

*”Ett relativt blygsamt förslag”*  
*- Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*

**Göran Sundström**

**SCORE**

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

Tel: 08 674 74 05

Fax: 08 16 49 08

E-post: [goran.sundstrom@score.su.se](mailto:goran.sundstrom@score.su.se)

Score Rapportserie 2001:2

ISBN 91-7265-208-X

ISSN 1404-5052

*”Uppenbarligen fanns det också ett rent mekaniskt element i händelserna, en ostyrbar inre kraft som drev denna utrensning att svämma över alla bräddar. I Sovjetunionen existerade det vid denna tid en kraftfull, högst medveten och tämligen prillig tendens att tillämpa begrepp och föreställningar som härrörde från den ekonomiska sektorn på andra delar av nationens liv. Denna nackstyva planhushållingsmentalitet hade även invaderat sinnena på folket i säkerhetsorganen, för det mesta med fullständigt absurda resultat.*

*Planmål för arresteringar, avrättningar och deportationer sattes upp centralt, där varje distrikt uppdrogs att oskadliggöra ett visst antal trotskister, spioner eller sabotörer. Jezjov satte upp kvoter för de olika distrikten, där han angav hur många som skulle skjutas och hur många som skulle fängslas. Det förekom förhandlingar per telefon om dylika planmål mellan olika instanser, förhandlingar som oftast slutade med att kvoten oskadliggjorda fiender höjdes, ibland efter krav nedifrån.*

*Befängda situationer uppstod snart. En tatar Kvinna blev först finkad som trotskist, men de som arresterat henne upptäckte tyvärr att de redan hade fyllt sin kvot av trotskister, varefter de raskt omrubricerade henne till borgerlig nationalist.*

*NKVD i Kirgizien manade de andra distrikten till god socialistisk tävlan, precis som ofta var fallet i den tunga industrin, och utmaningen antogs; bland annat sattes det upp tabeller över antalet arresteringar och bekännelser, där säkerhetsorganen i olika orter jämfördes med varandra – skillnaden var bara att medan stål kombinaten producerade spik producerade säkerhetsorganen lik.*

*Bakom detta låg delvis det skruvade kvottänkandet. I jezjovsjtjinans början svepte NKVD upp nästan alla som kunde sägas ha gjort något som regimen ansåg vara farligt eller hotfullt. Efter en tid tog alla dessa möjligtvis oppositionella*

slut. Kvoterna fanns dock kvar. Informationen som kom ur beklännelser och angiveri fyllde alltså inte ett juridiskt behov, utan snarare ett administrativt. Det behövdes för att sysselsätta organisationen, som ropade efter offer, och för att tillfredsställa de överordnade, som morrade efter resultat.”

Ur Peter Englunds Brev från nollpunkten

## INNEHÅLL

<b><u>1. Inledning</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>2. Vad är resultatstyrning?</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>3. Resultatstyrning som lösning på effektivitetsproblem</u></b> .....	<b>8</b>
<u>PROBLEMEN</u> .....	9
<u>HANDLINGALTERNATIVEN</u> .....	11
<i>Förvaltningsutredningens överväganden och förslag</i> .....	11
<i>Verksledningskommitténs överväganden och förslag</i> .....	16
<u>BESLUTET</u> .....	19
<u>GENOMFÖRANDET</u> .....	22
<u>KOMMENTAR</u> .....	26
<b><u>4. Resultatstyrning som lösning på legitimitetsproblem</u></b> .....	<b>29</b>
<u>LEGITIMITETSKRISEN</u> .....	32
<u>FÖREBILDERNA</u> .....	33
<i>Företaget som förebild</i> .....	33
<i>Andra länder som förebilder</i> .....	37
<u>IDÉSPRIDNINGEN</u> .....	41
<u>SÄRKOPPLINGARNA</u> .....	44
<u>KOMMENTAR</u> .....	51
<b><u>5. Resultatstyrning som ”paradigm”</u></b> .....	<b>52</b>
<u>DET FORMATIVA MOMENTET</u> .....	55
<u>STIGBEROENDET</u> .....	58
<u>EN KONTRAFAKTISK DISKUSSION</u> .....	70
<u>KOMMENTAR</u> .....	72
<b><u>6. Avslutning</u></b> .....	<b>75</b>
<u>SAMMANFATTANDE DISKUSSION</u> .....	75
<u>SOCIOLOGISK OCH HISTORISK INSTITUTIONALISM – NÅGRA JÄMFÖRELSE</u> .....	78
<u>RESULTATSTYRNINGENS FRAMTID</u> .....	81
<b><u>7. Referenser</u></b> .....	<b>86</b>

## 1. Inledning<sup>1</sup>

Under de senaste decennierna har det vuxit fram ”nya” idéer om hur relationerna mellan Regeringskansliet och de statliga myndigheterna skall organiseras. Idéerna har tagit formen av en styrstrategi – resultatstyrning. Strategin har fått stort genomslag; den största förvaltningspolitiska reformen sedan Oxenstiernas dagar, har det sagts.<sup>2</sup> Riktigheten i det påståendet kan naturligtvis diskuteras. Klart är dock att resultatstyrning har varit ett av de allra mest centrala begreppen i senare års förvaltningspolitik. Klart är också att åtgärderna som vidtagits i dess namn har varit omfattande och att det inom staten i dag finns en bred uppslutning kring strategin.

