

Scores rapportserie 2026:3

# Att göra myndigheter läsbara för styrning: En jämförande analys av regleringsbrev

Andreas Asplén Lundstedt



# SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR  
ORGANIZATIONAL RESEARCH

# Att göra myndigheter läsbara för styrning: En jämförande analys av regleringsbrev

Andreas Asplén Lundstedt  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Scores rapportserier 2026:3  
ISBN 978-91-88833-35-8

Illustration omslag: Bibliotekarien (ca 1566) av Giuseppe Arcimboldo

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm  
[www.score.su.se](http://www.score.su.se)



**Att göra myndigheter läsbara för styrning:  
En jämförande analys av regleringsbrev**

Andreas Asplén Lundstedt  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

## **Förord**

Rapporten presenterar resultat från en studie om hur den svenska regeringen styr myndigheters insamling och bearbetning av information genom regleringsbrev. Resultaten visar att skillnader i regeringens styrning går att förstå utifrån vilka målgrupper myndigheterna vänder sig till. Rapporten knyter an till flera av Scores forskningsområden: kunskapens organisering, regelskapande och regelföljande, samt demokrati, legitimitet och makt.

Jag vill tacka Scores redaktörer och granskare för värdefulla synpunkter på manuskriptet. Ett särskilt tack går till Livia Johannesson, Mikaela Sundberg och Martin Qvist som i olika faser gett mycket konstruktiva kommentarer. Jag hade också stor nytta av de kommentarer som jag fick av deltagare på ett seminarium på Score i november 2025, då rapportunderlaget presenterades. Jag är glad över att rapporten nu publiceras i Scores rapportserie.

*Göteborg, 2026-03-19*

*Andreas Asplén Lundstedt*

## Sammanfattning

Denna rapport undersöker hur regeringen styr svenska myndigheter genom regleringsbrev. Rapporten fokuserar på begreppet läsbarhet, hämtat från forskning om statlig kapacitet, för att undersöka hur regeringen styr myndigheters insamling och bearbetning av information. Empiriskt jämförs två typer av myndigheter under perioden 2005–2025: handläggningsmyndigheter (Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) och kärnmyndigheter (Skatteverket och Försvarmakten). Underlaget utgörs av 25 regleringsbrev som analyserats kvalitativt med fokus på vad myndigheterna ska göra läsbart och hur detaljerat eller öppet regeringen efterfrågar information.

Resultaten visar att handläggningsmyndigheterna är föremål för ett intensivt och detaljerat informationsbegär. Regeringen ställer omfattande krav på återrapportering av handläggningstider, kostnader, prognoser och kontrollinsatser. Kärnmyndigheterna möter däremot en mer öppen och tillitsbaserad styrning, där de i högre grad själva får definiera hur information samlas in och bearbetas.

Skillnaderna kan förstås utifrån vilken målgrupp myndigheternas verksamhet riktar sig till. Handläggningsmyndigheterna möter ofta socioekonomiskt utsatta grupper och präglas av målkonflikter mellan rättigheter, kontroll och effektivitet, vilket driver en detaljerad efterfrågan på information. Kärnmyndigheterna, vars verksamhet riktar sig mot samhället som helhet, präglas av större tillit och myndigheterna ges större mandat att själva utforma sin informationskapacitet. Rapporten bidrar till forskning om förvaltningsstyrning och statlig informationskapacitet genom att visa hur regeringens informationsbegär varierar beroende på myndigheters uppdrag och målgrupper.

## **Innehållsförteckning**

<b>Inledning och syfte.....</b>	<b>5</b>
<b>Litteraturoversikt.....</b>	<b>7</b>
<i>Läsbarhet och informationskapacitet .....</i>	<i>7</i>
<i>Regleringsbrev i det svenska styrningslandskapet .....</i>	<i>9</i>
<b>Metod och material .....</b>	<b>11</b>
<i><b>Handläggningsmyndigheter.....</b></i>	<i><b>11</b></i>
<i>Migrationsverket .....</i>	<i>12</i>
<i>Försäkringskassan.....</i>	<i>15</i>
<i>Arbetsförmedlingen .....</i>	<i>18</i>
<i><b>Kärnmyndigheter.....</b></i>	<i><b>21</b></i>
<i>Skatteverket .....</i>	<i>21</i>
<i>Försvarsmakten .....</i>	<i>24</i>
<b>Analys.....</b>	<b>28</b>
<i>Skillnader och likheter i regeringens myndighetsstyrning .....</i>	<i>28</i>
<i>Hur informationskapacitet formas av målgrupper.....</i>	<i>29</i>
<b>Avslutande diskussion .....</b>	<b>30</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>32</b>

## **Inledning och syfte**

I denna rapport undersöker jag det informationsbegär som kännetecknar försök att styra den offentliga förvaltningen. De senaste decenniernas omfattande reformer av offentlig sektor har lett till stora förändringar i sättet som information samlas in och bearbetas. Styrningen av och i förvaltningen har alltmer orienterats bort från ett traditionellt fokus på lagtillämpning. Istället har idén att verksamhetens resultat ska styra dess utveckling blivit brett utspridd. Det har gjort det centralt att formulera och följa upp mål, vilket i sin tur genererar omfattande system av redovisning, indikatorer, uppföljning och utvärdering (Funck & Karlsson, 2020; Hood & Dixon, 2015; Pollitt & Bouckaert, 2017; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2026). Den offentliga sektorn drunknar i de materiella och digitala konsekvenserna: uppsjöar av rapporter och utvärderingar, nya redovisnings- och ledningssystem, nyckeltal, öppna jämförelser och informationspunkter. Informationsinsamlingen är central för den ständiga granskningen som myndigheter, kommuner och regioner är föremål för: revision, tillsyn, inspektioner och kontroller av olika slag (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2019; Power, 1997). Mål- och resultatstyrningen har befästs parallellt med informationssamhällets framväxt, där framtagandet, bearbetningen och förmedlandet av information blivit fundamentala källor till produktivitet och makt (Castells, 1996).

Idag kännetecknas följaktligen försöken att styra den offentliga sektorn av ett till synes omätligt begär efter information. Att göra den offentliga förvaltningens verksamheter redovisningsbara har utpekats som centralt för de så kallade New Public Management-reformer som initierades i flera länder från 1980-talet och framåt (Hood, 1995). Dessa reformer är inte enhetliga och har utvecklats olika långt i olika länder, men brukar kännetecknas av att de hämtar inspiration från marknader för att finna lösningar på att hantera politiska problem, och managementtekniker hämtade från näringslivet för att styra organisationer (Karlsson, 2017). Att bedöma resultat är nära kopplat till ansvarsutkrävande, vilket ofta lyfts fram som ett centralt värde för att förbättra verksamheter, minska deras kostnader och stärka det offentligas legitimitet (Hood & Dixon, 2015). Sammantaget medför dessa styrambitioner ofta ett sökande efter mer och bättre information.

Utvecklingen har påverkat den förvaltningens organisering på djupet, i otaliga reformer avsedda att finna optimalt avgränsade enheter för att tydligare kunna bedöma och jämföra deras prestationer (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015). Individuella myndigheter och förvaltningar gör i allt större utsträckning sin verksamhet granskningsbar och deras verksamhet organiseras för att kunna redovisas, följas upp och genomlysas (Ek, 2012; Pierre & de Fine Licht, 2019). Som en konsekvens lägger förvaltningen alltmer resurser och personal på att samla in information och producera dokument, vilket syns i framväxten av renodlade granskningsmyndigheter, och kan tränga ut resurser till kärnverksamheten i sektorer som skola, vård och omsorg. Utvecklingen innebär stora risker för målförskjutning (Van Thiel & Leeuw, 2002). Indikatorer tas som en intäkt för prestation, men ger ofta en mycket begränsad bild av komplexiteten i den offentliga sektorns uppdrag, som att erbjuda god skola eller vård. Samtidigt skapas starka incitament för offentligt anställda att nå resultat, vilket kan leda till fusk, pinnräknande och medvetna feltolkningar. (Bevan & Hood, 2006).

I den här rapporten kommer jag att använda begreppet *läsbarhet* för att undersöka detta informationsbegär. Begreppet tar fäste på samhällsfenomen som regeringen vill göra läsbara för att kunna styra över dem. Detta medför en efterfrågan på att myndigheter ska samla in och bearbeta information om de områden de reglerar, såsom klimat, migration eller arbetsmarknaden. Regeringens efterfrågan kan samtidigt stärka möjligheten att styra myndigheterna, eftersom redovisandet av information kan göra deras interna verksamhet mer transparent för styrning. Begreppet läsbarhet kommer från forskning om statlig kapacitet inom statsvetenskapen och sociologin, där information ses som en central resurs i staters förmåga att styra sin omgivning (Brambor, Goenaga, Lindvall, & Teorell, 2020; Scott, 1998). Ingången skiljer sig från den stora litteraturen om förvaltningsreformer och resultatstyrning, kopplad till New Public Management och efterföljande koncept som New Public Governance och nätverksstyrning (Ansell, Sorensen, & Torfing, 2023; Ek Österberg & Qvist, 2023). Ambitionen att göra samhällsfenomen läsbara medför alltså en vilja att förenkla myndigheters verksamheter och göra dem överblickbara, vilket kan ses som en förutsättning för mål- och resultatstyrning.

Syftet med rapporten är att undersöka vad regeringen vill att svenska myndigheter ska göra läsbart och hur styrningen av dessa försök skiljer sig. Rapporten behandlar inte det faktiska arbetet med att samla in och bearbeta information inom myndigheter, utan fokuserar på de ambitioner, upplevda problem och föreställda lösningar som artikuleras genom regeringens styrning. Rapporten har en jämförande ansats som utgår från vilka målgrupper myndigheter riktar sig till. Det är välkänt att målgruppers konstruktion som förtjänta eller oförtjänta har stor påverkan på formulering och implementering av politik (Lara-Millán, 2017; Lundstedt, 2024; Schneider & Ingram, 1997; van Oorschot, 2006). Ett exempel bland många är flyktingpolitiken, där stor uppmärksamhet har ägnats åt hur stater har etablerat procedurer och byråkratier för att benämna och klassificera vem som är värdig att få skydd (Ekstedt & Lundstedt, 2024; Lundstedt, 2025). Två frågeställningar vägleder studien:

- Vilka skillnader och likheter finns i hur regeringen styr myndigheters insamling och bearbetning av information?
- Hur formas myndigheters insamling och bearbetning av information av vilka målgrupper deras verksamhet riktar sig till?

Empiriskt tar jag fäste på ett underbeforskat fenomen: den svenska regeringens styrning av myndigheter genom regleringsbrev. Den svenska staten är ett lämpligt fall eftersom Sverige ofta pekas ut som ett land där förvaltningsreformer anammades tidigt och har fått långtgående effekter (Hall, 2025; Jacobsson et al., 2015). Regleringsbrev utgör regeringens centrala formaliserade verktyg för att bestämma myndigheters mål och återrapporteringskrav. Brevens ökande omfattning och vikt sedan 1990-talet speglar i sig mål- och resultatstyrningens institutionalisering. Genom breven uttrycks regeringens efterfrågan på information från myndigheter. Som ett svar på detta leder utvecklar myndigheter analysenheter, nya datainsamlingsmetoder och producerar stora mängder statistik. Effekterna går bland annat att se i myndigheters årsredovisningar: digra, hundrasidiga texter som bågñar av siffror, indikatorer

och tabeller. Rapporten visar hur regeringens strävan efter läsbarhet ställer krav på att myndigheter bygger upp informationskapacitet för att svara på informationsbegäret.

