheternas eget förändrings- och utvecklingsarbete. Bakgrund, motiv och problembild har betydelse för hur relevant, konkret och användbar en myndighetsanalys blir. Det vanligaste tillvägagångssättet har varit att regeringen beslutat om en myndighetsanalys efter en uppdragsdialog, men det har också förekommit att uppdrag lämnats i Statskontorets regleringsbrev. Uppdragsgivarens nytta har varit störst i de uppdrag som föregåtts av en uppdragsdialog.

Hösten 2012 fattade Statskontoret beslut om att genomföra ett utvecklingsarbete avseende myndighetsanalysmodellen. Detta utvecklingsarbete bedrivs i två steg.

I ett första steg har vi sammanfattat erfarenheterna och iakttagelserna i de genomförda myndighetsanalyserna. Det arbetet redovisas i denna rapport och kommer att ligga till grund för det andra steget, vilket kommer att genomföras under våren 2013. Här kommer vi att pröva om och i sådana fall på vilket sätt myndighetsanalysmodellen, och genomförandet av denna modell, kan utvecklas ytterligare.

Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att bidra till att öka kunskapen om och förståelsen för regeringens myndighetsstyrning och för intern styrning och organisering i statliga myndigheter.

För att nå detta syfte har vi från de 20 myndighetsanalyserna samlat generella iakttagelser och erfarenheter av styrning och organisering inom staten. Studien tar sikte på två aspekter av styrning och organisering. Den första aspekten är de generella erfarenheterna av regeringens styrning av myndigheterna. Den andra aspekten är de generella erfarenheterna av de analyserade myndigheternas interna styrning och organisering.

Inför analysen har vi ställt upp ett antal frågeställningar som rör myndighetsstyrning och organisering av myndigheter. Frågeställningar som behandlats i någon form i de 20 genomförda myndighetsanalyserna. Exempel på frågeställningar är: ”vad är erfarenheterna i myndighetsanalyserna av förhållandet mellan instruktion och regleringsbrev” och ”vad sägs i myndighetsanalyserna om myndigheternas interna styrning”.

Förutsättningarna för vår analys

I den här rapporten ska vi redovisa och analysera iakttagelser i myndighetsanalyserna med avseende på regeringens styrning av myndigheterna samt myndigheternas interna styrning och organisering. Sådana iakttagelser som vi menar är av generell förvaltningspolitiskt intresse. Vårt empiriska material består av de 20 myndighetsanalyser som så här långt har genomförts. Det innebär följaktligen att vår analys av styrningen och organiseringen har utgå från de 20 myndigheter som våra myndighetsanalyser berör.

Dessa myndigheter kan skilja sig mycket sinsemellan när det gäller storlek och uppdrag, men också hur viktigt verksamhetsområdet bedöms vara ur ett politiskt perspektiv. Exempelvis har Kungliga biblioteket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Gotlands län, Socialstyrelsen och Sametinget inte så mycket mer gemensamt än att de är statliga

myndigheter. Detta är en realitet som vi har att hantera i analysen.

Trots olikheter i verksamheter och förutsättningar är det viktigt att understryka att det finns gemensamma ramverk som gäller för statliga myndigheter. Ramverk som ställer särskilda krav på ledning, styrning, planering, uppföljning och utveckling. Det innebär att ramarna för regeringens styrning av myndigheterna är givna och även att ramarna kan användas för att analysera och bedöma myndighetsstyrningen. Det innebär dessutom att kraven på ledning, styrning, planering, uppföljning och utveckling kan användas för att analysera och bedöma myndigheternas interna styrning och organisering. Därigenom finns det också möjligheter att bedöma vilka skillnader i styrning och organisering mellan myndigheter som kan respektive inte kan hänföras till verksamhetsanpassning.

Vår analys i denna rapport måste också ta hänsyn till att myndighetsanalysmodellen till sin karaktär är relativt bred och öppen. Tyngdpunkten i beskrivningar och analyser skiftar därför mellan de rapporter Statskontoret tidigare publicerat. I flera av uppdragen har regeringen dessutom lagt till frågeställningar vid sidan av dem som ingår i modellen. Det kan i sin tur förklara varför tyngdpunkten i vad som behandlas skiftar mellan rapporterna.

Karaktären på vårt empiriska material sätter vissa gränser för vad vi kan säga utifrån vår analys. Vi kan således inte med någon statistisk säkerhet dra några generella slutsatser om regeringens myndighetsstyrning eller myndigheternas interna styrning och organisering. Detta har inte heller varit vår ambition.

Vår ambition är att samla och analysera iakttagelser av styrning och organisering i staten som är av generellt intresse. Med den utgångspunkten finns det också en hel del att hämta i myndighetsanalyserna. De iakttagelser som vi kan göra där illustrerar exempelvis ofta utvecklingstendenser och frågeställningar kring

styrning och organisering som i andra sammanhang behandlats utifrån mer allmänna utgångspunkter.

Vissa av de iakttagelser som vi bedömer har ett generellt förvaltningspolitiskt intresse har inte heller tidigare uppmärksamats i någon större utsträckning.

Uppdragets genomförande

I vårt arbete med att analysera de 20 rapporterna har vi utgått från 18 frågeställningar som rör myndighetsstyrning och organisering av myndigheter. Med utgångspunkt i dessa frågeställningar har vi sedan kodat samtliga rapporter och utifrån kodingen har vi sammanställt våra iakttagelser.

Efter att vi gjort en preliminär sammanställning av våra iakttagelser arrangerades den 14 november respektive den 3 december 2012 två workshops. Den första workshopen hölls tillsammans med Regeringskansliets handläggare/huvudmän för de myndigheter som varit föremål för en myndighetsanalys. Vid denna workshop presenterade vi de preliminära slutsatser som vi utifrån myndighetsanalyserna dragit om regeringens myndighetsstyrning.

Den andra workshopen hölls tillsammans med företrädare för de myndigheter som varit föremål för en myndighetsanalys. Vid den workshopen presenterade vi de preliminära slutsatser som handlade om myndigheternas interna arbete med att bland annat leda, styra och följa upp verksamheten samt frågor som handlade om samverkan, kompetensförsörjning och uppdragsverksamhet.

Synpunkter från dessa båda tillfällen har vi använt för att fördjupa vår analys och för att få ökad förståelse för vårt material.

Rapporten består av två delar. I den första delen redovisas vår analys av regeringens myndighetsstyrning. I den andra delen redovisas på samma sätt vår analys av myndigheternas interna styrning och organisering.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av utredarna Peter Ehn, Rebecca Hort, Martin Johansson och Petter Kockum (projektledare). Utredaren Erica Hult och praktikanten Max Bohlin Roberts har bistått projektgruppen i delar av arbetet.

Regeringens myndighetsstyrning

I den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) redovisar regeringen sin politik för styrningen av de statliga myndigheterna. Regeringens styrning kan med utgångspunkt i propositionen huvudsakligen sammanfattas i följande punkter:

-
- Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över uppdraget, eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra det på ett tillfredsställande sätt.
 - Styrningen bör inriktas mot att bli mer strategisk.
 - Styrningen bör i hög grad ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.
 - Instruktionen bör vara det grundläggande dokumentet i regeringens styrning av myndigheterna.
 - Den årliga styrningen av myndigheterna inriktas mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget.
 - Regeringens styrning kan vara detaljerad för vissa myndigheter och till exempel omfatta mål, prestationer eller kvalitet och för andra vara mer övergripande.
 - Övergripande mål kan fungera som vägledning, men är som regel inte lämpliga att användas direkt i verksamhetsstyrningen. Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen.
 - Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till

informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning.

Regeringens styrning i praktiken

Vi menar att en fruktbar diskussion om Statskontorets iakttagelser bör ta avstamp i hur styrningen i praktiken ser ut ur Regeringskansliets perspektiv och hur våra rapporter passar in i myndighetsstyrningen.

En första utgångspunkt är då att myndigheter kan skilja sig väldigt mycket åt i flera olika avseenden. Myndigheter har olika uppgifter, de är olika stora och deras verksamhet har olika politisk tyngd. Det sistnämnda kan också variera över tid. En verksamhet som under en period kan ha tilldragit sig begränsat politiskt intresse kan plötsligt hamna i den politiska hetluften. Ett klassiskt exempel på det är den uppmärksamhet som riktades mot den dåvarande strålskyddsmyndigheten efter Tjernobyl-haveriet. Ett annat är hur fartygssäkerheten och Sjöfartsverkets och Sjöfartsinspektionens roll för att kontrollera denna uppmärksammades i samband med Estonias förlisning.

Verksamheter och myndigheter är olika. Därför bör de styras på olika sätt. Så sker också. Vissa myndigheter har täta kontakter med Regeringskansliet och kan också komma att styras med en mängd uppdrag. För andra myndigheter kan det rulla på ungefär på samma sätt år efter år. Och det behöver inte vara ett problem. Det är regeringen som måste bestämma hur detaljerat den vill styra en myndighet.

Regeringen uttrycker inte sällan sina långsiktiga mål för verksamheten på ett övergripande sätt. Det är därför en av de viktigaste uppgifterna för en tjänsteman i Regeringskansliet att översätta regeringens mer långsiktiga viljeinriktning till konkret myndighetsstyrning. Ofta sker detta genom uppdrag till myndigheten, i regleringsbrev eller löpande under året, samt genom de krav på åiterrapportering som ofta är kopplade till uppdragen.

I styrningen av myndigheterna är informella kontakter svåra att undvika och i flertalet fall också önskvärda. Hur täta dessa kontakter är varierar dock mellan myndigheter och över tid.

Fortsättningen av detta kapitel inleds med ett avsnitt om mål, återrapportering, instruktion och regleringsbrev. Sedan följer avsnitt om uppdrag, finansiering, informella kontakter samt verksamhetsområdets organisering.

Mål, instruktion och regleringsbrev

Regeringens styrning hänger inte alltid samman

En frekvent iakttagelse som vi gör om styrningen är att dess olika delar inte alltid hänger samman på ett tydligt och logiskt sätt. Exempelvis kan instruktion och regleringsbrev vara olika uppbyggda, vilket gör det svårt att få en samlad bild av regeringens styrning. Det gäller bland annat för Socialstyrelsen, där instruktionen utgår från uppgifterna kunskap, tillsyn och regelgivning, medan regleringsbrevet utgår från myndighetens olika verksamhetsområden, till exempel hälso- och sjukvård och äldreomsorg.

Ibland är instruktionen detaljerad samtidigt som det är svårt att i denna se nivåskillnader vad gäller de olika uppgifternas tyngd. Det kan också uttryckas som att instruktionen tydligare bör ange myndighetens primära uppdrag: vad som utgör myndighetens kärnverksamhet. I myndighetsanalysen av Statens veterinärmedicinska anstalt noteras att intervjupersonerna ger olika svar på vilka som är myndighetens kärnuppgifter. Enligt myndighetsanalysen behöver instruktionen förtydligas:

Instruktionen ger enligt Statskontoret utrymme för en mycket vid tolkning av vad som är myndighetens prioriterade uppgifter, utan att regeringen på annat sätt närmare preciserar hur myndigheten ska prioritera mellan olika uppgifter i sin verksamhet (2012:9).