Trots, eller kanske på grund av, att resultatstyrningen har fått så stort genomslag omges den av många oklarheter. Exempelvis råder det delade meningar om vad resultatstyrning är för något och om strategin har varit framgångsrik. En annan fråga gäller hur den har vuxit fram – hur kan resultatstyrningens introduktion och utveckling i staten förklaras? Denna sistnämnda fråga diskuterar jag i denna uppsats, och jag gör det utifrån tre olika perspektiv. Det första är ett traditionellt rationalistiskt beslutsperspektiv. Rationalistiska beslutsmodeller har länge dominerat tänkandet i samhället, åtminstone i västländerna. Trots att de gång på gång har kritiserats för att bygga på alltför enkla antaganden om mer grundläggande egenskaper hos aktörer har de haft en förbluffande förmåga att överleva och prövas på nytt. Alternativa synsätt har haft svårt att göra sig gällande, inte minst inom staten. Den bild av resultatstyrningens framväxt som dominerar är också av rationalistiskt snitt; det gäller inte minst inom förvaltningen.

De båda andra perspektiven är hämtade från den s.k. nyinstitutionalismen. Nyinstitutionell teori har varit på stark frammarsch inom samhällsvetenskapen under senare år (Peters 1999a). Vi har fått se allt fler studier där forskare försöker förklara samhällsförändringar med hjälp av institutioner. De mer aktörcentrerade skolor som dominerade starkt under 50- och 60-talen har fått ta ett eller kanske ett par steg tillbaka (Stoker 1995 s. 8 f.). Nyinstitutionalism är dock långt ifrån något entydigt område. Tvärtom

---

<sup>1</sup>Den här uppsatsen skrevs ursprungligen som ett examinationspapper i en kurs om nyinstitutionell teori vid Score. Kursen genomfördes våren 2000 under ledning av professor Rune Premfors. Jag vill tacka alla som givit värdefulla kommentarer på tidigare utkast, utöver kursdeltagarna särskilt Rune Premfors, Bengt Jacobsson, Peter Ehn och Ander Ivarsson-Westerberg. Jag vill också nämna att jag har för avsikt att fortsätta skriva om resultatstyrningen och dess framväxt och tar tacksamt emot alla typer av synpunkter på den skrivna texten; stora och små, ris och ros.

<sup>2</sup>Se intervju med RRV:s generaldirektör Inga-Britt Ahlenius i tidningen *Consults Perspektiv*, nr 2 1996.

finns det vitt skilda uppfattningar om vad begreppet omfattar. Exempelvis tycks vissa organisationsteoretiker mena att det bara finns en sorts nyinstitutionalism, den som i litteraturen brukar benämnas sociologisk institutionalism (se t.ex. Hansson 1996 s. 102). Guy Peters pekar däremot ut inte mindre än sju olika skolor (Peters 1999a). Ofta urskiljs dock tre skolor: rational choice-institutionalism, sociologisk institutionalism och historisk institutionalism (Hall och Taylor 1996; Premfors 1996; Immergut 1998; se även Peters 1999b). I denna studie använder jag mig av de två sistnämnda.

Genom att titta på ett och samma fenomen utifrån tre olika perspektiv vill jag få en bredare förståelse för det studerade fenomenet, dvs. resultatstyrningens framväxt (jfr Allison 1971; Putnam 1996; Peters 1999b). Jag vill också peka på vita fläckar vad gäller kunskaperna om resultatstyrningens framväxt och föreslå framtida undersökningar. Utöver detta är avsikten också att på olika sätt pröva perspektiven, och då särskilt de nyinstitutionella. Jag vill helt enkelt visa hur de kan användas på ett konkret problem, men också se vilken typ av information de genererar, peka på likheter och skillnader dem emellan samt undersöka om de främst skall ses som komplementära eller motstridiga. Jag vill vidare diskutera de olika perspektivens applicerbarhet på konkreta problem utifrån metodologiska utgångspunkter.