Rapporten jämför två typer av myndigheter: handläggningsmyndigheter och kärnmyndigheter. Handläggningsmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket förenas av en verksamhet riktad mot socioekonomiskt utsatta. De anställer stora mängder myndighetsutövande personal som direkt möter målgruppen, och deras verksamhet är ofta föremål för intensiv politisk konflikt. Kärnmyndigheterna Skatteverket och Försvarmakten kännetecknas av att de representerar statens historiska kärnuppgifter: våldsmonopol och offentliga finanser. Deras verksamhet är riktad mot samhället som helhet, inbegriper begränsad kontakt med målgruppen och sker i ett område som inte är lika politiskt konfliktfyllt, även om försvarsfrågor sedan Rysslands invasion av Ukraina har blivit föremål för intensivare politisk konflikt.

Efter detta avsnitt följer en litteraturöversikt som presenterar litteratur om läsbarhet och informationskapacitet, samt tidigare forskning om regleringsbrev. Det följs av en presentation av studiens material och metod. Därpå presenteras studiens empiriska resultat, och analys och slutsatser följer. Min förhoppning är att rapporten kan bidra till en nyanserad diskussion kring förvaltningsstyrning och ge ett empiriskt bidrag till undersökningen av regleringsbrev. Detta kan utgöra underlag till diskussioner om myndighetsstyrning generellt, och den roll som insamling, bearbetning och delning av information spelar specifikt.

### **Litteraturöversikt**

Information kan förstås som administrationens råmaterial och är central i byråkratier. Administration har definierats som ”allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information” (Forssell & Westerberg, 2014, s. 43). Den uråldriga aktiviteten administration bedrivs numera ofta i den moderna organisationsformen byråkrati. Byråkratier är informationsvälden som utövar makt genom dokument: framtagandet, registrerandet, sammanställandet, bearbetandet, utbytandet och presenterandet av information i olika former. Information kan alltså ses som ett medium genom vilket styrning i och av offentlig sektor verkar. Samtida informationsteknologi möjliggör nya, alltmer intensiva uttryck för detta gamla fenomen.

#### *Läsbarhet och informationskapacitet*

Litteraturen om statlig kapacitet är omfattande och spretig, men behandlar på ett övergripande plan staters förmåga att genomföra politiska målsättningar. En gemensam nämnare är att den ofta utgår från infrastrukturell makt (Mann, 1984): en stats förmåga att tränga in i samhället och implementera politiska beslut i hela dess territorium. Forskningen har ofta undersökt utvecklingen av moderna stater över långa tidsperioder, som ett led i försök att hitta förklaringar till varför vissa länder blir ekonomiskt framgångsrika och kännetecknas av stabila institutioner, rättssäkerhet, och andra av korrupktion, fattigdom och krig (Acemoglu & Robinson, 2013, 2023). En växande litteratur har fokuserat på den roll som information spelar i denna kapacitet (Brambor et al., 2020). Denna forskning har ofta undersökt historiska data och kartlagt hur

utveckling av så kallad informationskapacitet varit avgörande för moderna staters framväxt, såsom skattesystem och byråkratier (Nistotskaya & D'Arcy, 2018; Vom Hau, Peres-Cajías, & Soifer, 2023). Litteraturen visar hur historiska vägval kan generera spårberoende som förklarar variationer i den samtida förvaltningens effektivitet och korruption (Suryanarayan, 2024). Sverige ses ofta som ett typiskt exempel på en stat med hög informationskapacitet. Här finns världens äldsta folkbokföring, högkvalitativ offentlig statistik och ett tekniskt sett mycket välfungerande skattesystem.

Litteraturen bygger i stor utsträckning på James C. Scotts arbeten. Scott beskriver hur framväxten av moderna stater under 1700- och 1800-talen åtföljdes av en skara nya problem som dessa stater skulle styra mer aktivt över, såsom utbildning, fattigvård, vetenskap och stadsplanering (Scott, 1998). Det innebar nya problem att från olika centralpunkter i riket skapa överblick och administrativ styrförmåga (Scott, 2010). Scott menar att den statliga styrningen går att förstå som försök att göra samhällsliga företeelser *läsbara*. Det uttrycks exempelvis i hur stater genom folkbokföring förvandlade en tidigare oläslig massa av befolkning till identifierbara individer (Lee & Zhang, 2017). Insamlandet och bearbetningen av sådan information var centralt för tidigmoderna staters försök att säkra effektiv skatteinhämtning och tillförlitlig värnplikt (Levi, 1988; Tilly, 1992). Studier har visat hur informationskapaciteten institutionaliserats i instrument och organisationer såsom fastighetsregister och statistiska myndigheter, vilka utvecklats för att stater ska kunna samla in och bearbeta information för att styra (D'Arcy & Nistotskaya, 2017; Lundstedt, 2025).

Centralt i läsbarheten är att den inbegriper *förenkling* i syfte att styra, en standardisering som omgestaltar. Genom att skärpa och avgränsa den styrande blicken görs en komplex, oregerlig verklighet hanterbar. Detta uttrycks ofta i administrativa förenklingar som möjliggör mätning och kalkylering. Resultatet är en schematiserad och selektiv blick på världen som möjliggör kontroll, kunskap och manipulering (Scott, 1998). Framväxten av sådan kapacitet svarar mot en nyckelutmaning för moderna stater: att på avstånd styra en stor och komplex omgivning. Idag kräver allt från välfungerande vård och barnsomsorg till stadsplanering insamling och bearbetning av information i standardiserade format som möjliggör rutinartat beslutsfattande. Det svenska personnumret, som ursprungligen utformades för att underlätta skatteinsamling (Paulsson, 2017), är ett bra exempel. Det ges till ett barn bara minuter efter att det föds och möjliggör sedan för förvaltningen att under hela livet – genom skola, vård, högre studier, arbete, föräldraskap, boende, och pension – samla och binda ihop information om individer under en gemensam administrativ etikett. Staters verksamheter förutsätter på detta vis en kontinuerlig och mycket omfattande insamling och bearbetning av information. Mycket av denna, som offentlig statistik kring folkbokföring och folkhälsa, är en teknisk infrastruktur i det fördolda.

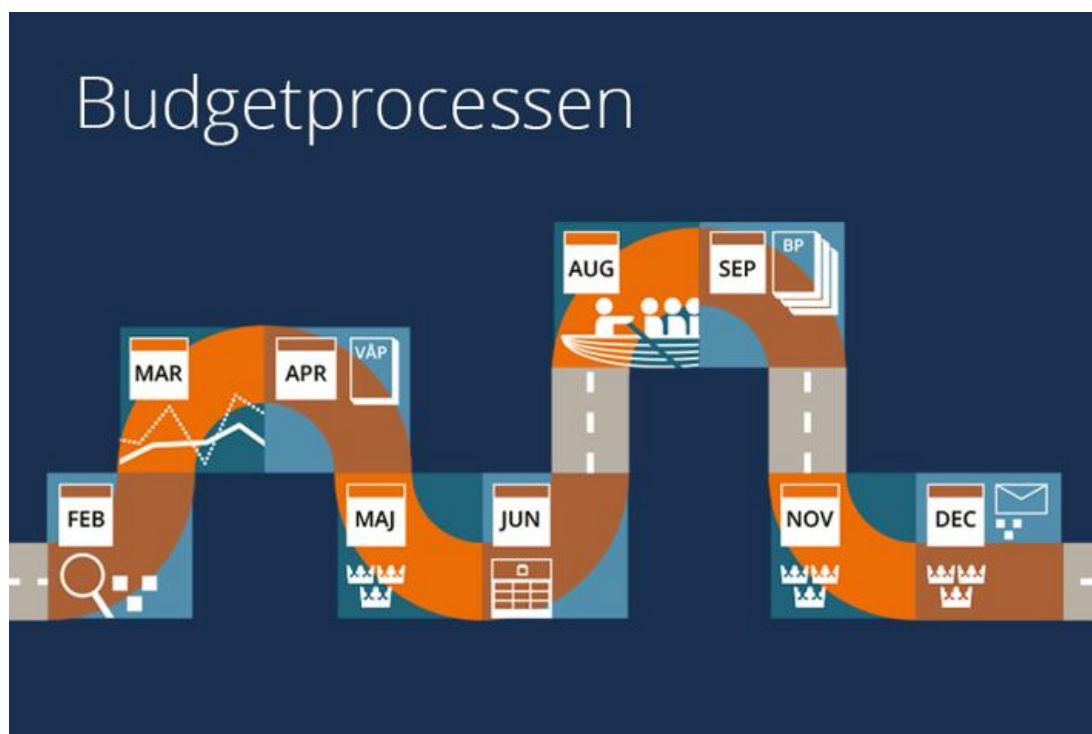
En professionell byråkrati är intimt förknippad med att göra samhällen läsbara, men det påtalas mer sällan att försök till läsbarhet också är centrala för styrning av själva statsapparaten. I takt med att förvaltningen under 1900-talet växte till historiskt nya nivåer, uppstod svårigheter i att styra och behålla politisk kontroll över vad som i praktiken ofta är stora, fragmenterade organisationer. Hur förvaltningen kan och bör styras här har blivit avgörande för den moderna statens förmåga att styra över samhällen (Dahlström & Lapuente, 2022). Efter efterkrigstidens

sociala ingenjörskonst och omfattande sociala reformer, ifrågasattes på 1970-talet allt mer idén om att staten bör ha en samhällsplanerande roll. Forskning visade på stora problem att omsätta politiska visioner till verklighet (Pressman & Wildavsky, 1973), samtidigt som ekonomiska kriser åtföljdes av en växande nyliberal kritik av välfärdsstaten. Det var ur denna jordmån som tidiga New Public Management-reformer växte. En av deras följder blev att den politiska viljan att styra alltmer riktades mot att kontrollera den egna organisationen, snarare än att omdana samhället (Jacobsson et al., 2015).

### *Regleringsbrev i det svenska styrningslandskapet*

Regleringsbrev är en del i ett styrningslandskap präglad av den svenska statsapparats dualism, den internationellt ovanliga konstruktionen med självständiga myndigheter (Hall, 2016). Regleringsbreven är viktiga eftersom de är en av få formaliserade möjligheter för regeringen att direkt styra förvaltningsmyndigheters verksamhet. Trots regleringsbrevens centrala roll har relativt begränsad forskning gjorts på dem. De skiljer sig från lagstiftning, förordningar och myndighetsinstruktioner, vilka fastställer myndigheters kärnuppdrag, ansvarsområden, samt gällande lagar och regler. De skiljer sig också från den informella styrningen som sker via kontakter mellan politiker och myndigheter för att signalera prioriteringar, eller genom utnämmandet av generaldirektörer (Jacobsson et al., 2015).