Inte sällan framhålls i myndighetsanalyserna att det saknas mål i regleringsbrev och ibland även i instruktionerna. Exempelvis i myndighetsanalysen av Myndigheten för yrkeshögskolan konstateras att regeringen inte ställt upp några tydliga mål som omfattar alla de uppgifter som myndigheten tilldelats. En tydligare målstyrning skulle, enligt myndighetsanalysen, förbättra förutsättningarna för Myndigheten för yrkeshögskolan att arbeta effektivt och att följa upp sina resultat.

Utifrån den styrfilosofi som fastslås i den förvaltningspolitiska propositionen finns det ingen motsägelse i att de mål som formuleras i budgetproposition och regleringsbrev är övergripande medan instruktion och återrapporteringskrav är mer detaljerade. Som vi har redogjort för i detta kapitel är det inte fel att utgå från övergripande mål. Det är så som regeringen ofta formulerar de mer långsiktiga ambitionerna med sin politik.

Då dessa övergripande mål sällan är lämpade för att användas direkt i verksamhetsstyrningen blir det en uppgift för tjänstemännen i Regeringskansliet, ofta med myndigheterna som bollplank, att omvandla dessa övergripande mål till konkret myndighetsstyrning. Myndighetsstyrningen ska vara verksamhetsanpassad, vilket innebär att den för vissa myndigheter kan vara detaljerad medan den för andra kan vara mer övergripande.

När regeringen har lyft fram instruktionen som det centrala styrdokumentet är det viktigt att det dokumentet också är formulerat på ett tydligt och logiskt sätt. De iakttagelser som vi i ett antal myndighetsanalyser har gjort avseende instruktionens utformning har därför direkt relevans för myndighetsstyrningen.

En aspekt som ofta lyfts fram när regeringens styrning av sina myndigheter diskuteras är hur väl, eller mindre väl, samordnad Regeringskansliets styrning är. I de enskilda myndighetsanalyserna får detta förhållande dock inte särskilt stor uppmärksamhet. Länsstyrelserna är exempel på myndigheter vars styrning är mycket komplex. Detta konstateras också i våra tre myndighetsanalyser av länsstyrelser. Exempelvis nämns att Länsstyrelsen i Västernorrlands län år 2010 hade 89 olika mål och återrapporte-

ringskrav att förhålla sig till. Dessa var fördelade på departement som Jordbruks-, Närings-, Miljö-, Finans-, Kultur-, Försvars-, Social- samt Integrations- och jämställdhetsdepartementen. Några särskilda iakttagelser när det gäller Regeringskansliets samordning görs dock inte i denna eller andra myndighetsanalyser. Ett undantag är myndighetsanalysen av Statens veterinärmedicinska anstalt, som också är en myndighet där flera departement är inblandade i styrningen. I den myndighetsanalysen understryks att myndighetens förmåga att prioritera i verksamheten är avhängig av regeringens styrning. I det sammanhanget framhålls vidare:

Tydlighet gentemot SVA och samordning mellan departementen i fråga om myndighetens övergripande uppdrag är centrala faktorer för att SVA ska prestera resultat som överensstämmer med regeringens intentioner (2012:9).

Särskilda uppdrag

Ett styrinstrument som används på ett genomtänkt sätt?

I myndighetsanalyserna gör vi också en hel del iakttagelser av hur regeringen styr med hjälp av uppdrag. En vanlig iakttagelse är att myndigheter får många regeringsuppdrag och att de därmed i stor utsträckning styrs med uppdrag. Det kan således vara så att myndigheten styrs mer med uppdrag än med instruktionen. I ett par fall – Tillväxtverket och Socialstyrelsen – anser vi i myndighetsanalyserna att regeringen bör tydliggöra vilken inriktning myndighetens uppdrag ska ha. I vilken utsträckning ska myndigheten vara en utförare av uppdrag och i vilken utsträckning ska den själv kunna bestämma verksamhetens närmare utformning. Vår uppfattning tydliggörs i nedanstående citat från myndighetsanalysen av Socialstyrelsen. Citatet illustrerar emellertid också hur ambitionen att vara tydlig kan kollidera med den politiska verkligheten:

Socialdepartementet har dock en strävan att styra myndigheten genom att ge färre men bredare uppdrag. Detta har emellertid varit svårt att omsätta i praktiken mot bakgrund av

politiska prioriteringar inom vissa områden. Regeringen behöver i sin styrning förtydliga om man i första hand ser myndigheten som mottagare av ett stort antal preciserade uppdrag eller som en myndighet som genom breda uppdrag och egeninitierat arbete ska nå de övergripande målen i sin instruktion (2011:8).

Vi menar också i myndighetsanalysen att det är viktigt att det finns en balans mellan regeringsuppdrag och den egeninitierade verksamheten. Det framhålls till exempel i myndighetsanalysen av Smittskyddsinstitutet. En stor volym regeringsuppdrag riskerar att försämra förutsättningarna för den egeninitierade verksamheten.

En genomgående synpunkt i myndighetsanalyserna är att om regeringen styr med många uppdrag och om dessa inte bara kommer i regleringsbrevet utan också löpande under året så försvåras myndighetens planering och prioriteringar. Ett exempel är myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap där det efterlyses en bättre dialog mellan myndigheten och regeringen om vilka uppdrag som ska ges samt vilka som ska ges i regleringsbrevet och vilka som ska beslutas isärskild ordning.

Ur regeringens perspektiv behöver det emellertid inte vara ett problem att vissa myndigheter styrs med många uppdrag. Myndigheter är olika och styrs därför på olika sätt. För vissa myndigheter kan det vara viktigt för regeringen att styra verksamheten med många uppdrag. Det finns dock en risk med en stor mängd styrsignaler från regeringen. Det behöver inte bara vara i form av uppdrag, utan det kan också gälla mål i regleringsbrev, eller instruktionens utformning. Risken ligger i att mängden minskar precisionen i styrningen.

Om en mängd mål och uppdrag ges till en myndighet kan det medföra att det i praktiken är myndigheten som får prioritera. Detta utifrån att tid och resurser alltid är begränsade. Statsvetaren Daniel Tarschys har benämnt detta detaljregleringsparadoxen; ”ju fler mål och konkreta uppdrag en myndighet har

att hantera, dess större möjlighet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin egen verksamhet” (Tarschys, 2006 s. 31).

Det får inte heller vara så att uppdragen inte är kopplade till myndighetens uppgifter som de beskrivs i instruktionen. Skulle så vara fallet riskerar myndighetens instruktionsenliga uppgifter att konkurreras ut av regeringsuppdragen.

I myndighetsanalysen av Socialstyrelsen noteras att regeringen i flera fall inte bara i detalj anger *vad* som ska göras i de olika uppdragen, utan också *hur* myndigheten ska gå tillväga för att genomföra dessa.

Det kan ifrågasättas om det i normalfallet är väl använda resurser från Regeringskansliets sida att detaljstyra hur ett uppdrag ska genomföras. Allmänt sett har myndigheterna bättre kunskap om sitt verksamhetsområde och större metodologisk erfarenhet än vad det ansvariga departementet har.

En iakttagelse i myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är att det på myndigheten finns en uppfattning om att regeringen inte alltid tar hand om resultatet av uppdragen. Detta är en problematik som också ofta har uppmärksammats i andra utvärderingar och analyser. Bland annat Styrtredningens intervjuer ger en bild av ett Regeringskansli som är bättre på att beställa än att ta emot information (SOU 2007:75, se t.ex. även Statskontoret 2005:31).

Det är också viktigt att förstå incitament och processer för hur uppdrag kan komma till. Som tidigare nämnts är det en viktig uppgift för en tjänsteman i Regeringskansliet att översätta den politiska viljeinriktningen till konkret myndighetsstyrning, exempelvis via uppdrag till myndigheten. En lika viktig uppgift för en tjänsteman vid en myndighet är att sätta strålkastarljuset på viktiga frågor eller problem som uppmärksammats i den egna verksamheten. Dessa båda perspektiv kan ibland sammanfalla och resultera i ett uppdrag till myndigheten. Det är då viktigt att uppdraget dels är prioriterat i förhållande till andra

angelägna och potentiella uppdrag, dels verkligen svarar mot det faktiska behov regeringen har av ett underlag i frågan, det vill säga att den konkreta myndighetsstyrningen faller inom ramen för den politiska viljeinriktningen. Då ökar också sannolikheten att beställda underlag från myndigheten också används av uppdragsgivaren.

Finansiering

Hur påverkas planeringsförutsättningarna?

En vanlig iakttagelse är att förvaltningsanslagets andel av finansieringen har minskat. Flera myndigheter i våra myndighetsanalyser styrs i allt större utsträckning av bidrag. I analyserna framförs att detta försvårar myndighetens planering och prioritering. Iakttagelsen gäller bland annat länsstyrelserna, där problemet är väl känt sedan tidigare. Men det finns fler myndighetsanalyser där samma problematik uppmärksammas, till exempel Kulturrådet och Statens veterinärmedicinska anstalt. Den senare har utöver anslag och bidrag även avgiftsintäkter. I myndighetsanalysen av Kulturrådet rekommenderas att regeringen bör överväga hur en större del av verksamheten kan finansieras via förvaltningsanslaget.

I vissa myndighetsanalyser noteras att regeringen saknar principer för när särskild finansiering av uppdrag ges. Finansieringen av Socialstyrelsens uppdrag är ett typiskt sådant exempel. Enligt myndighetsanalysen är det i dagsläget inte förutsebart för Socialstyrelsen vad som styr regeringens finansiering av uppdragen. Även i detta fall anses finansieringen bidra till att försvåra myndighetens möjligheter att arbeta långsiktigt och att planera sin verksamhet.

I den förvaltningspolitiska propositionen diskuteras inte myndigheternas finansiering kopplat till regeringens styrning av myndigheterna och följaktligen föreslås inte heller några förändringar i det avseendet.

Det är sedan tidigare väl känt att en ökad andel bidragsfinansiering på bekostnad av förvaltningsanslaget leder till svårigheter att planera verksamheten och till att verksamheter som finansieras via bidragsmedel kan komma att prioriteras före sådan verksamhet som förvaltningsanslaget finansierar. Särskilt har detta uppmärksammats vad gäller länsstyrelserna.

Exempelvis konstaterar Statskontoret i en skrift från 2010 att styrningen och finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet är mycket komplicerad (Statens regionala företrädare – trender och scenarier). Bland annat noteras att 2010 hade länsstyrelserna uppdrag från nio departement. När särskilda medel avsätts från fackdepartementen och sektorsmyndigheterna blir resultatet inte sällan, enligt Statskontorsskriften, att andra av länsstyrelsens arbetsuppgifter trängs undan. Nu kan det hävdas att länsstyrelserna är ett särfall genom att ha verksamhet inom en mängd olika sakområden, men som myndighetsanalyserna visar är den ökande andelen bidragsfinansiering och de problem som detta kan medföra inte något unikt för länsstyrelserna.