Regleringsbreven är istället en del av den statliga budgetprocessen, som framgår av Regeringskansliets illustration i Figur 1. Budgetprocessen leds av Finansdepartementet och är djupt färgad av idéer om mål- och resultatstyrning. Den följer en årsstruktur, där det bland annat ingår att myndigheter lämnar in underlag och Finansdepartementet sammanställer prognoser och analyser, vilka följs av politiska avväganden kring hur resurser ska prioriteras. Efter att budgetpropositionen godkänns av riksdagen på hösten, utformar Regeringskansliet regleringsbrev för nästkommande år. Genom breven anger regeringen hur mycket pengar myndigheter får och definierar villkoren för att använda dem (ESV, 2004). Breven tar sikte på prioriterade frågor under nästa år genom att sätta mål, uppdrag och återrapporteringskrav.



Figur 1: Illustration av den statliga budgetprocessen. Regleringsbrev utfärdas, som indikeras, i december. (Regeringskansliet, 2025)

Regleringsbrevens skiftande utformning och roll över speglar förändrade styrideal. Det är i princip fritt fram för Regeringskansliet att bestämma hur regleringsbrev utformas. Deras roll utökades 1996, under samma tid som den statliga budgetprocessen reformerades efter 1990-talets finanskris. Förändringarna syftade till att förbättra möjligheter till mer precis styrning genom mål, uppdrag och återrapporteringskrav.

Tidigare forskning kring regleringsbrev har i huvudsak undersökt om regeringens detaljstyrning av myndigheter har ökat eller minskat över tid (Erlandsson, 2014). En återkommande kritik inom myndighetsvärlden är att breven är för detaljstyrande, men å andra sidan kritiseras de också ofta för att vara för vaga (ESV 2004, SOU 2007:75). Gemensamt för båda positionerna är en önskan att regleringsbrev borde ha en tydlig roll som prioriteringsinstrument. Större statistiska genomgångar pekar på att styrningen, definierad som hur mycket myndigheter ska återrapportera och hur detaljerat de ska göra det, ökade under 1990-talet för att sedan minska efter stora reformer 2009 (Öberg & Wockelberg, 2021). Detta har tolkats som effekten av lärande över tid; det växte en kritik mot den stora mängden återrapporteringskrav, vilka ansågs innebära en ohållbar arbetsbörda och inte alltid mätte verksamheter på ett bra vis. (Wockelberg & Öberg, 2025). Samtidigt har studier och rapporter nyanserat vad den minskade styrningen innebär. Även om antalet mål har minskat, verkar antalet uppdrag för olika myndigheter ha ökat (Ahlbäck Öberg & Boberg, 2024). Dessa övergripande tendenser säger dock relativt lite om skillnader mellan myndigheter och politikområden.

## Metod och material

Rapporten är en kvalitativt orienterad jämförelse av regeringens styrning av fem myndigheter: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket och Försvarsmakten. Brevet är inhämtade med femårsintervaller, för att kontinuerligt följa utveckling över tid under perioden 2005–2025. Underlaget för denna rapport utgörs av 25 regleringsbrev som samlades in under 2025. Flera av de myndigheter som ingår i rapportens underlag tillhör Sveriges största, och i regleringsbrevet styrs användningen av hundratals miljarder kronor. Brevet är i genomsnitt 20–30 sidor långa och har en liknande struktur: mål, återrapporteringskrav, organisationsstyrning, uppdrag och finansiering. Inom detta ryms dock relativt stor variation.

Regleringsbrevet är en bra källa för att undersöka informationsbegärets varierande uttryck. I breven artikulerar regeringen politiska problem och föreställda lösningar, pekar ut fenomen som ska göras läsbara genom information och de medel som ska användas för detta. Brevet är ofta detaljerade och uppställer specifika krav på hur information ska samlas in, bearbetas och presenteras. Stora delar av regleringsbrevet upptas av att regeringen begär att myndigheter ska redovisa vad de har gjort i förhållande till en stor mängd olika mål och uppdrag.

Med utgångspunkt i begreppet läsbarhet har fokus i analysen legat på *vad* myndigheten ska göra läsbart samt hur *detaljerat* eller *öppet* regeringen efterfrågar information. Att återrapporteringen är detaljerad tar sig exempelvis uttryck i att regeringen tydligt specificerar hur information ska utformas, vilka antaganden den ska bygga på, att den ska utformas tillsammans med ansvarigt departement och när den senast ska inlämnas. Detsamma gäller de prognoser varje myndighet återkommande ska lämnas i det gemensamma redovisningssystemet Hermes. Instruktionerna för dessa prognoser – som generellt ska lämnas in fyra–fem gånger per år – kan vara allmänt hållna eller mycket detaljerade.

För respektive myndighet presenteras först hur regleringsbrevet presenterar verksamhetens målsättningar. Efter detta följer frågor som står i fokus för att göras läsbara och exempel på hur öppet eller detaljerat detta beskrivs. Resultaten presenteras i kronologisk ordning för att fånga utveckling över tid inom respektive myndighet.

## Handläggningsmyndigheter

Handläggningsmyndigheterna är ofta satta under press. De ansvarar för några av den svenska statens viktigaste socialpolitiska insatser, som barnbidrag, aktivitetsersättning och sjukpenning. Dessa utgör centrala skyddsnet för stora mängder människor och tillhör statens största utgiftsposter. Verksamheten rör ofta utsatta grupper, som arbetslösa, sjuka och flyktingar. Myndigheterna är föremål för återkommande partipolitiska konflikter kring hur skyddsnet bör utformas, vad de får kosta och vilka som ska få ta del av det, och intensiv medial uppmärksamhet kring exempelvis sjuka människor som nekats stöd eller barn som ska utvisas.

Ett karaktärsdrag som förenar dessa myndigheter är att de är närbyråkratiska organisationer med stora mängder myndighetsutövande personal som uttolkar lagar och regler i kontakt med dem som söker stöd. (Lipsky, 1980). Det gör dem till så kallade ”people-processing

organizations” (Hasenfeld, 1972; Lundstedt, 2025) vilkas kärnverksamhet är att handlägga fall. Som närbyråkratier kännetecknas de av att de kämpar för att kontrollera inflödet av ärenden, ofta genom att göra det svårare för invånare att komma i kontakt med dem. Trots att de verkar inom olika politiska områden kretsar deras arbete kring att matcha kategorier och klienter. Det går att förstå som en utmaning med två steg: att definiera idealtypiska kategorier av personer som är kvalificerade för olika insatser och att handlägga de som söker och sedan passa in dem i dessa kategorier. Handläggningen av fall är i centrum för regeringens styrning av myndigheternas insamling och bearbetning av information. Det politiskt mest uppmärksammade problemet är att myndigheterna ska försäkra sig om att de inte ger stöd till dem som inte är kvalificerade.

### *Migrationsverket*

#### Målsättningar

I regleringsbrevet från 2010 ges en representativ bild av Migrationsverkets målsättningar:

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet. (MIG2010)

Här framträder en målkonflikt mellan sökandes rättigheter och staters kontrollförmåga som genomsyrar flera staters migrationspolitik. I regleringsbreven framstår kontroll som ett överordnat värde i denna målkonflikt, vilket speglar en politisk utveckling som alltmer urgröpt migranternas rättigheter. Kontroll är inom Migrationsverket framför allt associerad med effektivitet: att producera beslut utan långa handläggningstider och höga kostnader. Samtidigt gör juridiska rättigheter kopplade till asyl och familjeåterförening att migrationspolitiken kännetecknas av återkommande problem med att genomföra politiken i känsliga frågor (Lundstedt 2024). I regleringsbreven speglas dessa problem i krav på att effektivisera handläggningen:

Mot bakgrund av att handläggningstiderna i asylärenden kommer att bli längre under 2015 ska Migrationsverket lägga särskild vikt vid att beslut i ärenden som gäller asylsökande ensamkommande barn ska fattas så skyndsamt som möjligt. (MIG2015)

Parallellt med effektivitet är också rättssäkerhet ett centralt mål. I regleringsbrevet från 2015 uttrycks att myndighetens handläggning ska garantera ett ”förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet” och att ”kostnadseffektiviteten i verksamheten ska öka” (MIG2015). Fem år senare betonas att myndigheten ska ”effektivisera prövningsverksamheten” (MIG2020). Det lyfts återkommande att myndigheten ska klargöra asylsökandes identitet fortare för att effektivisera handläggningen (MIG2005, MIG2020).

Regeringens informationsbegär är en konsekvens av sökandet efter kontroll, effektivitet och rättssäkerhet, som att Migrationsverket ska ta fram ”resultatindikatorer som kan användas för att bedöma kostnadseffektiviteten i myndighetens verksamhet.” (MIG2015). I de avsnitt som följer har denna insamling och bearbetning av information samlats i två dominerande teman: handläggning och mottagande.

### Handläggning

I Migrationsverkets regleringsbrev finns omfattande och detaljerade beskrivningar av den stora mängden information som regeringen efterfrågar för att göra handläggningen läsbar. Det kretsar ofta kring analyser och bedömningar av handläggningstider (MIG2005), och tar sig exempelvis uttryck i en efterfrågan på en ”kohortanalys av hela asylprocessen”, som ska uppmärksamma resultat för de största grupperna av sökande, och i att Migrationsverket ska redovisa hur de ”säkerställer att statistik samlas in som möjliggör uppföljning i form av analys av kohorter” (MIG2010). Migrationsverket ska bland annat presentera hur

den totala väntetiden fram till beslut har utvecklats. Eventuella avvikelser från målet och orsakerna därtill skall framgå av redovisningen. Vidare skall handläggningstiderna i de olika skeendena av asylprocessen framgå. Verket skall vidare redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att minska väntetiderna samt för att korta tiden mellan lagakraftvunnet beslut och bosättning alternativt utresa. (MIG2005)

Liknande skrivelser förekommer i samtliga studerade år. Citaten uttrycker hur regeringens styrning ofta är riktad mot att myndigheten ska samla in och bearbeta information så att handläggningen av sökande blir läsbar med hög precision. Samma tendens uttrycks i de prognoser regeringen begär, med omfattande detaljering i frågor som uppskattade antal ärendetyper och kostnad och handläggningstid per kategori. Regeringen uttryckte exempelvis 2005 att Migrationsverket behöver ”öka träffsäkerheten i prognoserna, ta fram relevanta nyckeltal samt se över formerna för känslighetsanalyser” (MIG2005). Myndigheten skulle då se över

prognosmodellen i asylprocessen, den genomsnittliga dygnsutgiften i mottagandesystemet, exklusive förvar, fördelat på olika kostnadslag, den genomsnittliga dygnsutgiften i förvaren fördelat på olika kostnadslag, väntetiderna för grundärenden, överklagandeärenden samt tid för avvisnings- och utvisningsbeslut (genomsnittlig och median), antalet verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut fördelat på destinationsländer samt vilka utreseformer som använts (MIG2005)

Prognoserna binds ofta ihop med regeringens försök att få myndigheten att effektivisera sitt arbete. 2010 skulle Migrationsverket producera en ”samlad analys av asylprocessen”, och i anslutning till detta vid kvartalsvisa prognostillfällen bland annat redovisa

- arbetet med att upprätthålla en jämn produktionstakt i förhållande till ärendebalansen inom asylprövningen över året i syfte att skapa tydligare planeringsförutsättningar för övriga aktörer inom asylprocessen,
- en analys av öppna asylärenden som i relation till målet för asylprövning är äldre än tre respektive sex månader,
- antalet personer som deltar i organiserad sysselsättning fördelat på form av sysselsättning och antalet personer som arbetar samt
- antalet ansökningar om viseringar, olika ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats till utlandsmyndigheterna samt, i samråd med Utrikesdepartementet och berörda utlandsmyndigheter, en prognos över sådana ärenden. (MIG2010)

### Mottagande

Den andra stora frågan som regeringen efterfrågar information kring är mottagandet av asylsökande, ofta under deras handläggningsperiod, och kostnader kopplade till detta. Myndigheten ska till exempel redovisa hur många som är inskrivna i olika typer av organiserad verksamhet (MIG2005) och kostnadsutvecklingen för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn (MIG2010). Som exempel på detaljeringsgraden som begärs i fråga om att bearbeta information ska myndigheten redovisa genomsnittlig boendekostnad per dygn i olika boendeformer, och särredovisa ersättningar och andra kostnader kopplade till asylsökande barn (MIG2010). Andra exempel på vad myndigheten ska redovisa är:

vistelsetiden för dem som fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut fördelat i lämpliga kohorter, såsom medborgarskap/hemland, kön etc. Relevanta faktorer av betydelse ska redovisas, t.ex. tid i delprocesser, identitetsuppgifter, vidtagna insatser, ekonomiska stöd, om inhibering av avlägsnandebeslut och tillfälliga uppehållstillstånd varit aktuella etc. Redovisningen ska innehålla en analys av skälen till vistelsetidens längd utifrån lämplig avgränsning och kategorisering. (MIG2015)

Likt handläggningen ska också olika delar av mottagandet vara föremål för detaljerade prognoser med täta intervaller. De innehåller utförliga specialiserade instruktioner för bland annat olika kategoriers genomsnittliga vistelsetid i mottagandesystemet, fördelat på så kallade ”segment och processteg”, samt antal avgjorda ärenden per årsarbetskraft, kostnad per avgjort ärende, med mera (MIG2020). Citatet nedan ger en bild av hur delar av instruktionerna ser ut:

- Hur tiden från beslut om uppehållstillstånd till placering i kommun genom Migrationsverket respektive Arbetsförmedlingens försorg har förändrats i förhållande till föregående år. Redovisningen ska fördelas på personer i anläggningsboende respektive eget boende.
- Hur tiden från ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning till utresa har förändrats i förhållande till föregående år.
- Förekomsten av identitetsuppgifter som gör det möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut i ärenden som överlämnats till Polisen. Redovisningen ska fördelas på lämpliga kategorier.

- Hur arbetet med tidig sortering av asylansökningar har påverkat vistelsetiden i olika segment (MIG2015)

Sammantaget är Migrationsverkets krav på återrapporteringen mycket detaljerade och uttrycker en vilja från regeringen att styra Migrationsverkets insamling och bearbetning av information med en hög grad av precision. Det förstärks ytterligare av att centrala indikatorer i flera fall utvecklas tillsammans med ansvarigt departement på Regeringskansliet.

### *Försäkringskassan*

#### Målsättningar

Försäkringskassans verksamhet präglas av liknande spänningar som Migrationsverkets. Det framträder i myndighetens regleringsbrev för 2005: de försäkrade ska få de förmåner de har rätt till, samtidigt som fusk inte får förekomma (FK2005). Regeringen pekar i regleringsbrevet från 2010 att ”god intern styrning och kontroll” är centrala för en god arbetsgivarpolitik, och att myndigheten måste ”vara så flexibel att den kan anpassa sig till såväl ökade som minskade ärendemängder” (FK2010). Likt Migrationsverket är två värden som genomsyrar styrningen av myndigheten rättssäkerhet och effektivitet. Tidigare forskning har visat hur ett hårt politiskt tryck att minska kostnader och avslå ansökningar påverkat myndighetens handläggning (Altermark, 2020). Detta uttrycks i ett centralt mål för myndigheten: att minska antalet personer som är föremål för dess insatser, eller ”minska utanförskapet” genom en så kallad rehabiliteringskedja som ska generera aktiv sjukskrivning och möjliggöra återgång i arbete (FK2010, FK2020).

I jämförelse med Migrationsverket framstår kontroll av sökande som mer framträdande i Försäkringskassans mål än att fatta snabba beslut. Frågor kopplade till rättssäkerhet överlappar ofta med ansträngningar att kontrollera att personer inte får tillgång till stöd de saknar rätt till, snarare än att garantera att alla personer som har rätt till stöd får det. Huvudfokus i de uppdrag som ges till myndigheten är ofta att stävja fusk: ”Försäkringskassan ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa kontroll i syfte att motverka bidragsbrott.” (FK2020)

Att motverka fusk och brott går ofta hand i hand med mål om att myndigheten ska vara både ”effektiv och rättssäker” (FK2015), som inom assistansersättningen, där ”den som är berättigad till ersättning också får det” (FK2020). Inom just assistansersättningen efterlyser regeringen att effektivitet och rättssäkerhet ska uppnås genom att höja kvaliteten i medicinska underlag. Det indikerar en specificitet i hur myndigheten ska göra fenomen som hälsa läsbara, vilket återkommer. I de avsnitt som följer har styrningen av myndighetens insamling och bearbetning av information samlats i två dominerande teman: handläggning och hälsa.

#### Handläggning

I samtliga Försäkringskassans regleringsbrev finns omfattande och detaljerade beskrivningar av den information som regeringen efterfrågar av myndigheten, ofta åtföljt av specifika

instruktioner för hur information ska bearbetas och presenteras. Det rör frågor som genomsnittlig handläggningstid för olika klienter och tid mellan beslut och räkningar från vårdgivare. Detaljeringsgraden är genomgående hög, men hur informationen ska presenteras varierar beroende på insatser för olika målgrupper, som de med så kallade samordnade rehabiliteringsinsatser eller inom assistansersättningen.

Läsbarhetsambitionerna påminner om Migrationsverket, med skillnaden att Försäkringskassans uppdrag har större tonvikt på att ”förebygga fel och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och bidragsbrott motverkas” (FK2015), samt att utveckla ”träffsäkra kontrollsystem”:

Inom Försäkringskassan pågår ett arbete med utveckling och införande av en ny kvalitetsutvecklingsmodell med syfte att följa upp och analysera kvaliteten i handläggningen på ett mer enhetligt, systematiskt och utvecklingsinriktat sätt än tidigare. Försäkringskassan ska redovisa kvaliteten i handläggningen i enlighet med den nya modellen. I redovisningen av kvaliteten ska ingå en beskrivning av hur myndigheten säkrar rättssäker handläggning, rätt beslut och rätt utbetalning samt hur myndigheten arbetar för att minska de oavsiktliga felen. (FK2015)

Den efterfrågade informationen är genomgående mycket detaljerad och pekar på försök till en mycket precis läsbarhet. De indikatorer som efterfrågas ska dessutom ofta utvecklas i dialog med ansvarigt departement. Instruktionerna för hur myndigheten ska presentera prognoser i Hermes är mycket detaljerade, och kretsar i hög utsträckning kring handläggningen av ärenden:

Vid prognostillfällena ska, om inte annat anges, följande redovisas:

- belastning på samtliga anslag och anslagsposter redovisat totalt samt fördelat per månad
- prognostiserat utfall för 2025 för samtliga anslag och anslagsposter, redovisat totalt samt fördelat per månad
- förklaring och analys till förändringar i prognos och utfall med hjälp av makro- och volymförändringar
- beskrivningar och motiveringar av eventuella förändringar av prognosmodeller, samt beskrivningar av hur förändringarna påverkat prognoserna jämfört med tidigare prognosmodeller
- handläggningstidernas utveckling per förmån. (FK2025)

Detta bör ses i ljuset av att flera av de insatser som ärendehantering rör, såsom sjukpenning, assistansersättning och aktivitets- och sjukersättning, tillhör de dyraste socialpolitiska programmen den svenska staten förfogar över. 2025 var den budgeterade kostnaden för bara dessa tre områden drygt 114 miljarder kronor (FK2025). Som exempel på detaljeringsgraden, kan föräldrapenningdagar användas, där prognoser år bland annat ska innehålla månadsvisa pivottabeller över uttag av föräldrapenning och andra tabeller som listar.

- antal dagar som uppkommit baserat på fördelningen av föräldrapenningdagar mellan föräldrarna, • antalet dagar det ansökts om,

- hur stort belopp som kommer att krediteras skattekonton av Skatteverket avseende intjänade bonusdagar, samt
- antalet berörda föräldrar som bonus betalats till (FK2010)

Denna typ av detaljeringsgrad återkommer över tid, och åtföljs ofta av instruktioner av som att myndigheten ska redovisa antaganden och osäkerhetsfaktorer av olika slag, som kan skilja sig beroende på vilka klientkategorier det rör sig om (FK2020, 2025).

### Hälsa

Utöver handläggning framträder i Försäkringskassans regleringsbrev olika försök att göra målgruppens hälsa läsbar och, i anslutning till detta, att förbättra förståelse för deras förmåga att gå över i olika former av sysselsättning. Detta ligger i linje med de disciplinerande drag som identifieras i samtida svensk socialförsäkringspolitik. (Altermark, 2020) Det kan förstås som exempel på läsbarhetens omvandlingsambitioner: de tekniker som används för att göra hälsa läsbara är avsedda att styra personer som är föremål för insatser till arbetsmarknaden.

Försök att göra hälsa läsbar utgår från de olika målgrupper myndigheten möter och tar sig exempelvis uttryck i en efterfrågan på indikatorer för utvecklingen av sjukskrivning och aktivitetsersättning bland unga (FK2005) och i att förstå faktorer som är avgörande för att olika grupper påbörjar förvärvsarbete, studier eller avstår från det (FK2010). Citaten nedan illustrerar andra instruktioner för att göra hälsa läsbart:

Försäkringskassan ska också särskilt analysera inflödet till sjukpenning och sjukfallens varaktighet, samt följa upp situationen för de försäkrade vid de olika tidsgränserna i sjukförsäkringen. Dessutom ska utvecklingen av nybeviljandet av sjukersättning och aktivitetsersättning analyseras, även detta med beaktande av skillnad mellan kvinnor och män samt diagnosutvecklingen. (FK2015)

ska Försäkringskassan samverka med hälso- och sjukvårdens representanter och SKL i överenskommelsen om fördjupade medicinska utredningar 2014–2015 avseende att utreda, specificera och utveckla tjänstekontrakt och applikationer för intyg för kompletterande försäkringsmedicinska utredningar, dvs. aktivitetsförmågeutredningar, teamutredningar och särskilda läkarutlåtanden (FK2015)

Sammantaget är Försäkringskassans krav på återrapportering ofta mycket detaljerad och uttrycker en vilja från regeringen att styra myndighetens insamling och bearbetning med en hög grad av precision, ofta i tät kontakt med ansvarigt departement.