Informella kontakter

Bättre förutsättningar att styra verksamheten?

När vi i det följande diskuterar informella kontakter syftar vi på det informella och oreglerade samspelet mellan regeringen eller tjänstemän i Regeringskansliet och tjänstemän i myndigheterna. I sak avser vi med informella kontakter den påverkan som sker när regering och Regeringskansli lämnar oreglerad information, muntligt eller på annat sätt, till myndigheter. Även det omvända kan avses, då kunskaper och synpunkter förmedlas informellt från myndigheter till regeringen och Regeringskansliet (jfr. prop. 1986/87:99 s. 27 f.).

De generella iakttagelser som vi har gjort vad gäller informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter är att dessa kontakter är flitigt förekommande. Det gäller till exempel Smittskyddsinstitutet och Folke Bernadotteakademin. Vad gäller den sistnämnda myndigheten framhålls från myndighetshåll

att i vissa fall skulle en formell och för alla synlig styrning kunna vara kontraproduktiv.

I flertalet fall ses de informella kontakterna som något viktigt och nödvändigt. I ett fall – Tillväxtverket – påpekas emellertid i myndighetsanalysen att omfattande kontakter på flera nivåer inom myndigheten kan försvåra ledningens möjligheter att hålla samman myndigheten:

Vi har noterat att det förekommer mycket kontakter och en omfattande dialog mellan Regeringskansliet och Tillväxtverket. Kontakter tas och dialoger genomförs på olika nivåer inom respektive organisation. Dels träffar ledningen vid Tillväxtverket tjänstemän vid Regeringskansliet med relativt täta intervall, dels har många chefer och andra medarbetare vid Tillväxtverket mer eller mindre kontinuerliga kontakter med tjänstemän inom Regeringskansliet i frågor som berör olika insatser och program. [...] Det är [...] troligt att de omfattande kontakterna mellan Regeringskansliet och myndighetens olika delar försvårar ledningens möjligheter att hålla ihop myndigheten (2011:2).

De iakttagelser som görs av de informella kontakterna ligger också i linje med hur regeringen ser på informell styrning i den förvaltningspolitiska propositionen. Där framhålls att informella kontakter är ett nödvändigt och viktigt inslag i myndighetsstyrningen.

Styrtredningen och flera andra studier har konstaterat att förekomsten av kontakter varierar mellan olika delar av Regeringskansliet och mellan myndigheter. Den kan också variera över tid. Till en del sammanhänger detta med hur politiskt intressant en myndighets verksamhet är vid ett visst tillfälle. Det kan också vara så att den ansvariga sakenheten i Regeringskansliet är beroende av den kompetens och det arbete som görs på myndigheten. Myndigheter som har mycket kontakter med EU kan också förväntas ha en tät informell dialog med Regeringskansliet.

Det är utan tvekan så att den informella styrningen erbjuder möjligheter till en snabb, smidig och effektiv styrning. Det är aspekter som utgör den informella styrningens framsida. Denna styrning har dock en baksida där problem med öppenhet, dokumentation och spårbarhet minskar möjligheterna till insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. I vilka fall den ena eller andra formen av styrning ska användas och vad detta medför i form av fördelar och nackdelar kräver en medvetenhet både hos den som styr och den som styrningen riktas mot om konsekvenserna av det val man gör.

När det gäller det problem som lyfts fram i myndighetsanalysen av Tillväxtverket, det vill säga att en mängd kontakter med Regeringskansliet på flera nivåer i myndigheten kan försvåra för myndighetsledningen att hålla samman myndigheten, har detta också tidigare uppmärksammats i den förvaltningspolitiska forskningen. Exempelvis i en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen noteras att flertalet av de i studien intervjuade personerna från regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna ser positivt på att informella kontakter har ökat och att dessa förekommer på flera olika nivåer.

En iakttagelse är dock att en utökad informell dialog ökar risken för missförstånd mellan parterna (Ehn & Sundström, 1997). Flertalet intervjupersoner i studien har erfarenhet av att tjänstemän på lägre nivå i departement och myndigheter åtminstone någon gång har förmedlat information som inte varit förankrad på ledningsnivå. En erfaren myndighetschef menar att det ofta innebär allvarliga praktiska bekymmer när tjänstemän hoppar nivåer och inte ser till att de nivåer som ligger mellan åtminstone vet om vad som händer (Ehn & Sundström 1997 s.100).

Verksamheternas organisering

Hur påverkas möjligheterna till ansvarsutkrävande?

I flera myndighetsanalyser påtalas att myndighetens verksamhet överlappar med andra myndigheter. Det gäller bland annat Socialstyrelsens och Kulturrådets verksamheter (se även kapit-

let Myndigheternas organisering och styrning, avsnittet Myndighetssamverkan). Detta är något som kan förväntas innebära oklarheter i ansvarsfördelningen. I myndighetsanalyserna anförs bland annat att myndighetens uppdrag bör preciseras i förhållande till andra myndigheter, det gäller till exempel Statens veterinärmedicinska anstalt. För den myndigheten föreslås att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter skulle kunna förtydligas genom att i myndighetens instruktion precisera uppdraget i förhållande till myndigheter med angränsande ansvarsområden. I något fall – Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) – är förslaget att regeringen bör överväga att ta ett bredare grepp när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom verksamhetsområdet:

Statskontoret noterar vidare att det finns ett antal aktörer med uppgifter i nära anslutning till TPB:s verksamhet. Intrycket är att ansvaret delvis är splittrat med tillhörande risk för att samtliga målgruppers intressen inte fullt ut tas tillvara. [...] Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att överväga behovet av en fördjupad översyn av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan berörda aktörer (2011:27).

En annan iakttagelse som görs när det gäller regeringens organisering av verksamheten är att en myndighets planeringsförutsättningar försvåras av frekventa omorganiseringar av myndighetens ansvarsområde, eller av utredningsarbete som förväntas kunna påverka myndighetens framtid. Främst görs den iakttagelsen för länsstyrelserna. Länsstyrelserna har under en längre tid i större utsträckning än flertalet andra myndigheter varit föremål för återkommande förändringar av ansvarsområdet. Uppgifter har flyttats i båda riktningarna mellan länsstyrelserna och kommunerna, uppgifter har flyttats från länsstyrelserna till andra statliga myndigheter och uppgifter har flyttats mellan länsstyrelserna. Dessutom har länsstyrelsernas framtida organisering utretts sedan början av 2000-talet. Det här gör naturligtvis länsstyrelsernas planeringsförutsättningar komplicerade. Med utgångspunkt i den osäkerhet som länsstyrelserna lever under framhålls exempelvis i myndighetsanalysen av Länssty-

relsen i Kalmar län att osäkerhet gör det svårt men samtidigt desto mer nödvändigt för Länsstyrelsen att försöka skapa utrymme för en långsiktig planering.

I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig och att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter. Vidare föreslog Förvaltningskommittén i det syftet att regeringen systematiskt borde kartlägga myndighetsstrukturen på olika områden (SOU 2008:118). Våra iakttagelser pekar mot att det kan finnas mer att göra i detta avseende.

Myndigheternas organisering och styrning

Jämfört med sina europeiska motsvarigheter har svenska förvaltningsmyndigheter betydande handlingsfrihet när det gäller hur de organiserar och utför sin verksamhet. Denna delegering av ansvar från regeringen till myndigheter är snart 25 år gammal och genomfördes genom det så kallade verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 24).

I och med verksledningsbeslutet förändrade styrningen karaktär. Regeringen skulle styra sina myndigheter på ett tydligare sätt samtidigt som myndigheterna skulle få större frihet att styra och organisera sin verksamhet.

I 1988 års kompletteringsproposition framhöll regeringen att myndigheterna skulle ges successivt ökat ansvar för att driva verksamheten med egen beslutskompetens (prop. 1987/88:150). I propositionen underströk regeringen betydelsen av en minskad detaljreglering såväl i utnyttjandet av förvaltningsanslaget som i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten ska organiseras och genomföras. Vidare framhölls att kraven på redovisning och analys av vilka resultat som myndigheten hade uppnått skulle skärpas och att intresset borde förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Ordningen med ökad delegering till myndigheterna att styra och organisera verksamheten har kommit att stå fast i ett kvarts sekel. Den har också prövats i utredningar efter 1987, inte minst genom Styrtredningens betänkande från 2007 (SOU 2007:75).

Trots den ovan beskrivna delegeringen kvarstår ett gemensamt ramverk som anger förutsättningarna för myndigheterna att organisera, styra och följa upp verksamheten. Detta ramverk består bland annat av förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om års-

redovisning och budgetunderlag. Sex av de 20 analyserade myndigheterna omfattas dessutom av internrevisionsförordningen (2006:1228) samt av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Myndigheternas organisering

Råd och beslutsorgan i myndigheter – kompetensförstärkning, insyn eller arena för myndighetssamverkan?

Myndigheter som lyder under regeringen kan organisera sin verksamhet på många olika sätt. När det gäller den egna organisationen har myndigheterna relativt stor frihet. Friheten begränsas dock av myndighetsförordningen och av myndigheternas instruktioner.

Av myndighetsförordningen framgår vilket ansvar en myndighets ledning har inför regeringen, att alla myndigheter ska ha arbetsordningar och vilka ärenden som en myndighetsledning inte kan delegera.

I instruktionen anger regeringen vilka uppgifter och särskilda ansvarsområden som en myndighet har och om det finns några inskränkningar i hur myndigheten får bedriva sin verksamhet. För vissa myndigheter innehåller instruktionen skrivningar om hur myndigheten ska vara organiserad. I instruktionen anger regeringen också om en enrådighetsmyndighet ska ha ett insynsråd eller om det ska finnas något särskilt beslutsfattande eller rådgivande organ vid myndigheten.

Att myndigheter har någon form av råd eller rådsliknande organ är tämligen vanligt inom myndighetssverige. För flertalet av enrådighetsmyndigheterna har regeringen beslutat om att det ska finnas ett insynsråd. Råden ska dels utöva insyn i verksamheten, dels fungera som ett stöd till myndighetschefen. Tidigare erfarenheter av insynsrådets funktion visar dock att insyn har prioriterats framför råd och stöd (Statskontoret 2008:11).

Mer än hälften av de myndigheter som har varit föremål för en myndighetsanalys har ett insynråd. De myndigheter som saknar insynråd har antingen en styrelse eller bedriver en verksamhet som inte innebär någon form av myndighetsutövning. I vissa fall har regeringen löst frågan om insyn på annat sätt än genom ett insynråd.

I ett antal av myndighetsanalyserna pekar vi på att insynråden inte fungerar som regeringen har tänkt sig. Det rör sig bland annat om problem som är relaterade till insynrådets sammansättning och funktion. Avvägningen mellan de två uppgifterna – insyn och stöd – är inte alltid helt enkel att hantera för råden. I vissa fall riskerar insynråden att reduceras till ett rent samverkansorgan. Ett sådant exempel finns i myndighetsanalysen av Folke Bernadotteakademin.