## *Arbetsförmedlingen*

### Målsättningar

Arbetsförmedlingen har, likt Försäkringskassan, som mål att så få personer som möjligt ska vara föremål för dess verksamhet. Här återfinns den balans mellan klienternas rättigheter och effektivitet som genomsyrar de andra handläggningsmyndigheterna. Hos Arbetsförmedlingen framträder särskilt ett fokus på att insatser ska leda målgruppen i arbete, snarare än på att fatta snabba beslut. Som påpekats i tidigare forskning har myndighetens arbete på senare tid fått tydligt disciplinerande inslag och kan inbegripa en mycket inträngande styrning av arbetssökandes vardag och tid (Paulsen, 2015). Målsättningarna anpassas till olika målgrupper, som i prioriteringen av insatser för långtidsarbetslösa, men den övergripande målsättningen återkommer över tid. Arbetssökande ska aktivt söka arbete (AMS2005), rehabiliteringsinsatser ska sättas in tidigt för aktivering (AMS2015), och detta ska bland annat bidra till matchning:

Arbetsförmedlingen ska förbättra matchningen och stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden bl.a. genom att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning, arbetsplatsförlagda insatser och antalet övergångar till utbildning, som på sikt syftar till osubventionerat arbete. (AMS2025)

Precis som hos Försäkringskassan och Migrationsverket återkommer målet att säkerställa rättssäkra beslut, och likt de tidigare myndigheterna är detta associerat med effektivitet och kontroll, som i målsättningar att stärka enhetlighet och rättssäkerhet och ”skapa en sammanhållen organisation som säkerställer ett likartat tjänsteutbud” (AMS2005), eller att stärka ”effektiv och rättssäker ärendehandläggning” (AMS2025) gällande frågor som beslutsmotiveringar och uppföljning.

Även inom Arbetsförmedlingen är en central fråga att motverka fusk. Myndigheten har varit föremål för omfattande privatiseringsreformer, vilka har omvandlat Arbetsförmedlingen till en kontrollinstans av upphandlade tjänster. Regeringens styrning av hur myndigheten samlar in och bearbetar information har därför kommit att fokusera alltmer på kontroll av privata utförare, snarare än bara av de människor som ska söka arbete. Utvecklingen speglar hur skapandet av offentligt reglerade marknader ofta genererar byråkrati och nya myndighetsfunktioner för att granska aktiviteterna på marknaderna (Brunsson & Jutterström, 2018). Hos Arbetsförmedlingen tar det sig bland annat uttryck i att effektivisera upphandlingsprocesser, säkerställa datatillgång för uppföljning (AMS2020), och att säkerställa att fristående aktörer inte betalas fel summor: “Ersättningen till fristående aktörer ska i huvudsak vara resultatbaserad och tydligt differentierad utifrån hur långt från arbetsmarknaden deltagarna står.” (AMS2020)

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev framträder två centrala områden som ska göras läsbara: handläggning och arbetsmarknaden.

### Handläggning

Den information som regeringen efterfrågar av Arbetsförmedlingen är i stor utsträckning fokuserad på arbetssökandes utveckling före och efter insatser, snarare än myndighetens tid att

färdigställa beslut. Det kan tolkas utifrån att Arbetsförmedlingens uppdrag är att få personer att delta i arbeten som myndigheten ofta inte själva styr över. Regeringen efterfrågar därför att myndigheten ska skapa bättre förståelse för hur dess egna insatser är kopplade till resultat utanför myndighetens verksamhet.

I fråga om arbetssökandes utveckling efterfrågas detaljerad information om olika insatser och bakgrundsuppgifter om deltagande, som ålder, födelseland, arbetslöshetstid, arbetsförmåga och funktionsnedsättningar (AMS2005, 2010). Detta syftar till att göra myndighetens verksamhet läsbar för styrning:

Arbetsförmedlingen ska redovisa kommenterad och analyserad statistik kring etableringsuppdragets olika delar, inklusive bosättning. Redovisningen ska ge en relevant bild av etableringsinsatserna, inflödet och utflödet ur etableringen, ledtiderna inom etableringen och status efter avslutad etableringsplan. Statistiken ska delas upp efter relevanta bakgrundsvariabler. (AMS2015)

Återkommande i myndighetens regleringsbrev är att verksamheter och program ska organiseras så att de går att följa upp. Exempelvis ska en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för invandrare organiseras för att ”säkerställa att den är uppföljnings- och utvärderingsbar” (AMS 2005).

Likt de andra handläggningsmyndigheterna är instruktionerna för prognoser i Hermes mycket detaljerade. Det framgår dels av specifika prognosinstruktioner för olika grupper, som månadsprognoser och känslighetsanalyser för arbetssökande i olika kategorier, som deltidsarbetslösa och timanställda, eller beräknade skattekrediteringar för subventionerade anställningar som nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar (AMS2010, 2015). Som exempel på de generella kraven ska myndigheten vid samtliga prognostillfällen 2020 och 2025 bland annat redovisas:

- En prognos för hur mycket som beräknas utbetalas under respektive år under prognosperioden per anslag, anslagspost och insats under anslag som disponeras av Arbetsförmedlingen. Utgiftsprognosen för innevarande år ska vara månadsfördelad
- En prognos för antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och insatser inklusive etableringsuppdraget, uppdelad per program och insats.
- en prognos för snittkostnaden per deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och insatser för respektive år. (AMS2020)

Av prognosen ska framgå utgifter, snittkostnader och volymer fördelat på program utanför respektive inom jobbgarantin för ungdomar, jobb och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet, samt utifrån en uppdelning på insatser inom jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet (AMS2025)

### Arbetsmarknaden

En återkommande fråga i regleringsbrev handlar om att få bättre förståelse för arbetsmarknadens funktion och olika gruppers position på den. Det inkluderar styrda utvärderingar av myndighetens program, och specifika frågor som att ta fram statistikunderlag kring kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar för nyanlända invandrare (AMS2020) eller öka förståelsen kring försök att stärka interlokal matchning (AMS2005). Genomgående är att regeringen detaljerat styr vad redovisningen ska innehålla:

Åtterrapporeringarna skall också innehålla en beskrivning av hur AMS programmedel har använts för de olika programmen (programmix) samt motiven till denna fördelning. Resultat och effekter som avviker från de angivna målen inom varje verksamhetsgren och från AMS verksamhetsmål skall särskilt analyseras och redovisas tillsammans med eventuella vidtagna åtgärder. (AMS2005)

I takt med att en marknad för privata utförare av Arbetsförmedlingens uppgifter vuxit fram, har regeringen lagt allt större fokus på att myndigheten ska samla in och bearbeta information om deras verksamhet och resultat, som i att ta fram en ”struktur för kontroll och uppföljning av fristående aktörer” och säkra tillgång till data från deras verksamhet (AMS2020):

Redovisningarna ska omfatta hur verksamheten organiseras och bedrivs och hur den kommer att följas upp, bl.a. när det gäller kostnader, deltagare och resultat för dessa, samt analys av förutsättningar och behov av åtgärder för att förbättra verksamheten. (AMS2025)

Kontrollen av privata utförare har också blivit en del av myndighetens prognosinstruktioner i Hermes, där det för 2025 vid varje tillfälle bland annat ska ingå:

- Redovisa en prognos för antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och upphandlade tjänster, uppdelad per program och insats.”
- Redovisa en prognos för den genomsnittliga kostnaden per deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och insatser för respektive år.
- Redovisa utfall över utgifter och antalet deltagare för de olika ersättningsnivåerna i utvecklade matchningstjänster. (AMS2025)

Slutligen har regeringens efterfrågan på att Arbetsförmedling ska prognostisera arbetsmarknadens utveckling blivit starkare över tid:

utveckling av mer enhetliga och träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar i syfte att de arbetsmarknadspolitiska insatserna kan användas mer effektivt givet tillgängliga medel, inklusive utveckling av ett statistiskt bedömningsstöd som ska utgöra en integrerad del av myndighetens arbetsmarknadspolitiska bedömning. (AMS2020)

Sammantaget framträder, likt i de andra handläggningsmyndigheterna, en precis och detaljerad styrning av myndighetens insamling och bearbetning av information kring dess handläggning. Denna kommer diskuteras samlat i ett senare analysavsnitt, och då ställas i relation till kärnmyndigheterna, som redogörs för härnäst.

## **Kärnmyndigheter**

Om handläggningsmyndigheterna ansvarar för några av den svenska statens mest synliga och omdiskuterade program, opererar kärnmyndigheterna snarare i bakgrunden. Moderna stater anses ofta ha vuxit fram efter att ha utvecklat nya lösningar på beskattning och försvar (Tilly, 1992). I forskningen om informationskapacitet är frågan hur stater etablerade effektiv och korruptionsfri beskattning avgörande (Nistotskaya & D'Arcy, 2018; Vom Hau et al., 2023).

Idag utgör kärnmyndigheternas verksamhet en viktig, men i viss mån osynlig, infrastruktur i den svenska statens förmåga att styra landet. Deras verksamhet är inte alltid föremål för lika stor partipolitisk konflikt eller medial uppmärksamhet och inbegriper färre möten med invånarna. De formas inte på samma vis av en kontinuerlig inströmning av ärenden och bedömer inte klienters tillgång till olika typer av välfärdsinsatser. Under den senare delen av den studerade perioden stämmer denna beskrivning inte lika bra på Försvarsmakten, eftersom försvarsfrågor har blivit föremål för omfattande politisk uppmärksamhet. Till skillnad från handläggningsmyndigheterna har denna uppmärksamhet dock inneburit konflikter om hur mycket och på vilket vis myndighetens verksamhet ska expandera, snarare än om åtstramning.

## *Skatteverket*

### Målsättningar

Skatteverket ansvarar för den svenska statens grundläggande informationsinfrastruktur: skatteregister, fastighetsregister och folkbokföring. Utan insamling av skatt hade inte den offentliga sektorns verksamhet kunnat finansieras. Folkbokföring är statens grundläggande sätt att göra människor administrativt läsbara, och utan den hade stora delar av offentlig sektor inte fungerat (Lundstedt, 2026). Skatteverkets arbete är med andra ord fundamentalt för den svenska statens funktion, vilket speglas i regleringsbrevens målformuleringar:

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. (SK2010)

Detta mål återkommer i identiska formuleringar 2015 och 2020 och med små avvikelser 2005 och 2025. Det pekar på en övergripande tendens i Skatteverkets regleringsbrev: till skillnad från handläggningsmyndigheternas brev är de relativt korta och innehåller bara små förändringar över tid.

Ett centralt mål för Skatteverket är träffsäkerhet. Det handlar bland annat om att ta ut rätt mängd skatt (SK2020), att skattekontroll omfattar alla kategorier av skattskyldiga och uppnår ”största möjliga preventiva effekt” genom att motarbeta brottslighet, samt både är och uppfattas som ”rättssäker och effektiv” (SK2005). Att motverka skattebrottslighet är en återkommande fråga: “Ekonomisk brottslighet ska förebyggas och avslöjas. Brottsutredningar ska ge åklagare ett bra stöd för ställningstagande till om åtal ska väckas.” (SK2010)

Flera mål återkommer i identisk formulering över tid. Kontinuiteten signalerar stabilitet och att Skatteverket är föremål för färre snabba svängningar än handläggningsmyndigheterna. Samma mönster gäller ansvaret för att upprätthålla folkbokföringen. Även här är träffsäkerhet avgörande, och det så kallade folkbokföringsfelet ska hållas lågt (SK2020). Ett återkommande mål är att folkbokföringen ska ”spegla befolkningens verkliga bosättning”, och hålla ”god kvalitet, aktualitet och tillgänglighet så att olika samhällsfunktioner får ett tillförlitligt underlag för beslut och åtgärder” (SK2005). Detta mål återkommer i snarlik formulering senare år:

Skatteverket ska beskriva de åtgärder som har vidtagits för att uppgifterna i folkbokföringsregistret ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. (SK2015)

Två centrala teman återkommer i regeringens styrning av hur myndigheten ska samla in och bearbeta information: ändamålsenlighet och ekonomisk brottslighet.