Som rådet nu är sammansatt och med tanke på att de ordinarie ledamöterna i stor utsträckning företräds av ersättare vid rådets möten, finns det en risk att insynrådet förvandlas till ett samverkansorgan bland andra för ett antal departement och myndigheter inom fredsfrämjandeområdet. Ett sådant forum kan förvisso fylla ett efterfrågat behov, men ett insynråd har en annan och särskilt angiven funktion – det ska utöva insyn och ge myndighetschefen råd (2011:21).

Ett annat exempel på problem relaterade till insynråden och andra rådliknande organ återfinns vi i analysen av Myndigheten för yrkeshögskolan. I enlighet med instruktionen har myndigheten två råd, ett insynråd och ett arbetsmarknadsråd. De två råden tycks dock ha delvis överlappande funktioner samtidigt som arbetsmarknadsrådet också har haft svårt att fullgöra sin uppgift.

Statskontorets övergripande intryck är att sammansättningen och arbetsformerna i arbetsmarknadsrådet inte ger tillräckliga förutsättningar för rådet att bistå myndigheten med information om arbetsmarknadens behov. Rådets uppgift, arbetsformer och sammansättning behöver ses över. I detta sammanhang bör även insynrådets arbetsformer och sammansättning

ses över. Syftet med översynen är att ge insynsrådet bättre förutsättningar att utöva insyn och att stödja generaldirektören i styrningen av myndigheten (2012:29).

Det är också vanligt att myndigheter omger sig med andra former av råd eller rådgivande organ vid sidan av insynsråden. Skogsstyrelsen har flera rådgivande organ, Smittskyddsinstitutet har två råd vid sidan om insynsrådet och Kungliga biblioteket har ett forskarråd och en nationell referensgrupp vid sidan av sitt insynsråd.

I vissa fall är det dock oklart vilken funktion dessa andra typer av råd eller rådgivande organ har och hur de skiljer sig från insynsråden. Några råd ska till exempel fungera som stöd till myndighetsledningen i strategiskt viktiga frågor. Att vissa myndighetsledningar gör en bedömning att de behöver särskilda organ för råd och stöd tyder på att insynsråden inte fungerar som forum för såväl insyn som råd och stöd. Det kan också vara ett tecken på att insynsråden inte alltid har rätt sammansättning och att de därmed saknar viss kompetens som en myndighetsledning anser sig behöva.

Ett antal av de analyserade myndigheterna har också aviserat en översyn av råden, däribland Skogsstyrelsen och Folke Bernadotteakademin. Syftet med översynen skiljer sig åt mellan olika myndigheter. I vissa fall rör det sig om att se över formerna för råden, medan det i andra fall handlar om i vilken utsträckning som råden fyller sin funktion eller om råden har överlappande funktioner.

Samordning – helhetsperspektiv eller ansvarsutkrävande?

I flera av myndighetsanalyserna har det visat sig att samordningen inom myndigheterna är svag eller i behov av utveckling. Ett antal av de berörda myndigheterna arbetar också aktivt med att försöka hitta lösningar för en bättre samordning inom den egna myndigheten.

I vissa fall handlar det om att skapa en helhetssyn och ett utbyte mellan myndighetens olika verksamheter. Av analysen av

Diskrimineringsombudsmannen framgår att myndigheten haft ett behov av att få till stånd ett utbyte av kunskap och kompetens inom och mellan myndighetens olika verksamhetsgrenar. Detta arbete har dock fått stå tillbaka på grund av den hårda arbetsbelastningen som rått på myndigheten.

Prioriteringen av anmälningsärenden har inneburit att de interna s.k. tvärprocesserna inte kommit till stånd på det sätt som myndigheten avsett. Ett problem är att personal från tillsynssidan inte har haft tid att bistå den främjande verksamheten med sin sakkunskap, vilket bl.a. lett till nedskärningar i den rådgivande verksamheten. [...] För att DO ska kunna arbeta effektivt är det viktigt att all kunskap, oavsett i vilken form den kommer in till myndigheten, tas tillvara och sprids internt. Detta är ett utvecklingsområde för DO (2011:26).

Bristen på samordning inom en myndighet skapar inte bara interna svårigheter utan kan också skapa problem för myndighetens olika målgrupper. Ett sådant exempel lyfts fram i myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Den första utmaningen gäller samordningen och kommunikationen internt i myndigheten och mellan MSB och andra aktörer på området. Detta lyfts som ett problemområde genomgående i intervjuerna. Det förekommer att en avdelning eller enhet saknar kunskap och kännedom om att en annan avdelning eller enhet bedriver projekt eller arbete som sammanfaller med det egna arbetet. MSB:s organisation skapar förvirring enligt några målgruppsrepresentanter. Man har svårt att veta vart man ska vända sig i specifika frågor. Samtidigt beskriver representanter att när man väl har en upparbetad kontakt fungerar kommunikationen bra (2012:1).

Flera av de berörda myndigheterna arbetar också med att hitta lösningar för att ta hand om frågor som skär på tvärs i förhållande till den egna organisationen. Socialstyrelsen, som har en processbaserad organisation, gör till exempel strategiska analyser

på tvärs mot processerna för att sakområdena inte ska glömmas bort i verksamheten.

I den riskanalys som gjordes inför omorganisationen pekas på att det finns en risk att sakområdena (barn, äldre etc.) inte får tillräcklig tyngd i den processbaserade organisationen. För att hantera denna risk arbetar myndigheten med strategiska analyser inom en rad sakområden. De strategiska analyserna går ”på tvärs” över processerna. I analyserna identifieras vilka problem det finns inom respektive område och hur myndigheten kan använda sina olika styrmedel (jämför processer) för att komma tillrätta med problemen (2011:8).

Andra myndigheter har valt att ha ett antal processer som skär på tvären över den egna linjeorganisationen. Så är till exempel fallet vid Myndigheten för yrkeshögskolan och Statens veterinärmedicinska anstalt.

För att tillgodose myndighetens behov av yrkeskompetens har Myndigheten för yrkeshögskolan kompletterat linjeorganisationen med sju processer som går tvärs över organisationen. Lösningen har dock visat sig skapa vissa problem för myndigheten eftersom ansvar och befogenheter är knutna till linjeorganisationen.

Ansvar och befogenheter är helt knutna till linjeorganisationen. Vissa avdelningar tillämpar samtidigt ett processorienterat arbetssätt. Vi har i intervjuer noterat att denna kombination gör att medarbetarna upplever att det är oklart vilken status processerna har i förhållande till linjeorganisationen. Alla processer har inte kartlagts och vissa processer behöver uppdateras. Processledare saknas i vissa fall och där dessa finns är det oklart vilket ansvar och mandat de har (2012:29).

Vi vill därför peka på att det finns en risk att de kompletterande strukturerna skapar otydlighet när det gäller roll- och ansvarsfördelning inom en myndighet. I formell mening kan det vara klarlagt vem som är ansvarig för en viss del av verksamheten och vem som har mandat att fatta vissa beslut. I det praktiska

arbetet tycks det dock kunna uppstå oklarheter om var ansvar och befogenheter faktiskt ligger.

Behov av tydligare beslutsstrukturer

Vissa myndigheter brottas med otydliga beslutsstrukturer. Ett sådant exempel återfinns i beskrivningen av Kungliga bibliotekets ledningsfunktioner. Kungliga biblioteket leds av en riksbibliotekarie och en biträdande riksbibliotekarie med ansvar för centrala verksamhetsområden. Vid sidan om dessa finns också vissa funktioner med stöd för ledningens beslutfattande. De olika ledningsfunktionerna har dock gjort att den interna styrningen är i behov av utveckling.

Chefer och medarbetare anser att myndighetens beslutsstruktur är otydlig, bland annat i fråga om den biträdande riksbibliotekariens roll (2012:3).

Några myndigheter har också särskilda beslutsorgan vid sidan av myndighetschefen eller myndighetens styrelse. Ett sådant exempel är Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket som har två sådana beslutsorgan, Nämnden för statligt tandvårdsstöd och Nämnden för läkemedelsförmåner.

Enligt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets instruktion ansvarar Nämnden för statligt tandvårdsstöd för att utgifterna för det statliga tandvårdsstödet rymms inom anvisade medel. Detta samtidigt som nämnden är en del av den verksamhet som myndighetens chef, enligt myndighetsförordningen, ansvarar för. En sådan ansvarsfördelning skapar ett principiellt problem. Låt säga att utgifterna för det statliga tandvårdsstödet skulle överskrida anvisade medel, vem är då ansvarig – det särskilda beslutsorganet eller myndighetschefen? Erfarenheterna från Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket illustrerar de farhågor som restes av Förvaltningskommittén. Dessa var att särskilda beslutsorgan inom en myndighet leder till att ansvaret för verksamheten blir otydligt.

Myndigheternas styrning, uppföljning och resultatredovisning

Styrningsbrister – men inte brist på styrdokument eller vilja att förändra styrning och organisation

Av myndighetsförordningens 3 § framgår att ledningen ansvarar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Av förordningens 4 § framgår vidare att myndighetens ledning ska utarbeta och besluta om en verksamhetsplan för myndigheten.

Inför varje nytt år planerar myndigheterna sin verksamhet. Denna verksamhetsplanering tar sin utgångspunkt i regeringens och riksdagens intentioner med verksamheten, till exempel som de kommer till uttryck i regleringsbrevet. Verksamhetsplaneringen har ett nära samband med myndighetens budgetarbete, bland annat eftersom tillgängliga resurser styr vilket ambitionsnivå en myndighet kan ha i verksamheten.

Det saknas gemensamma regler för hur verksamhetsplaneringen i myndigheterna bör utformas. Enligt Ekonomistyrningsverket kan verksamhetsplaneringen utmynna i en myndighetsgemensam verksamhetsplan, men behöver inte göra det. Detta innebär att varje myndighetschef ansvarar för att verksamheten planeras på ett relevant sätt.

Ett genomgående tema som framkommer i vår analys av de 20 myndighetsanalyserna är att det förekommer brister i myndigheternas interna styrning. I myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap refererar vi till myndighetens internrevision. Internrevisionen framhåller bland annat följande

[L]edningen, inom ramen för befintligt ledningssystem och styrmodell, saknar full kontroll över viktiga strategiska avvägningar och beslut. Detta innebär begränsade förutsätt-

ningar både för omprioritering till föremål för myndigheten som helhet och för möjligheter att följa upp samt pröva verksamheten på en relevant nivå. [...] Detta kan leda till [...] en felaktig resursallokering, förlorade samordningsvinster och bristande effektivitet i förvaltningen (2012:1).

En möjlig förklaring till dessa brister skulle kunna vara bristen på interna verksamhetsplaner och andra styrdokument. Vår genomgång visar dock att merparten av de myndigheter som vi har granskat utarbetar verksamhetsplaner. Dessa dokument är ofta kompletterade med olika styr- och strategidokument.

Tvärtom visar analyserna i några fall att utarbetande av styrdokument har prioriterats och att bristerna snarare kan förklaras av utarbetandet av för många styrdokument och för litet fokus på att genomföra dessa planer och strategier.

I myndighetsanalysen av Skogsstyrelsen framkommer till exempel följande:

Skogsstyrelsen har därför ägnat mycket tid åt att ta fram styrande dokument för hela verksamheten. Mindre tid har avsatts för att implementera dem. Det finns en frustration bland cheferna i den operativa verksamheten över den mängd riktlinjer och styrdokument som kommer från olika delar av huvudkontoret (2010:13).

I flera av myndighetsanalyserna framträder en bild där myndigheterna har svårt att omsätta politiska mål till konkreta aktiviteter att styra mot.

Ett ytterligare exempel från Skogsstyrelsen belyser denna problematik, men även att det finns en medvetenhet i organisationen kring svårigheterna att omsätta politiska mål till konkreta aktiviteter:

Skogsstyrelsen saknar mätbara och kvantifierade mål och indikatorer för flera verksamheter, inte minst vad gäller målet om en effektiv förvaltning. Myndigheten utfärdar också

många riktlinjer och styrdokument som distrikten har svårt att omsätta, vilket ytterligare förstärker bilden av en otydlig intern styrning. Skogsstyrelsen är dock medveten om de styrningsproblem som återstår och arbetar för att komma tillrätta med dem (2010:13).

Även i myndighetsanalysen av Ungdomsstyrelsen framgår svårigheten i att omsätta regeringens styrning till interna styrdokument.

Myndighetens styrmodell med mål för hur den bör utvecklas har ingen närmare koppling till myndighetens uppdrag i instruktion eller andra styrdokument från regeringen (2010:10).

Ett tredje exempel återfinns i rapporten om Folke Bernadotteakademien (FBA):

Som särskilt viktigt för FBA:s fortsatta utveckling anser vi bland annat det vara att myndigheten förmår att ytterligare operationalisera sitt uppdrag till mål som i högre grad går att följa upp och styra mot (2011:21).

Ett ytterligare exempel på denna problematik återfinns i myndighetsanalysen av Diskrimineringsombudsmannen. Där framgår att brister i styrningen kan förklaras av otydliga och abstrakta verksamhetsplaner samt att flera av målen inte är specifika, accepterade, tidsatta eller realistiska.

En svårighet tycks alltså vara att omsätta politiska mål i till exempel instruktion och regleringsbrev till konkreta aktiviteter i verksamhetsplaner och andra styrdokument. Men förklarar detta samtliga brister i den interna styrningen som identifierats i myndighetsanalyserna?

I flera av de genomförda analyserna återkommer bilden av myndigheter som organisationer i ständig förändring. Sådana förändringar kan bero på externa faktorer.

I myndighetsanalysen av Diskrimineringsombudsmannen konstateras till exempel att myndigheten lagt ned stora resurser på att få fyra myndigheter att bli en myndighet. Diskrimineringsombudsmannen arbetar med att få till en gemensam syn på uppdraget, prioriteringar, arbetsformer och processer. För att lyckas med detta har myndigheten genomgått flera interna omorganisationer. Statskontoret konstaterar dock i rapporten att mycket återstår att göra innan detta mål uppnåtts.

Men även i myndigheter som inte har fått ett förändrat uppdrag eller ombildats framträder bilden av myndigheter som organisationer i förändring. Ett sådant exempel är myndighetsanalysen av Länsstyrelsen i Kalmar län; en myndighet som omorganiserades år 2009:

Syftet med omorganisationen var att skapa en organisation med färre enheter, att tydliggöra chefernas huvuduppgifter och roll i linjeorganisationen, samt skapa förutsättningar för att effektivisera verksamheten och utveckla det tvärsektoriellet arbetet (2010:16).

I den workshop som vi genomförde med de myndigheter som varit föremål för en myndighetsanalys framhölls att förändring och förändrade förutsättningar inte kan användas som ursäkt för de identifierade bristerna i myndigheternas styrning. Tvärtom framhöll flera myndighetsföreträdare att förändring och förändrade förutsättningar är en del av spelreglerna och att detta är något som myndigheterna bör kunna förhålla sig till. Några deltagare talade till och med om förändring som normaltillståndet för en myndighet.

Intern styrning och kontroll – ett utvecklingsområde

Sex av de 20 myndigheter som analyserats omfattas av internrevisionsförordningen. Dessa myndigheter är Kulturrådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för yrkeshögskolan, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket.

I de myndigheter som omfattas av förordningen ska det finnas en internrevision. Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen omfattas även av förordningen om intern styrning och kontroll. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

Ovanstående innebär att ledningen ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och övriga förpliktelser. Detta innebär också att dessa myndigheter ska göra en riskanalys i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av ovanstående paragraf i myndighetsförordningen inte fullgörs.

Förordningen om intern styrning och kontroll infördes inför verksamhetsåret 2008. Det framgår i två av myndighetsanalyserna att denna process fortfarande är under utveckling. I analysen av Kulturrådet noteras att myndigheten sedan år 2009 arbetat med att förbättra den interna styrningen och kontrollen enligt förordningen. År 2009 upprättades en riskpolicy och en instruktion för riskhantering. I riskpolicyn anges att riskhanteringsarbetet ska bedrivas integrerat med ordinarie verksamhet.

Att integrera intern styrning och kontroll samt riskanalysmomentet i den ordinarie verksamheten tycks vara en utmaning för fler myndigheter än Kulturrådet.

I myndighetsanalysen av Socialstyrelsen framgår till exempel följande:

Socialstyrelsen har påbörjat arbetet med att uppfylla de formella kraven i förordningen om intern styrning och kontroll. Riskanalyser har genomförts, men kontrollåtgärder och integrering återstår (2011:8).

Genomgången av de 20 rapporterna visar att flera av de 14 myndigheter som inte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ändå har ambitionen att anlägga ett riskbaserat synsätt på intern styrning och kontroll, liknande vad som gäller för de myndigheter som omfattas av förordningen. Denna bild bekräftades även vid den workshop som arrangerades med företrädare för myndigheterna.

Finns förutsättningar att följa upp verksamheten?

Styrning och uppföljning är två intimt sammanflätade processer. I de genomförda myndighetsanalyserna är det också svårt att tydligt avgränsa slutsatser om myndigheternas interna styrning från de som gäller myndigheternas uppföljning.

Den löpande uppföljningen av myndigheternas verksamhet sker i många former. Några av dessa uppföljningar är formaliserade, andra sker i en omfattning och på sådant sätt som beslutas av myndighetschefen.

Myndigheterna lämnar varje månad och kvartal uppgifter om det finansiella utfallet till statsredovisningen. Därutöver lämnas anslagsprognoser till ESV och fackdepartement.

I likhet med styrningen så identifieras i myndighetsanalyserna ett antal brister i myndigheternas verksamhetsuppföljning.

Dessa brister har delvis olika karaktär. Inledningsvis noteras i flera av myndighetsanalyserna att det saknas mål eller nedbrutna indikatorer att bygga uppföljningen på. Samtidigt framgår i ett stort antal av analyserna att myndigheterna saknar ändamålsenliga tidredovisningssystem, alternativt att sådana system så nyligen införts att det är svårt att bedöma om de understödjer en effektiv verksamhetsuppföljning.

I myndighetsanalysen av Sametinget framhålls bristen på indikatorer att bygga uppföljningen på:

I och med att indikatorer för uppfyllelsen av mål och delmål i verksamhetsplanerna ofta saknas är det svårt att internt följa upp om verksamheten genomförs enligt plan (2010:15).

Denna problematik beskrivs även i myndighetsanalysen av Skogsstyrelsen:

Skogsstyrelsen har inte gjort någon sammanställning över alla de mål som myndigheten arbetar för eller de nyckeltal som används för att följa upp verksamheten mot dessa mål. Det är heller inte tydligt hur ofta olika uppgifter samlas in. Det gör det svårt att få en samlad bild av myndighetens uppföljning och vilka mål de kopplar till (2010:13).

När det gäller myndigheternas tidredovisning och bristerna i dessa system så återkommer denna fråga i ett stort antal myndighetsanalyser. Analyserna visar att flera myndigheter fortfarande saknar ett sammanhållet tidredovisningssystem. Ett sådant exempel är Smittskyddsinstitutet (SMI):

SMI har inget tidredovisningssystem för hela myndigheten. Tidsanvändning följs upp för viss externt finansierad verksamhet. Detta innebär att det inte går att följa upp hur myndighetens samlade intäkter används. Det går heller inte att följa upp hur mycket tid som lagts ned på t.ex. att genomföra myndighetens utbildning och de regeringsuppdrag myndigheten tilldelats (2011:33).

En ytterligare iakttagelse när det gäller tidredovisningen är att flera myndigheter först de senaste åren kommit att införa tidredovisning i verksamheten och att dessa system fortfarande är under utveckling. Detta kan sannolikt även förklara vissa inkörningsproblem när det gäller användandet av tidredovisning.

Den absoluta merparten av de granskade myndigheterna har infört tidredovisning i någon form, även om dessa system inte alltid är sammanhållna och omfattar hela verksamheten.

Däremot framkommer i några analyser bilden av tidredovisningssystem som inte är ändamålsenliga eller understödjer en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten.

Ett sådant exempel återfinns i analysen av Kulturrådet:

Kulturrådet saknar ett heltäckande system för att mäta resursanvändningen. Det går endast att hämta uppgifter på en aggregerad nivå från myndighetens tidredovisningssystem. Kulturrådets ekonomistyrning, som baseras på ett stort antal tvärgående aktiviteter, är svåröverskådlig och kräver en detaljerad resursstyrning och uppföljning.

[...] Enligt uppgift avser Kulturrådet att inleda ett arbete med att utveckla tidredovisningssystemet. Syftet är att få en bättre styrning inom de olika verksamhetsgrenarna (2011:18).

Även i analysen av Myndigheten för yrkeshögskolan framkommer en bild av en tidredovisning som inte understödjer en effektiv verksamhetsuppföljning:

[T]idredovisningen behöver bli mer enhetlig. Myndigheten behöver bestämma detaljeringsgrad för tidredovisningen och svara för att den används lika i hela myndigheten (2012:29).

Behov av att utveckla resultatredovisningen

Myndigheterna lämnar varje år en årsredovisning som ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, sammanställning av väsentliga uppgifter samt noter. Vissa myndigheter lämnar även en finansieringsanalys. Myndigheterna ska lämna sin årsredovisning till regeringen senast den 22 februari året efter räkenskapsåret. Redovisningen ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form den bedrivs.

Av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap. 1 §, framgår att myndigheterna ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som anges

i myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Denna resultatredovisning ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

Styrning, uppföljning och resultatredovisning kan i myndigheter ses som en kedja där styrningen syftar till att omsätta politiska mål till operationaliseringsbara aktiviteter. Uppföljningen utgör ett instrument för att säkerställa att dessa aktiviteter genomförs enligt plan och resultatredovisningen blir ett samlat kvitto på hur väl myndigheterna lyckats omsätta dessa politiska mål i praktisk handling.

Enligt synsättet ovan kommer brister i styrning och uppföljning även att leda till brister i myndigheternas resultatredovisning. Detta är också den samlade bilden i de 20 genomförda myndighetsanalyserna.