### Ändamålsenlighet

Temat ändamålsenlighet kan tyckas vagt, men det speglar en tendens i Skatteverkets regleringsbrev: regeringen styr endast i breda och allmänna termer insamlingen och bearbetningen av information. Här återfinns ett fokus på rättssäkerhet och effektivitet, men i mindre utsträckning än hos handläggningsmyndigheterna. Det åtföljs inte av preciserade krav på hur information ska samlas in och bearbetas. Skatteverket ges färre och vagare uppdrag än handläggningsmyndigheterna, som exempelvis:

Skatteverket skall ta fram ett underlag med förslag till förenkling och effektivisering av reglerna för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Syftet med uppdraget är att se om det finns möjlighet att skapa en större snabbhet, flexibilitet och enkelhet i det skatteadministrativa förfarandet med bibehållen rättssäkerhet (SK2005)

Instruktionerna kännetecknas genomgående av öppenhet och ger tydligt utrymme för myndigheten att tolka, som att utveckla riskanalys och urvals- och uppföljningssystem för att koncentrera resurser till områden med hög risk (SK2005). Indikatorer ska överlag inte tas fram i samarbete med ansvarigt departement, utan Skatteverket ges befogenhet att själv definiera mått, indikatorer och hur de ska göra bedömning:

Skatteverket ska i årsredovisningen, i bilaga, redovisa en sammanställning över sådana mått, indikatorer och nyckeltal som ingår i myndighetens underlag för att belysa och bedöma verksamhetens utveckling och resultat. (SK2015)

En genomgående skillnad gentemot handläggningsmyndigheterna är att alltså att Skatteverket får större frihet att tolka målsättningarna och själv utveckla sätt att nå dem. De åtföljs emellanåt av precisa instruktioner som att myndigheten ska redovisa individbaserad statistik med kön (SK2015), men överlag lyser avsaknaden av efterfrågan på detaljerad information med sin frånvaro. Det speglas i frågan om folkbokföring, där myndigheten ska "redovisa åtgärder som har vidtagits för att uppgifterna i folkbokföringsregistret ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden." (SK2015)

Skrivelsen är i princip en upprepning av myndighetens mål, med ett krav på att i allmänna termer redovisa hur de arbetat med att nå det. Det skiljer sig från handläggningsmyndigheterna, där målen ofta bryts ner i mer specifika återrapporteringskrav och en begäran på långa rader mycket detaljerade uppgifter eller resultat. Liknande tendenser ses i andra uppdrag:

Skatteverket ska även beskriva vilka åtgärder som har vidtagits för att öka de preventiva effekterna på alla områden. Dessutom ska myndigheten göra en bedömning av kontrollverksamhetens resultat (SK2015)

I vissa av regleringsbrevens skriver regeringen uttalat att Skatteverket i fråga om vissa målsättningar ska redovisa "de mått och indikatorer som Skatteverket anser viktiga för resultatbedömningen" (SK2005). I linje med detta saknar också de prognoser Skatteverket ska lämna i Hermes saknar helt specifika instruktioner, till skillnad från de skraddarsydda, detaljerade och långa instruktioner som handläggningsmyndigheterna är föremål för.

### Ekonomisk brottslighet

En fråga som återkommer är att förebygga fel och fusk i skattesystemet, framför allt ekonomisk brottslighet. Skatteverket är en av Sveriges sju brottsbekämpande myndigheter och ekonomisk brottslighet har blivit mer framträdande över tid. Till detta hör bland annat att redovisa effekter av nya förmånsregler (SK2005), att "kartlägga och analysera skatteplaneringen inom välfärdssektorn" (SK2015), och att utveckla personalliggare för att motverka svartarbete (SK2015). I brottsbekämpning blir myndighetens frågor mer konkreta, men regeringens försök att göra verksamheten läsbara leder inte till efterfrågan på mer precis insamling eller bearbetning av information. Det finns undantag, som i de detaljerade instruktionerna regeringen ger myndigheten för att utreda effekter av en ny skatt på materialåtervinning, där myndigheten ska analysera investeringar i avfallsförbränningssektorn (SK2020). Klart vanligast är dock att myndigheten får mandat att utforma det som redovisas för regeringen:

Skatteverket ska beskriva de åtgärder som har vidtagits för att förebygga och avslöja ekonomisk brottslighet samt beskriva de åtgärder som har vidtagits för att utveckla den brottsbekämpande verksamheten. Skatteverket ska göra en bedömning av om

genomförda brottsutredningar har givit åklagare ett bra stöd för ställningstagande till om åtal ska väckas. (SK2015)

Skatteverket ska beskriva de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten och göra en bedömning av resultatet av Skatteverkets del av regeringens särskilda satsning för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. (SK2015)

Sammantaget innebär det faktum att Skatteverket ansvarar för fundamentala delar av den svenska statens funktion alltså inte att regeringen styr hur myndigheten ska samla in och bearbeta information på ett detaljerat vis.

### *Försvarsmakten*

#### Målsättningar

Likt Skatteverket har Försvarsmakten målsättningar som kan beskrivas som grundläggande för den offentliga sektorn i Sverige. Återkommande i myndighetens uppdrag är landets försvar:

Försvarsmakten skall övervaka vårt territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar och i samverkan med andra myndigheter hävda vår territoriella integritet. Vidare skall Försvarsmakten bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla från respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande. (FM2005)

Den information Försvarsmakten ansvarar för används inte av andra delar av offentlig sektor på samma vis som Skatteverkets folkbokföring. Istället utgör den en form av yttre skydd. Det handlar delvis om information som krävs för materiel, anläggningar och försvarspersonal, men även omfattande forskningsfinansiering och verksamhet riktad mot desinformation och så kallade påverkansoperationer.

Styrningen av Försvarsmakten är speciell eftersom delar omgärdas av sekretess. Exempelvis styrs underrättelseverksamhet av särskilda beslut som ligger utanför regleringsbrev (FM2025). För alla myndigheter i studien gäller att regleringsbrev är en del i ett större styrningslandskap, men kanske särskilt i detta fall kan frågor som inte tas upp i regleringsbrev styras mer ingående genom andra kanaler. Med detta sagt, så tycks regeringens styrning av Försvarsmakten – till skillnad från Skatteverket – kännetecknas av fler förändringar över tid: från ett större fokus på ekonomisk hushållning till att utveckla kapacitet att genomföra sitt försvarsuppdrag. Detta speglar myndighetens expansion efter Rysslands ökande aggressioner mot Europa och Sveriges inträde i Nato. 2005 instruerade exempelvis regeringen myndigheten att uppge hur de skulle ”nä rationalisering och besparingar inom underhållstjänsten och stödverksamheten” (FM2005), och myndigheten skulle fem år senare genom indikatorer och nyckeltal visa på hur verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning (FM2010).

Redan vid denna tid låg dessa mål parallellt med målsättningar att militären ska ha förmåga att föra väpnad strid och möta omfattande militära operationer (FM2005). Över tid har fokuset på förmågor dock tagit alltmer plats. I regleringsbrev uttrycker regeringen återkommande att Försvarsmakten ska kunna olika saker, som att öka krigsförbandens operativa förmåga i närområdet (FM2020). Det är inte främst en fråga att göra det så effektivt som möjligt, utan om att ha själva kapaciteten:

Försvarsmakten ska, inom ramen för av regeringen beslutade ekonomiska ramar, upprätthålla beredskap i enlighet med regeringens beslut om anvisningar för försvarsplaneringen och beredskap, anmälan till styrkeregister samt pågående och planerade insatser. (FM2015)

Forskningsfinansiering och underrättelseverksamhet utgör också en stor del av myndighetens verksamhet. Att inhämta, utbyta och analysera information och underrättelser för att upptäcka hot och ”aktörers förmåga och avsikter” (FM2005) återkommer som mål, och så även att analysera omvärldsläget och finansiera forskning som möjliggör svar på hot:

Forskning och utveckling ska inriktas mot att stödja utveckling och inriktning av Försvarsmaktens operativa förmågor i olika tidsperspektiv. Forskningen ska i högre utsträckning ge förutsättningar att möta framtida hot och behov av mer långsiktig karaktär. Framsteg inom den civila forskningen ska tillgodogöras, och internationell samverkan utnyttjas, för att främja effektiviteten i verksamheten. (FM2015)

I myndighetens regleringsbrev är två teman särskilt framträdande: forskning och informationsinhämtning, samt materiel och operativ förmåga.

#### Forskning och informationsinhämtning

Likt Skatteverket är regeringens försök att göra Försvarsmaktens verksamhet läsbar ofta öppnare än hos handläggningsmyndigheterna. Detta gäller omvärldsanalysen, där Försvarsmakten får öppna instruktioner om att ”inhämta och analysera utvecklingen” (FM2005), att bedriva studier och forskningsuppdrag för att utveckla nya kompetenser, eller att tillsammans med andra myndigheter ”följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden inklusive militärteknisk och doktrinär utveckling” (FM2005). Ytterligare exempel är att ”Försvarsmakten ska redovisa en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och utvecklingen av militär förmåga i närområdet.” (FM2020)

Emellanåt, som i det pågående kriget i Ukraina, blir instruktionerna kring vad som ska göras läsbart mer specifika:

Försvarsmakten ska redovisa myndighetens erfarenheter och lärdomar av det pågående kriget i Ukraina med fokus på nyttjandet av artificiell intelligens, obemannade, autonoma respektive fjärrstyrda system inom samtliga domäner. Av redovisningen ska framgå Försvarsmaktens bedömning av pågående och framtida

förmågeutveckling av obemannade, autonoma respektive fjärrstyrda system och hur dessa kan komplettera ordinarie nationella militära förmågor. (FM2025)

Liknande mönster gäller för Forsvarsmaktens omfattande forskningsfinansiering, som i 2025 års regleringsbrev uppgick till 1,25 miljarder kronor (FM2025). Regeringen öronmärker delar av forskningspengarna, vilken ofta är inriktad på flygteknik, som ett nationellt forskningsprogram för flygteknik (NFFP) och ett luftstridssimuleringscentrum (FLSC) (FM2010, 2025).