En iakttagelse i flera av analyserna är att myndigheternas resultatredovisningar är knapphändiga eller kortfattade och att det därmed är svårt att utläsa vilka resultat myndigheten uppnår. Ett sådant exempel finns i analysen av Länsstyrelsen i Kalmar län:

Länsstyrelsens årsredovisning ger [...] en mycket kortfattad bild av myndighetens samlade resultat. Det är därmed svårt att få en överblick över vilka verksamhetsresultat Länsstyrelsen i Kalmar uppnår. [...] En orsak till att årsredovisningen inte innehåller en mera utvecklad resultatinformation är [...] att det inte finns någon efterfrågan (2010:16).

Länsstyrelsen i Kalmar län är inte det enda exemplet där brister i resultatredovisningen förklaras med begränsat intresse från regeringen. Detta framkommer även i myndighetsanalysen av Myndigheten för yrkeshögskolan:

Insatser, rapporter och analyser [av myndighetens verksamhet] är kopplade till de olika [regerings]uppdragen och redovisas i årsredovisningen. Några bedömningar av vilka resultat eller effekter insatserna medfört görs inte och efterfrågas inte heller av regeringen (2012:29).

I Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 1 § i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag framgår att kostnad per prestation kan avse såväl kostnad per prestationstyp och år som en enskild prestations totala kostnad. I det senare fallet, som exempelvis kan avse längre projekt, bör kostnader från tidigare år som är hänförliga till prestationen inkluderas i redovisningen. Kostnader för prestationer bör avse de förvaltningskostnader som kan hänföras till prestationerna.

Myndighetsanalyserna visar att det finns en förbättringspotential i myndigheternas resultatredovisning. Det finns exempel på myndigheter som påbörjat ett sådant förändringsarbete. Till exempel framhålls i myndighetsanalysen av Smittskyddsinstitutet att:

SMI kommer [...] att behöva utveckla sin resultatredovisning de kommande åren. I årsredovisningen för år 2011 räknar myndigheten med att kunna redovisa myndighetens kostnader uppdelade per verksamhetsområde (2011:33).

I den workshop som genomfördes med företrädare för de analyserade myndigheterna framkom att flera myndigheter efterfrågade ytterligare stöd i hur de ska utforma resultatredovisningen. Detta gäller inte minst frågan om vad som avses med uttrycket ”verksamhetens prestationer” i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Denna efterfrågan på stöd finns trots att Ekonomistyrningsverket har tagit fram vägledning och stödmateriel samt tillhandahåller seminarier och utbildningar som stöd till myndigheterna i detta arbete.

Myndighetssamverkan

Överlappande uppgifter skapar ökat behov av samverkan

Det finns olika förklaringar till att myndigheter samverkar. Samverkan mellan myndigheter kan handla om att motverka fragmentering, det vill säga problem som uppstår som en följd av ökad specialisering och sektorisering i myndighetsvärlden. Behovet av samverkan ökar också i takt med att förvaltningen omfattar ett allt större antal tvärsektoriella politikområden. Många samhällsproblem är sektorsövergripande och det skapar behov av att hitta former för att hantera tvärsektoriella frågor. Statskontoret har tidigare också pekat på att det sker ett ökat inslag av samråd och samverkan mellan myndigheter i syfte att lösa tvärsektoriella frågor (Statskontoret 2006:13).

Samverkan kan också vara en väg att öka myndigheters fokus och engagemang inom vissa områden där regeringen av olika anledningar inte har preciserat mål och medel för myndigheterna (Statskontorets småskrifter 2).

Av förvaltningslagens 6 § framgår att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Myndighetsförordningen innehåller också krav på myndigheter att samverka. Av förordningens 6 § framgår att enskilda myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas, såväl för enskilda som för staten som helhet.

Samverkan mellan myndigheter tas upp i flera myndighetsanalyser. Analyserna behandlar såväl i vilken utsträckning samverkan förekommer som motiven för varför samverkan behövs. När det gäller länsstyrelsernas verksamhet står det klart att samverkan mellan länsstyrelser har ökat betydligt under senare år.

Länsstyrelsen i Kalmar län listar själv nästan 100 olika samverkansgrupper, huvudsakligen permanenta, som den deltar i (2010:16).

Länsstyrelsen har ibland själv initierat samverkan. I andra fall har de myndigheter som ger länsstyrelsen uppdrag initierat samverkan.

I myndighetsanalyserna tas olika motiv upp för varför myndigheterna samverkar med varandra. I likhet med länsstyrelserna, vars uppdrag bland annat består i att just samordna statens insatser, finns myndigheter där samordningen med andra myndigheter utgör en helt central uppgift för myndigheten. Hit hör myndigheter som Folke Bernadotteakademin och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Oklar ansvarsfördelning och överlappande uppgifter förekommer mellan myndigheter, vilket kan skapa behov av samverkan. Det gäller Kungliga Biblioteket och Kulturrådet där myndighetsanalyserna menar att ansvarsfördelningen behöver bli tydligare mellan myndigheterna. Ytterligare ett exempel på otydlig ansvarsfördelning rör ansvaret för kulturstatistiken. Här gäller det ansvarsfördelningen mellan Kulturanalys och Kulturrådet. Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet har vidare överlappande uppgifter inom smittskyddsområdet (se även kapitlet Regeringens myndighetsstyrning, avsnittet Verksamheternas organisering).

Förutom dessa otydligheter som kan skapa behov av samverkan finns även exempel på vad myndigheter kan uppfatta som en otydlighet i själva samverkansuppdraget. Dessa synpunkter framkom vid workshopen med myndigheter som varit föremål för myndighetsanalyser. Otydligheterna uppstår när flera myndigheter får regeringens uppdrag att samverka utan att samtidigt en enskild myndighet får i uppgift att hålla ihop eller initiera det arbetet som ska ske gemensamt av de samverkande myndigheterna. Samtidigt kan regeringens avsikt med att inte peka ut en enskild myndighet vara just den att myndigheterna inom sig ska komma överens om de närmare formerna för hur samverkansarbetet ska bedrivas.

Ytterligare en erfarenhet som kom fram vid vår workshop är att när en myndighet får i uppdrag att samverka med andra myn-

digheter har inte alltid myndigheterna nåtts av information om att de förväntas delta i ett samverkansuppdrag. Den informationen får då myndigheterna först när den myndighet som fått det formella samverkansuppdraget tar kontakt för att inleda uppdraget.

Till sist problematiserades själva begreppet samverkan. Nu används begreppet med olika innebörder och utan att det preciseras. Från vår workshop efterlystes en gemensam definition på samverkan.

Kompetensförsörjning

Ansvar för att genomföra den statliga arbetsgivarpolitiken är till stor del delegerad till myndigheternas chefer. Det betyder att myndigheterna har stor frihet att självständigt utforma sin kompetensförsörjning med hänsyn till de krav som ställs på verksamheten. Av myndighetsförordningens 7 § framgår att myndigheterna med sin arbetsgivarpolitik ska skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenheter. I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning. Vidare framgår i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag att myndigheterna ska redovisa åtgärder som vidtagits för att säkerställa myndighetens kompetens.

Regeringens skrivelse till riksdagen om utnämningpolitiken (Skr. 2009/10:143) är också en utgångspunkt för regeringens styrning. Regeringen tar här upp sin syn på myndighetschefens roll och vilka krav som ställs på henne eller honom. Regeringen pekar ut myndighetschefens ledarskapsförmåga, vilken bland annat består i förmågan att företräda arbetsgivarintresset. Frågor som rör rekrytering, lönebildning, arbetsmiljö, jämställdhet, mångfald, värdegrundsarbete och ohälsa har mycket stor betydelse för myndighetens förmåga att motsvara regeringens ambitioner inom den statliga arbetsgivarpolitiken.

De beskrivningar och iakttagelser vi gör av kompetensförsörjningen i myndigheterna ligger i linje med den bedömning regeringen gör i den förvaltningspolitiska propositionen. Regeringen bedömer här att kompetensförsörjningen i huvudsak fungerar väl och det är också den allmänna bild som våra myndighetsanalyser ger.

Av myndighetsanalyserna framgår att många myndigheter anser att de har den kompetens som verksamheten kräver och att de också har hög kompetens inom relevanta områden. Samtidigt pekar myndigheterna på en del problem med att rekrytera, utveckla och behålla kompetent personal. I analyserna beskrivs vidare åtgärder som myndigheterna vidtar för att komma till rätta med problem inom de här områdena.

Myndigheterna menar att kraven på den kompetens verksamheten kräver varierar över tid. Utmaningarna rör sig om att kunna anpassa kompetensen när uppdragen förändras. Regeringen kan ställa nya krav och förväntningar på enskilda myndigheter, till exempel när uppgifter som regleras i instruktionen läggs till eller tas bort från myndighetens uppdrag. Smittskyddsinstitutet menar att det ligger en stor utmaning för myndigheten i att anpassa kompetensen hos institutets personal för att kunna möta det bredare uppdrag som regeringen gett institutet inom smittskyddsområdet. Den befintliga kompetensen behöver stärkas och nya kompetenser behöver tas in för att klara av myndighetens vidgade uppdrag. Länsstyrelsen i Gotlands län menar att medarbetarna måste skaffa sig bredare kompetens för att kunna arbeta inom flera sakområden. Vidare har Kulturrådets utredar-kompetens minskat till följd av personalövergångar till Myndigheten för kulturanalys och till Kungliga biblioteket.

Myndigheterna menar att förändringar i omvärlden ställer krav som innebär att de anställdas kompetens behöver kompletteras eller få en delvis ny inriktning. Kungliga biblioteket anser att nya uppdrag och förändringar i omvärlden kräver en delvis annan kompetens, framför allt behöver kompetensen inom IT-området förstärkas.

När myndigheter omorganiseras kan de få problem med kompetensförsörjningen. Även i de fall det råder osäkerhet om myndighetens framtida verksamhet, eller då myndigheten anser att den inte fått tillräckligt tydliga besked om den verksamhet som ska bedrivas, finns risk för att problem uppstår. Socialstyrelsen ser i myndighetsanalysen risker och problem med sin nya organisation, bland annat i form av att sakområdeskompetens går förlorad. Smittskyddsinstitutet uppfattar en risk för att tappa kompetens inom laboratorieområdet, bland annat till följd av den osäkerhet som råder om hur institutets framtida verksamhet ska se ut inom området.

Ytterligare ett problem som framkommer i myndighetsanalyserna är att kompetensen kan variera mellan olika handläggare, även om kompetensen i myndigheten överlag uppfattas som bra. Företrädare för Statens geotekniska institut (SGI) målgrupper menar dessutom

[...] att deras relation till SGI i praktiken bygger på kontakter med en eller ett fåtal personer, snarare än med institutet som organisation (2011:14).

Det är med andra ord inte myndigheten som uppfattas ha kompetens inom det område den ansvarar för utan enskilda medarbetare. Statskontoret ser i myndighetsanalysen därmed risk för att det samlade institutets identitet framstår som oklar i omvärlden.

Generationsväxlingen i statsförvaltningen pågår för fullt. Ett stort antal anställda närmar sig ålderspension. Frågan om i vilken utsträckning de ökande pensionsavgångarna kan leda till att det blir svårt för myndigheterna att upprätthålla kompetensen inom sina verksamheter har uppmärksammats i olika sammanhang. Så görs också i några av myndighetsanalyserna. Statens veterinärmedicinska anstalt och Statens geotekniska institut står inför stora pensionsavgångar och menar att detta kan skapa problem framöver. I myndighetsanalysen av Statens geotekniska institut framhålls att:

[F]ör en kunskapsorganisation av SGI:s slag är kompetensförsörjningen en kritisk faktor. Flera omständigheter bidrar till att detta för närvarande är särskilt accentuerat för SGI, bl.a. att en fjärdedel av institutets medarbetare kommer att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod och att tillgången på främst geotekniker enligt SGI är mycket begränsad i rådande marknadsläge (2011:14).

Ytterligare ett problem som tas upp i myndighetsanalyserna har att göra med myndigheternas storlek. Ett par mindre myndigheter för fram att just deras litenhet gör dem extra sårbara. En av dem är Fastighetsmäklarnämnden (nuvarande Fastighetsmäklarinspektionen). Myndigheten menar att den för tillfället har rätt och tillräcklig kompetens, men att denna samlade kompetens kan äventyras eftersom den upprätthålls av få personer. Verksamheter som bedöms sårbara inom myndigheterna är it, ekonomistyrning och tillsyn.

I myndighetsanalyserna beskrivs också vilka åtgärder myndigheterna vidtar för att se till att personalen har den kompetens som verksamheten kräver. Myndigheterna erbjuder medarbetarna specialisttjänster och karriärvägar för att behålla och utveckla kompetensen. Vissa myndigheter tidigarelägger också rekryteringar för att säkra överföring av kompetens från nyckelpersoner som ska gå i pension till nyanställda. Många myndigheter arbetar dessutom med kompetensförsörjningsplaner och kompetensstrategier som medel för att utveckla och ta till vara medarbetarnas kompetens. I myndighetsanalyserna konstateras att kompetensförsörjningsplaner saknas i vissa myndigheter och att sådana planer skulle underlätta för myndigheterna i deras arbete med kompetensförsörjning.

Uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamheten är en viktig inkomstkälla

Myndighetsanalyserna visar att uppdragsverksamheten utgör en viktig inkomstkälla för myndigheterna genom att den bidrar till att täcka myndighetens gemensamma kostnader. Samtidigt

ställs myndigheterna inför stora utmaningar när omfattningen av uppdragsverksamheten minskar och myndigheterna måste hitta lämpliga strategier och anpassa övrig verksamhet till de minskade intäkterna. Verksamheten och styrningen av såväl Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens geotekniska institut som Skogsstyrelsen illustrerar i våra myndighetsanalyser de problem och utmaningar som myndigheter med mer omfattande uppdragsverksamhet kan ställas inför när uppdragen minskar.

Statens veterinärmedicinska anstalt har sedan lång tid tillbaka haft möjlighet att disponera avgifter för vissa av sina tjänster. Det har gjort att myndigheten, i takt med att uppdragsverksamheten ökat, kunnat expandera sin verksamhet. Samtidigt har myndigheten gjort sig beroende av den finansiering som uppdragsverksamheten genererat. På senare tid har emellertid avgiftsintäkterna av olika anledningar minskat. Myndighetens strategi har då varit att verka för att öka avgiftsintäkterna. Vi menar i myndighetsanalysen att det kan finnas skäl att ifrågasätta denna strategi och för fram argument som talar för att uppdragsverksamheten inte bör öka utan snarare minska ytterligare. Dessa argument handlar i första hand om att slå vakt om regeringens principiella förvaltningspolitiska ställningstagande att staten inte ska sälja tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Intäkter från uppdragsverksamheten har spelat en stor roll även för Skogsstyrelsens möjligheter och behov att styra sin verksamhet. Myndighetens ekonomi stärktes under flera år genom att myndigheten utförde uppdrag i form av arbetsmarknadsåtgärder åt Arbetsförmedlingen. När regeringen beslutade att arbetsmarknadsåtgärderna skulle upphöra anpassade myndigheten inte tillräckligt snabbt sin verksamhet till de ändrade förutsättningarna. Arbetsmarknadsåtgärderna hade under flera år svarat för en stor del av myndighetens uppdragsintäkter. Konsekvensen blev att myndigheten kom att redovisa stora ekonomiska underskott utan att ha en plan för hur det balanserade underskottet skulle minska.

Även Statens geotekniska institut har redovisat negativa resultat när man ser till det samlade resultatet under en längre period. Ett sätt att förbättra resultatet är att öka intäkterna genom fler uppdrag. Vi pekar dock i myndighetsanalysen på att en sådan utveckling inte får riskera att negativt påverka tilltron till myndigheten i rollen som expertmyndighet inom sitt område. Inte heller får en sådan utveckling leda till att myndigheten i ökad utsträckning kommer att konkurrera med marknaden i övrigt.

Oklara effekter av myndigheternas uppdragsverksamhet

Underlaget för våra iakttagelser när det gäller statlig uppdragsverksamhet begränsas till ovanstående tre myndigheter.

Regeringens ståndpunkt, som den kommer till uttryck i den förvaltningspolitiska propositionen, är att statliga myndigheter som regel inte bör sälja tjänster på en konkurrensutsatt eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Samtidigt ser regeringen att det kan finnas skäl att utifrån ett samhälleligt perspektiv ge myndigheter möjlighet att sälja en vara eller en tjänst på en marknad.

Ett bland flera motiv för att bedriva uppdragsverksamhet vid de analyserade myndigheterna är bland annat att uppdragsverksamheten förbättrar förutsättningarna för myndigheten att ha en lokal förankring. Ett motiv som för övrigt förs fram i den förvaltningspolitiska propositionen som exempel på när det kan finnas skäl att göra avsteg från regeringens principiella hållning att statliga myndigheter inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.

Statens geotekniska institut har bedrivit avgiftsfinansierad verksamhet under lång tid. Grunden för institutets verksamhet har varit att organisationen ska bedriva uppdragsverksamhet integrerat med myndighetsverksamhet och med forskning och utveckling.

När det gäller motivet för, och omfattningen av, uppdragsverksamheten vid Statens veterinärmedicinska anstalt bygger den dels på det behov myndigheten uttalat om att av kompetens-

mässiga skäl ha bredd och volym i analysverksamheten, dels på det behov som finns av att finansiera den omfattning av verksamheten som myndigheten under lång tid byggt upp. Vi ställer oss dock i myndighetsanalysen tveksamma till de motiv myndigheten för fram för att bedriva uppdragsverksamheten. Vi anser där att myndighetens finansieringsbehov inte har någon relevans i den principiella bedömningen av uppdragsverksamhetens omfattning.

Vi menar dessutom att det inte är ett hållbart motiv för en myndighet att uppdragsverksamheten för med sig fördelar i form av att upprätthålla kompetens och bättre lösa de myndighetsuppgifter som man har. Istället menar Statskontoret att det finns principiella skäl som talar för att uppdragsverksamheten bör minska ytterligare. Samtidigt framhålls i myndighetsanalysen att Statens veterinärmedicinska anstalt inte fått några tydliga styr signaler från regeringen om att uppdragsverksamheten skulle ligga på en annan nivå än den nuvarande.

Myndigheterna värderar sina uppdragsverksamheter högt. Samtidigt saknas mer preciserade redogörelser för vilka effekter uppdragen har för myndighetens övriga verksamhet. Myndigheterna har också liten kunskap om de effekter deras uppdragsverksamhet ger. Det gäller för det första effekter på myndighetens interna verksamhet, vilket framkommer i myndighetsanalysen av Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).

Effekterna av uppdragsverksamheten värderas [...] mycket högt av SVA, men i årsredovisningarna finns ingen systematisk eller preciserad redovisning av dessa samband eller effekter beskriven.

[...] SVA bör därför, enligt Statskontorets bedömning, på ett tydligare och mer preciserat sätt redogöra för uppdragsverksamhetens effekter – såväl positiva som negativa – för myndighetens övriga verksamhet (2012:9).

För det andra brister också kunskaperna när det gäller uppdragsverksamhetens effekter på de marknader som omfattas av verk-

samheten. Kunskap saknas i stor utsträckning om hur konkurrensen ser ut på de marknader där Statens veterinärmedicinska anstalt säljer sina tjänster och produkter. Kunskaperna brister även när det gäller de marknader som Skogsstyrelsen verkar på.

Skogsstyrelsen [har] liten kunskap om sina marknadsandelar för olika tjänster och produkter i olika delar av landet. Skogsstyrelsen har därmed inte heller någon kunskap om sin eventuella påverkan på konkurrensen på de lokala marknaderna (2010:13).

När det gäller verksamhetens omfattning ser vi i myndighetsanalyserna en risk för att verksamheten kan komma att anpassas efter tillgänglig finansiering i en verksamhet som är starkt efterfrågestyrd. Ett sätt att minska denna risk kan vara att öka den strategiska styrningen mot de resultat den aktuella myndigheten ska uppnå.

Regeringen aviserar i den förvaltningspolitiska propositionen att myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där statliga myndigheter är verksamma bör uppmärksammas i kommande omprövningar av det statliga åtagandet. Myndighetsanalyserna visar också att det kan finnas skäl för regeringen att pröva inriktningen och omfattningen av myndigheternas uppdragsverksamhet. I fallet Statens veterinärmedicinska anstalt anser vi:

[...] att en bedömning av minimivån [för uppdragsverksamheten] ytterst handlar om en principiell bedömning där omfattning av graden av statligt åtagande som myndigheten [SVA] ska omhänderta inom sitt område, utgör kärnan (2012:9).

Myndighetsanalyserna berör även det förhållandet att det kan finnas en risk för korssubventionering mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet. Vi menar att myndighetens organisation kan ge upphov till att sådana risker uppstår.

I det sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma Statens geotekniska instituts uppdragsverksamhet. I myndighetsanalysen framhålls att det finns skäl för regeringen att framöver följa upp hur myndigheten ställt sig till vissa strategiska vägval när det gäller uppdragsverksamheten.

Ytterst handlar det om att statsmakterna måste avgöra om – som de hittills har bedömt – ett integrerat SGI ger större samhällsnytta än de nackdelar ett delvis konkurrerande SGI kan innebära för marknaden. Mot bakgrund av vad som anges i prop. 2009/10:175 finns det enligt Statskontoret skäl för regeringen att på nytt pröva denna fråga (2011:14).

Det integrerade arbetssätt som Statens geotekniska institut tillämpar är inte oproblematiskt. Hur väl man än utformar till exempel redovisningssystem torde det vara svårt att helt undvika risken för att det kan förekomma korssubventionering mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet.