Däremot definierar regeringen sällan specifika nyckeltal eller mål för att bedöma och göra myndigheters resultat läsbara. I flera fall återkommer öppna skrivelser av typen ”Forsvarsmakten ska redovisa resultatet av genomförd forskning och utveckling” (FM2020), eller att myndigheten ska analysera vilka internationella forsknings- och utvecklingsprojekt som kan vara värdefullt att delta i (FM2020). Regeringen efterfrågar återkommande att utvärdera effekter av olika satsningar, samt att öka spårbarhet inom forskning och teknikutveckling (FM2005), men jämfört med handläggningsmyndigheterna är åiterrapporteringen mindre specifik:

Av redovisningen ska bl.a. framgå vilka överväganden som legat till grund för den forskning och utveckling som har beställts, hur resultaten avses användas i verksamheten och hur forskningsresurser nyttjats i övrigt. Vidare ska redovisas hur medlen för försvarsunderrättelseforskning har använts. (FM2020)

#### Materiel och operativ förmåga

En stor fråga i Forsvarsmaktens regleringsbrev är operativ förmåga, vilket har en nära koppling till inköp och användande av försvarsmateriel. I jämförelse med forskning och underrättelseverksamhet är denna del av myndighetens verksamhet mycket detaljerat reglerad. Under hela perioden har regeringen begärt ingående redovisning av den operativa förmågans utveckling (FM2010), som olika övningar och ”i vilken utsträckning hela krigsförband har övats och i vilken utsträckning totalförsvarspliktiga har repetitionsutbildats” (FM2015). Detaljeringsgraden återkommer i hur Forsvarsmaktens ska redovisa resultatet av sitt arbete. Myndigheten ska bland annat värdera operativ förmåga på ”krigsförbandsnivå, taktisk nivå, operativ nivå och militärstrategisk nivå.” (FM2015). Annan information som efterfrågas är:

- genomförda aktiviteter och/eller leveranser inom de demonstrationer som genomförts vår respektive höst,
- måluppfyllnad av genomförd verksamhet och/eller leveranser,
- kostnadsutfall i förhållande till planerade ekonomiska ramar,
- eventuella ekonomiska avvikelser skall särskilt kommenteras,
- eventuella avvikelser från utvecklingsarbetets ursprungliga planering och bedömda konsekvenser därav samt
- behov av eventuell revidering av fastställda målsättningar och gällande projektplanering. (FM2005)

Av redovisningen ska bl.a. framgå myndighetens bedömning avseende förmågan att mobilisera hela krigsorganisationen samt att tillsammans med övriga delar av totalförsvaret möta ett väpnat angrepp. Redovisningar avseende krigsduglighet under nuvarande inriktningsperiod ska jämföras med budgetunderlaget för 2017. (FM2020)

Frågor om krigsmateriel, inte minst dess anskaffning, är precist reglerade. 2010 listades insatsorganisationens utformning i detalj, och det framgår bland annat att den ska ha två brigadstaber, två artilleribaljoner, fyra stridsflygdivisioner, ett telenät- och marktelefonförband, en sjöinformationsbataljon, med mera (FM2010). Samma år skulle bland annat följande beaktas vid materielanskaffning:

- Vid identifiering av anskaffningsalternativ som till lägsta kostnad kan tillfredsställa identifierade behov bör en anpassning av kraven i förhållande till på marknaden befintlig materiel göras.
- Vid nyanskaffning ska nationella särkrav undvikas i så stor utsträckning som möjligt. En anpassning av kraven i förhållande till på marknaden befintlig materiel bör göras.
- Jämförelser mellan olika anskaffningsalternativ bör utgå från en värdering av kostnadseffektiviteten ur ett helhetsperspektiv, som förutom den direkta investeringen även omfattar kostnader för vidmakthållande och drift.
- Oavsett anskaffningsform ska möjligheterna till internationellt samordnad anskaffning undersökas.
- Möjligheter att utnyttja olika former av tillgänglighetsåtaganden, till exempel offentlig-privat samverkan (OPS), ska alltid prövas.
- Vid planering och beslut avseende materiel ska marknadsanalyser som omfattar både efterfrågan och utbud i omvärlden konsekvent utnyttjas. (FM2010)

På senare år har detta bland annat tagit sig uttryck i att utreda en översikt av ”krigsförbandsproduktion i markdomänen där armén ges ett samlat produktionsansvar”, analys- och planeringsarbete kopplat tills stridsflyget, samt uppfyllnadsgraden och könsanpassningen i tilldelningen av personlig utrustning (FM2025).

Vad gäller de prognoser i Hermes, avslutningsvis, saknade Försvarmakten likt Skatteverket länge helt instruktioner. Men på senare år har regeringen börjat utforma specifika instruktioner, och prognoserna ska bland annat innehålla:

- Prognos per anslag, anslagspost och delposter,
- verksamhetsmässiga orsaker till förändringarna i prognosen, ex. justeringar i innehåll eller tidigare- respektive senareläggningar av åtgärder,
- i vilken utsträckning förändringar i prognosen beror på fördyringar och prisförändringar,
- bakomliggande antaganden som utgör väsentliga förutsättningar för det prognostiserade utfallet (FM2025)

Sammantaget framträder en mer splittrad bild än Skatteverket, där delar av Försvarsmaktens verksamhet är föremål för mer ingående informationsbegär. Det framkommer tydligare förändringar över tid, vilket kan ha att göra med de stora politiska förändringar som skett på det försvarspolitiska området det senaste decenniet.

## **Analys**

Denna rapport undersöker informationsbegär i regeringens styrning av statliga myndigheter och bygger på en kartläggning av regleringsbrev för fem myndigheter under perioden 2005–2025. Rapporten tar fasta på hur regeringen, genom regleringsbrev, försöker styra myndigheters insamling och bearbetning av information. Beroende på variationer i vilken målgrupp myndigheternas verksamhet riktar sig mot har tre av dem (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket) betecknats som handläggningsmyndigheter och två av dem (Skatteverket och Försvarsmakten) som kärnmyndigheter. Den första gruppen representerar flera av statens största socialpolitiska insatser, medan den andra svarar mot dess historiskt grundläggande funktioner: pengar och våldsmonopol. I detta avsnitt besvaras rapportens två frågeställningar, vilket sedan leder över till en avslutande diskussion.

### *Skillnader och likheter i regeringens myndighetsstyrning*

I materialet framträder tydliga skillnader i regeringens styrning av de två myndighetsgrupperna. Även om målstyrning är framträdande överallt, är det alltså stor skillnad på sättet som insamling och bearbetning av information styrs. Läsbarhetsambitionerna för handläggningsmyndigheterna är mycket mer detaljerade. Detaljeringsgraden handlar både om att regeringen tydligt bestämmer vilka fenomen som ska göras läsbara och att precisionen i hur de ska mätas och begreppsliggöras. Den stora skillnaden mellan myndigheter är alltså inte huruvida regeringen styr genom mål och uppdrag. Skillnaden ligger i hur precist och ingående formulerade målen är, och i vilken utsträckning regeringen operationaliserar hur myndigheterna ska bedöma resultatutvecklingen.

Det sker visserligen en del förändringar över tid inom olika myndigheter – exempelvis har det blivit större fokus på kontroll av privata utförare i takt med att delar av Arbetsförmedlingens verksamhet har privatiserats, och styrningen av Försvarsmakten har blivit mer detaljerad i takt med att försvarsfrågan har blivit mer politiskt aktuell. Men den stora tendensen är ändå den stabila, bestående skillnaden som finns mellan myndighetsgrupperna.

För handläggningsmyndigheterna specificerar regeringen i detalj vilken information som ska samlas in och hur den ska redovisas. Styrningen är på djupet färgad av myndigheternas funktion som så kallade "people-processing organizations" (Hasenfeld, 1972; Lundstedt, 2025). Det gör att läsbarhetsfrågorna i stor utsträckning kretsar kring myndigheternas ärendehantering och beslutsproduktion. Det efterfrågas detaljerad statistik över ärendeprognoiser, bidragsutbetalningar och handläggningstider. Mål och uppdrag är inriktade på att öka effektiviteten och förmågan att kontrollera målgruppen de möter, ofta genom att korta handläggningstider och motverka att klienter inte får tillgång till fel insatser. Detta kräver en

omfattande insamling och bearbetning av information, vilken på olika vis berör handläggningsmyndigheternas kärnuppgift: att matcha kategorier och klienter. Den sammantagna bilden är att regeringen har låg tilltro till handläggningsmyndigheternas förmåga att, utan direkt och detaljerad styrning, uppnå målen. Det gäller även de prognoser som myndigheterna ska lämna flera gånger per år, i vilka det ställs krav på mycket detaljerad och specificerad information.

Detta skiljer sig tydligt från kärnmyndigheterna. Här kännetecknas läsbarhetsambitionerna, framför allt rörande Skatteverket, istället av öppna skrivningar där myndigheten själv får operationalisera hur insamling och bearbetning av information ska gå till. Detta bör inte ses som indikation på att den information som samlas in och bearbetas av kärnmyndigheterna är mindre viktig, utan snarare som att relationen kännetecknas av större tillit. Prognoserna lämnas överlag – med undantag för Forsvarsmakten på senare år – utan specifika instruktioner. Även när den efterfrågande informationen blir mer precis, som i delar av Forsvarsmaktens verksamhet, är denna riktad mot att utveckla kapacitet och förmågor, snarare än att fatta beslut fortare, billigare, och undvika felaktiga utbetalningar. En tydlig skillnad är också att detaljeringen i läsbarhetsambitioner i fråga om Forsvarsmakten sker under en kraftigt expansiv fas inom försvarspolitikerna, medan de detaljerade kraven på hur information ska samlas och bearbetas för handläggningsmyndigheterna ofta sker i åtstramande riktning.

#### *Hur informationskapacitet formas av målgrupper*

Rapportens resultat visar att det går att förstå variationen i styrningen av myndigheterna beroende på vilken målgrupp verksamheten riktar sig mot. För det första påverkar myndighetens interaktion med målgruppen informationens produktion och bearbetning. Skatteverket är på flera sätt den myndighet som har störst informationskapacitet, med ansvar för Sveriges folkbokföring, fastighetsregister och skatteregister. Samtidigt formas dessa informationskällor sällan av interaktion med dem som kategoriseras av den, utan fungerar snarare som en infrastruktur i det fördolda. Hos handläggningsmyndigheterna regleras tillgång till avgörande resurser och status för myndigheternas klienter, såsom sjukpenning eller uppehållstillstånd. Myndigheten möter direkt de som regleras och interaktionen laddas ofta med moraliska värdedimensioner, såsom vilka som ska få stanna i landet eller vilka sjuka som förtjänar stöd.

För det andra formar mötet med klienter myndigheternas centrala målkonflikter, vilka i sin tur får konsekvenser för regeringens ambitioner att göra dessa läsbara. Handläggningsmyndigheter kännetecknas av ständiga spänningar mellan rättigheter, kontroll och effektivitet. Nyanserna skiljer sig dock mellan myndigheterna, beroende på om myndighet eller klient bär kostnaden för att vänta. Hos Migrationsverket är effektivitet och beslutsproduktion framträdande, eftersom en utdragen handläggning är dyr för staten och försvarar delar av politikens realisering. Staten bär under asylsökandes väntetid stora kostnader för bland annat boende. Hos Försäkringskassan är istället kontroll och motarbetande av fusk mer framträdande. Myndigheten reglerar tillgång till stödinsatser där individen, snarare än staten, blir ekonomiskt lidande under väntetiden. Hos Arbetsförmedlingen är kontroll också framträdande, men en central kostnad här är de uteblivna

skatteintäkterna som uppstår om folk inte är i arbete. Därför blir det mer fokus på att stärka effekterna av olika insatser snarare än effektiviteten i handläggningen. Vad handläggningsmyndigheterna reglerar tillgång till påverkar alltså hur regeringen strävar efter att göra deras verksamhet läsbar och sättet på vilket information samlas in och bearbetas.