Statens geotekniska institut arbetar utifrån en matrisorganisation, som myndigheten menar ger de olika verksamheterna stora fördelar samtidigt som Statskontoret konstaterar att den ger upphov till en del problem. Till fördelarna hör att uppdragsverksamheten bidrar till att samspelet stärks mellan intressanta forskningsresultat och praktisk tillämpning. Omvänt kan uppdragen och kontakterna med marknaden generera uppslag till angelägen forskning. Till problemen hör att det är svårt att särskilja intäkter av, och kostnader för, uppdragsverksamheten från myndighetens övriga verksamhet. Problemet uppmärksammas bland annat i den förvaltningspolitiska propositionen, där regeringen efterlyser en tydligare struktur för styrning, redovisning och uppföljning av den säljverksamhet som bedrivs på marknaden.

Summary and discussion

In this report, Statskontoret presents experiences and observations of steering and organisation within the State. The report is aimed at two aspects of steering and organisation: the Government's steering of agencies and the internal steering and organisation of the analysed agencies. These two aspects shall not be seen as isolated from one another; both are part of a chain of governance in which the links are instructions, appropriation directions, the organisation of activities, monitoring and performance reporting. The title of this study is Strengthen the chain! This may be seen as a rather strong imperative, but our intention is to convey the importance of politicians and officials of the State alike viewing steering as a whole and realising that there is more to do in this respect.

The basis of our report consists of the 20 agency analyses performed by Statskontoret over the last four years as commissioned by the Government. Agency analyses are carried out using an evaluation model developed by Statskontoret. An analysis of this nature is to provide an overview and analysis of an agency's circumstances, activities, performance and challenges. The model used in the analysis is broad and flexible and can be adapted to accommodate various factors.

The Government's context adapted steering has had an impact on the steering documents ...

A review of the agency analyses reveals that the context adapted steering (verksamhetsanpassad styrning) – which has been one of the objectives when making alterations to the agency steering – has had an impact. In practice, the Government has always steered agencies in different ways, but now this practice also manifests itself in the various steering

documents. Some agencies have comprehensive and detailed instructions, whilst others do not. Some agencies have target formulations in their appropriation directions, others do not. Some agencies are steered via a number of commissions, others are not. Some agencies are financed entirely by appropriations, others have a mixed financing that includes grants and/or charges. Different agencies are therefore steered differently, but are these adaptations always the result of a conscious, well thought-out and strategic view of the form of steering in the individual case or is there another explanation? Another related issue linked to this matter of adaptation is whether the agencies are steered "correctly"? It is not possible to answer these two questions within the scope of this report, but the review on which the report is based seems to suggest that the answer is somewhat more complex than a mere yes or no.

... and yet there are problems with the steering

The agency analyses indicate a number of deficiencies in the Government's steering of its agencies. Several of these deficiencies are in one way or another related to the fact that there is a lack of consistency in the steering of individual agencies and activities. This applies irrespective of whether the steering takes the form of targets, feedback, instructions and appropriation directions or commissions and financing. The agency analyses have provided examples of the different ways in which instructions and appropriation directions can be formulated and have indicated an inconsistency between the formulation of the instructions and the importance of the commission. They have also revealed that there is sometimes a poor balance between the commission and the corresponding operations initiated by an agency, and between tasks laid out in appropriation directions and those commissioned at regular intervals during the year. We have also seen examples in which there is a lack of criteria governing when commissions are to be financed and when they are not, in the scope of the administrative appropriation, and where there is no cohesive principle for how agencies are to be financed via appropriations, grants and/or charges.

The agency analyses also provide examples where there is a lack of consistency in terms of the division of responsibility and tasks between agencies. This has led to an overlap of certain commissions and an unclear division of responsibilities among agencies. An explanation for this is that it has proven difficult to facilitate an overview of the commissions and division of responsibilities in different spheres of activity, especially in cases where the agency is steered from different sections of the Government Offices.

The agencies utilise their delegated right to make decisions ...

For a long time, the state agencies have had a great deal of freedom to steer and organise their own operations. Much of the responsibility for conducting these operations within the scope of allocated funds has been delegated to the agencies. The delegated right to make decisions has been trialed on a number of occasions and has essentially been found to work well. When authority is delegated to agencies' management, the responsibility for internal steering and organisation of activities increases. This responsibility includes ensuring the agencies' follow-up and performance reporting functions are up to scratch.

... and yet there are problems with the internal steering

The deficiencies in the internal steering noted in the agency analyses are not thought to be a result of a lack of different types of steering documents. On the contrary, the analyses show that the work to develop steering documents is in many cases a priority. The problem is rather that the agencies produce too many steering documents and devote too little time and attention to implementing plans and strategies. In some cases, there are also deficiencies in the implementation itself.

Several of the agency analyses also indicate that there are problems relating to the agencies' monitoring of activities. For example there are agencies that have difficulties operationalising the political goals of their activities. In some

cases the agency does not have a breakdown of their goals and lacks indicators, which means that it is difficult to monitor and report on its activities. The agency analyses also suggest that there may be a need to develop the performance reports, since it is difficult to determine the results achieved by an individual agency based on the information in the report. When there are deficiencies in the follow-up and performance report, it is difficult for the Government to determine if an agency is running its activities in an efficient and appropriate manner or if the Government needs to change the way it steers the agency.

The agency analyses also reveal a need to improve the monitoring of agencies' market activities — a need which has also been observed in the Public Administration Bill, in which the Government calls for a clearer structure for agencies' monitoring of sales activities on the market. Such basis is valuable, not least when the Government examines the alignment and scope of the agencies' market activities. The agency analyses indicate that there may be cause for the Government to regularly carry out such examinations.

Calls for more strategic steering ...

In summary, our review of the agency analyses shows that there is a need for more strategic steering, from the Government and the Government Offices as well as within the agencies. The chain of governance should be linked together. When there are deficiencies in the Government Offices' strategic steering, this affects the agencies' internal steering and when there are deficiencies in the agencies' monitoring and reporting, this affects the Government Offices' opportunity to steer the agencies strategically.

In the Public Administration Bill, the Government also states that the steering should be more strategically focused. According to the Government, this means that "individual decisions should be made from a holistic perspective of all government policies, an assessment of political considerations across sector boundaries, not forgetting to observe stipulated

prioritisations and the State's combined resources, etc.” Judging by the public sector analyses, the Government's ambition to steer agencies and activities in a more strategic manner has not yet been fully realised.

...as well as greater clarity

Studying the observations of the agency analyses, there is one theme running throughout which cannot be associated with a particular category of general observations. What we are referring to is the recurring desire in the reports for greater clarity on the Government's part. This could relate to several different aspects of the steering. According to the analyses, the Government may need to clarify the focus of the commission, or describe in greater detail the agency's tasks, or formulate clear overarching principles which determine the tasks that an agency shall have. In addition, the Government may according to Statskontoret need to clarify when an agency is to receive special financing or clarify the division of tasks between agencies. Sometimes a clearer instruction and/or clearer signals are desired in the agency analyses.

The fact that an evaluating agency such as Statskontoret highlights the need for greater clarity is hardly surprising. We also feel that the desires for clarity put forth are reasonable. There may however be cause to put further consideration into the relationship between the desire for greater clarity and the Government's steering.

The fundamental question which must then be asked is 'why?' Why is the Government not clear in its steering? Here, we feel it is necessary to differentiate between the different components of the steering. The fact that goals are not always clearly formulated from the political level is something that agencies will have to live with in the future. There are several reasons for the overarching political goals not always being clear; for example, they can be a result of political compromises. The same can apply to principles for financing, which may also be a result of political compromises. Ensuring that the instruction

clearly states the agency's commission should however be fully achievable without needing to affect the Government's ability to steer its agencies. The Government also states in the Public Administration Bill that the instruction should be the fundamental instrument in steering agencies. According to the Government, the instruction must clarify the individual agency's commission; i.e., its tasks. The level of detail in the instruction may however vary. With a starting point in the Government's altered focus on steering, where the instruction constitutes a more central steering instrument, it is therefore important that this document is as clear as possible when defining the agency's commission.

If the starting point is the fact that the Government rarely formulates its overarching goals for a certain activity in a clear manner (and this is not expected to change), the Government Offices' duty as "translator" of the political will to bring about concrete agency steering becomes all the more important. Statskontoret's repeated wish for greater clarity indicates that the Government Offices do not always fully succeed in this task. The Government Offices' problem in this respect also makes it difficult for the agencies in turn to translate the Government Offices' steering into concrete activities to steer towards and thereby fulfil their task.

It should however be noted in this context that the agencies have been delegated the responsibility to steer and organise their activities. This also inevitably means a responsibility and space for the individual agency to interpret the Government's steering. The Government cannot, and shall not, manage agencies' activities in detail. The ambition to bring clarity here reaches its limits.

... and a holistic approach to steering and organisation in the State

In this report, we have analysed steering and organisation in the State based on the agency analyses performed by Statskontoret. To sum up, our analysis indicates that there are deficiencies in

the chain of governance from the Government to the Government Offices, on to the agencies and back. However, it has not been possible to look deeper into the problem in this report. Our recommendations for the upcoming in-depth studies will therefore be: adopt a holistic approach to steering in the State; analyse how well the chain of governance holds together. Our view is that each link in this chain affects the steering and organisation as a whole, and indeed, no chain is stronger than its weakest link.

Referenser

Lagar och förordningar

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förvaltningslag (1986:223).

Internrevisionsförordning (2006:1228).

Myndighetsförordning (2007:515).

Propositioner

Proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen.

Proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition).

Proposition 2009/10:175 om offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Rapporter, skrivelser m.m.

Ehn, P. & Sundström, G. 1997. Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen, i SOU 1997:15.

Regeringens skrivelse 2009/10:143 om utnämningpolitiken.

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

SOU 2008:118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.

Statens regionala företrädare – trender och scenarier. Statskontoret, 2010.

Statskontoret 2005:31. Sveriges internationella utvecklings-samarbete – styrning, ansvar och inriktning.

Statskontoret 2006:13. På tvären – styrning av tvärspektoriella frågor.

Statskontoret 2008:11. Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.

Statskontoret 2008:17. Modell för myndighetsanalyser.

Statskontorets småskrifter 2. Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar. Statskontorets årsbok 2007.

Tarschys, D. 2006. Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat. Underlag till Statskontorets seminarium.

Bilaga

Genomförda myndighetsanalyser

Myndigheten för yrkeshögskolan (2012:29)
Statens veterinärmedicinska anstalt (2012:9)
Kungliga biblioteket (2012:3)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012:1)
Smittskyddsinstitutet (2011:33)
Talboks- och punktskriftsbiblioteket (2011:27)
Diskrimineringsombudsmannen (2011:26)
Folke Bernadotteakademin (2011:21)
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (2011:19)
Kulturrådet (2011:18)
Statens geotekniska institut (2011:14)
Socialstyrelsen (2011:8)
Tillväxtverket (2011:2)
Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2010:24)
Fastighetsmäklarnämnden (2010:18)
Länsstyrelsen i Kalmar län (2010:16)
Sametinget (2010:15)
Skogsstyrelsen (2010:13)
Ungdomsstyrelsen (2010:10)
Länsstyrelsen i Gotlands län (2009:10)