En konsekvens av regeringens varierande fokus på effektivitet och kontroll i handläggningsmyndigheterna är att det kan alstra nya sätt att bedöma och kategorisera klienter. En intressant tendens här är att värdet av rättssäkerhet ofta ligger nära kontroll. Snarare än att kretsa kring sökandes rättigheter, blir rättssäkerhet ofta ett sätt att standardisera ärendebedömning. Det är känt från tidigare studier att hårt mallade bedömningar kan medföra så kallade administrativa bördor, vilket försvårar tillgång till resurser och tjänster för marginaliserade klienter, och att politisk implementering kan förstärka redan existerande ojämlikheter (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2019). En mekaniskt likartad behandling blir ofta inte likvärdig, eftersom den ignorerar individers eller grupperns ojämlika förmågor och resurser att möta myndighetsutövningens krav (Lanfranconi, Chang, Das, & Simpson, 2020).

Avslutningsvis speglar myndigheternas bemötande av målgrupperna på ett intressant vis hur regeringen styr insamlingen och bearbetningen av information. Utifrån tidigare forskning är det rimligt att förvänta sig att insatser riktade mot marginaliserade målgrupper ofta tar sig disciplinerande och repressiva former, och vice versa, att de som är riktade mot privilegierade grupper kännetecknas av flexibilitet och tilltro (Schneider & Ingram, 1997). Handläggningsmyndigheterna möter ofta resurssvaga personer som bemöts med bristande tilltro, inträngande kontrollinsatser och betungande byråkrati. På liknande vis styrs dessa myndigheter av regeringen. Sådana avvägningar är frånvarande i kärnmyndigheterna, vars målgrupp är en mer diffus allmänhet. I stora delar kännetecknas regeringens styrning av tillit, vilket möjliggör autonomi för myndigheterna.

### **Avslutande diskussion**

Syftet med rapporten är att undersöka vad regeringen vill att svenska myndigheter ska göra läsbart och hur styrningen av dessa försök skiljer sig. Litteratur om informationskapacitet och förvaltningsstyrning har använts för att över tid jämföra hur regeringen försöker forma myndigheters insamling och bearbetning av information. Som framgår i analysen finns det tydliga skillnader. Informationsbegäret riktat mot handläggningsmyndigheterna tar sig uttryck i detaljerade och inträngande läsbarhetsambitioner, medan kärnmyndigheterna på det stora hela, men inte helt och hållet, möter en mer öppen och friare efterfrågan på information. Den avslutande diskussionen behandlar hur vi kan se på detta informationsbegär och dess effekter.

Inom litteraturen om statlig kapacitet riktas ofta läsbarhetsambitioner ut från staten mot företeelser och frågor inom samhället. Läsbarhet och informationskapacitet blir synonymt: att ha hög informationskapacitet är förmågan att göra världen läsbar (Brambor et al., 2020; Lee & Zhang, 2017; Lundstedt, 2025). Det som studerats här är istället läsbarhetsambitioner inom staten, riktade från politiken mot den offentliga förvaltningen. Det innebär att läsbarhet och informationskapacitet dras isär: läsbarheten utgör en politisk efterfrågan på information vars

svar i myndigheterna blir försök att bygga upp informationskapacitet. Genom krav på att samla in och bearbeta information, eventuellt i dialog med ansvarigt departement, ska myndigheten göras läsbar för att i högre grad kunna uppnå politiska målsättningar. Att svara på denna efterfrågan kräver att myndigheter utvecklar och underhåller sin informationskapacitet.

Hur denna kapacitet bör förstås och fungera berör grundläggande frågor om vilken roll förvaltningen ska ha i förhållande till politiken: är kapacitet förmågan att vara följsam mot politisk styrning, eller förmågan att samla in information och bearbeta den på ett sätt som med stöd i myndighetspersonalens expertis och erfarenhet framstår som rättvisande? Annorlunda uttryckt, ska förvaltningen antingen ha rollen som följsam handläggare eller som oberoende expert? Studiens material säger inget om hur myndigheterna utvecklar informationskapacitet som svar på läsbarhetsambitionerna, men givet tidigare forskning finns det goda anledningar att tro att regeringens efterfrågan på vissa sätt att samla in och bearbeta information, framför allt för handläggningsmyndigheterna, kan ha styrande effekter på verksamheten (Bevan & Hood, 2006; Van Dooren et al., 2026).

För handläggningsmyndigheterna ligger tonvikten tydligare på rollen som följsam handläggare. De är föremål för ett intensivt och snabbväxande informationsbegär från politiskt håll. Här innebär informationskapacitet att myndigheten genom standardiserade mått och kategorier sammanställer information om myriader av möten mellan människor och myndighetsutövare för att synliggöra socialpolitikens realisering från statens centrum. Det framgår tydligt att statistiken är något som myndigheterna skapar snarare än bara samlar in. Genom statistikinsamlingen manifesteras historiskt, politiskt och kulturellt betingade förståelser av friskhet, sjukdom och arbete (Hacking, 2007). De politiska problem som denna gigantiska informationssamling svarar mot är i stor utsträckning risken för fusk och brister på kontroll och effektivitet. Likt all läsbarhet är denna omgestaltande, och det finns en tydlig risk att fokus på kontroll och att förhindra fusk leder till att personer som har rätt till stöd inte får det.

För kärnmyndigheten ligger tonvikten tydligare på rollen som oberoende expert. De har en mycket välutvecklad informationskapacitet, men av ett annat slag än handläggningsmyndigheterna. Den är mer institutionaliserad och inte föremål för samma intensiva och skiftande informationsbegär. Deras verksamhet kan alltså förstås som tillräckligt läsbar för regeringen, vilket gör detaljerade instruktioner om vilken information som ska samlas in överflödiga. De ansvarar för information som är avgörande för den svenska statens infrastrukturella makt (Mann, 1984), både i fråga om att grundläggande informationskartor för den offentliga förvaltningen, och i fråga om yttre skydd. Myndigheterna ges stort mandat att själva, inom ramen för dessa ansvar, styra hur information ska samlas in och bearbetas. Den information som insamlas och bearbetas avbildar det myndigheten i kraft av sin expertis fastslår, snarare än att vara följsam mot politisk styrning.

Utifrån rapportens resultat finns flera vägar för vidare forskning. Resultaten visar hur det går att röra sig bortom frågan om regeringen styr mer eller mindre, för att istället fokusera på variationer av styrning mellan politikområden och myndigheter. Här framgår den stora variation som kännetecknar styrning via regleringsbrev, exempelvis i fråga om vem som har mandat att

operationalisera hur måluppfyllelse ska mätas och hur detaljerade prognoskrav är. Det finns också ett behov av forskning om hur myndigheter reagerar på informationsbegäret och utvecklar informationskapacitet för att svara på det. Det gäller både de typer av myndigheter som studerats här och andra. En specifik fråga som förtjänar mer uppmärksamhet är den svenska folkbokföringen. Trots att den är internationellt erkänd som världsledande, har i princip ingen forskning närmot sig en förståelse av det praktiska arbetet som ligger till grund för den svenska statens förmåga att göra landets invånare läsbara.

## Referenser

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books Ltd.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2023). Weak, despotic, or inclusive? How state type emerges from state versus civil society competition. *American Political Science Review*, 117(2), 407-420.
- Ahlbäck Öberg, S., & Boberg, J. (2024). Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal förlag.
- Ansell, C., Sorensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3-22.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J., & Teorell, J. (2020). The lay of the land: Information capacity and the modern state. *Comparative Political Studies*, 53(2), 175-213.
- Brunsson, N., & Jutterström, M. (2018). *Organizing and Reorganizing Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2022). Comparative bureaucratic politics. *Annual Review of Political Science*, 25, 43-63.
- Ek, E. (2012). *De granskade: Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Doktorsavhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Ek Österberg, E., & Qvist, M. (2023). Meta-governance as partial organization. *Administrative theory & praxis*, 45(3), 192-210.
- Ekstedt, J., & Lundstedt, A. A. (2024). Wanted refugees: The forming of an instrument constituency for refugee resettlement in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, 43(3), 368-385. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdae006>

- Erlandsson, M. (2014). *Styrningsförsök och återkoppling: En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Förvaltningsakademin, Södertörns högskola.
- Forssell, A., & Westerberg, A. I. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347-375.
- Hacking, I. (2007). Kinds of people: Moving targets. *Proceedings of the British Academy*, 151:285-318.
- Hall, P. (2016). The Swedish administrative model. I Pierre (red). *The Oxford handbook of Swedish politics*, pp. 299-314. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. (2025). *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?* Malmö: Malmö University Press.
- Hasenfeld, Y. (1972). People processing organizations: An exchange approach. *American Sociological Review*, 256-263.
- Heinrich, C. J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 403-420.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2019). *Granskningsamhället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, T. S. (2017). *New Public Management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Lanfranconi, L. M., Chang, Y. L., Das, A., & Simpson, P. J. (2020). Equity versus equality: Discourses and practices within decentralized welfare-to-work programs in California. *Social Policy & Administration*, 54(6), 883-899.
- Lara-Millán, A. (2017). States as a series of people exchanges. I Morgan, K.J. & Orloff, A.S (red) *The Many Hands of the State*, pp. 81-102. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, M., & Zhang, N. (2017). Legibility and the informational foundations of state capacity. *Journal of Politics*, 79(1), 118-132.
- Levi, M. (1988). *Of rule and Revenue*. Los Angeles: University of California Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundstedt, A. A. (2024). *Desirable Victims: Systems of Refugee Selection in Swedish and Canadian Migration Governing*. Doktorsavhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

- Lundstedt, A. A. (2025). People-processing capacity: The origins and development of institutions to render forced migrants as cases in Canada and Sweden. *Governance*, 38(3). doi:<https://doi.org/10.1111/gove.70035>
- Lundstedt, A. A. (2026). Statens föränderliga blick på folket: Om folkbokföringens och folkräkningens historia. *Fronesis*, 90-91.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Nistotskaya, M., & D'Arcy, M. (2018). Getting to Sweden: The origins of high tax compliance in the Swedish tax state. I Steinmo, S (red) *The Leap of Faith*, pp. 33-55. Oxford: Oxford University Press.
- Paulsen, R. (2015). *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Paulsson, A. (2017). The welfare state that wanted to keep track of its citizens: Personal identity numbers as administrative technology. I Lapsley, I & Knutsson, H (red), *Modernizing the Public Sector*. New York: Routledge.
- Pierre, J., & de Fine Licht, J. (2019). How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact? A comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 226-245.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford university press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Los Angeles: University of California Press.
- Regeringskansliet (2025). Om budgeten. Tillgänglig på: [https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/om-budgetprocessen/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/om-budgetprocessen/?utm_source=chatgpt.com). Hämtad 2026-01-27.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Kansas: University of Kansas Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, J. C. (2010). *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Suryanarayan, P. (2024). Endogenous state capacity. *Annual Review of Political Science*, 27:223-243.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital and European States: AD 990-1992*. New York: John Wiley & Sons.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2026). *Performance Management in the Public Sector* (3rd ed.). London: Routledge.
- van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1):23-42.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3):267-281.

- Vom Hau, M., Peres-Cajías, J. A., & Soifer, H. D. (2023). No taxation without informational foundation: on the role of legibility in tax state development. *Journal of Institutional Economics*, 19(3): 426-443.
- Wockelberg, H., & Öberg, S. A. (2025). Governing a Dual Executive—Agents and Stewards in the Swedish Management Regime. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 29(2), 1-25.
- Öberg, S. A., & Wockelberg, H. (2021). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017. *International Public Management Journal*, 24(3), 330-349.