Uppsatsen är uppbyggd enligt följande: Jag inleder med att helt kort säga något om resultatstyrning som fenomen, alltså vad det är för något. Därefter diskuterar jag i tre skilda avsnitt resultatstyrningens framväxt utifrån de valda perspektiven. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande diskussion. De tre mellanliggande avsnitten är uppbyggda på samma sätt. De inleds med en presentation av perspektivet. Dessa kan uppfattas som oanständigt korta och selektiva, men utrymmet tillåter inga längre redogörelser. Jag ägnar de båda nyinstitutionella perspektiven lite mer utrymme än den rationalistiska beslutsteorin, då jag förutsätter att läsaren är mer bekant med den sistnämnda. Efter den teoretiska redogörelsen följer en empirisk del. Avsnitten avslutas sedan med en kommentar.

## **2. Vad är resultatstyrning?**

Det kan möjligen tyckas vara en smula märkligt att i en undersökning som handlar om resultatstyrningens framväxt så här inledningsvis försöka slå fast vad resultatstyrning är för något. Det implicerar ju att sättet strategin har vuxit fram på inte har någonting med innehållet att göra. Det menar jag

emellertid inte. Synen på framväxt och synen på innehåll hänger enligt min mening tätt samman. Men för att underlätta för de läsare som inte har stött på resultatstyrningsbegreppet tidigare kan det ändå vara på sin plats att här helt kort säga något om det.

För den styrstrategi som diskuteras i denna uppsats används i dag flera olika beteckningar, exempelvis målstyrning, mål- och resultatstyrning, resultatorienterad styrning eller bara resultatstyrning. Den sistnämnda beteckningen tycks under senare år ha blivit den vedertagna (Ehn och Sundström 1997; Sandahl 1999 s. 21 ff). Men vad är då resultatstyrning? Ja, frågan är omtvistad. Resultatstyrning kan ses som en övergripande princip för hur relationerna mellan politiker (Regeringskansliet) och tjänstemän (myndigheterna) skall organiseras. Idén är då att Regeringskansliet skall ägna sig åt politik, vilket anses vara liktydigt med att formulera övergripande och långsiktiga mål och riktlinjer för förvaltningen. Genomförandet skall överlåtas till myndigheterna. De skall själva bestämma vilka medel som skall användas för att nå de politiska målen. Resultatstyrningens motsats blir här detaljstyrning. Samtidigt måste resultaten av myndigheternas verksamhet ägnas ökad uppmärksamhet genom en vidgad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

Med detta synsätt blir resultatstyrning ett slags metabegrepp för all styrning; den anger hur olika mer konkreta styrformer och -instrument skall användas. Regeringen tycks ha denna syn, vilket framgår av bl.a. följande citat:

”Budgetprocessen kommer även i det fortsatta arbetet att utgöra kärnan i resultatstyrningen. Ökad uppmärksamhet måste dock ägnas åt att resultatstyra andra instrument, som lagstiftning, organisation, ledningsformer, utnämningssmakt, utbildning etc. De olika instrumenten måste utformas och tillämpas i samklang för att resultatstyrningen skall fungera tillfredsställande” (prop. 1993/94:150 bil. 1. 106).

Att ”resultatstyra andra instrument” har i praktiken inneburit att regeringen delegerat en rad administrativa beslut till myndigheterna, dvs. minskad detaljstyrning (RRV 1996a). Således bestämmer myndigheterna i dag i princip helt själva i frågor som rör intern organisation och personal (rekrytering, lön, utbildning etc.). Ökad frihet har också givits vad gäller medels-hantering (exempelvis möjligheter att ta lån och att anslagsspara). Parallellt med denna administrativa avreglering har också saklagstiftningen blivit mindre precis genom bruket av s.k. ramlagar.

Som citatet antyder har resultatstyrningen dock i hög grad koncentrerats till budgetprocessen (jfr Ds 1995:6 s. 20). Det är i huvudsak kring denna som utvecklings- och utbildningsinsatserna har kretsats. Det torde ha bidragit till att många tenderar att avgränsa resultatstyrningen till att enbart gälla styrningen i budgetprocessen. Resultatstyrning innebär då att riksdag och regering i samband med medelstilledningen skall formulera tydliga och mätbara mål och resultatkrav i olika budgetdokument. Dessa mål och resultatkrav skall, tillsammans med myndigheternas instruktioner, utgöra grunden för verksamheterna. I ett senare skede skall myndigheterna återrapportera uppnådda resultat till beslutsfattarna. Bristande resultat- eller måluppfyllelse skall leda till reaktioner och ansvarsutkrävanden. I nästa steg skall resultaten utgöra underlag för nästa cykel av medelstilledning med därtill kopplade mål och resultatkrav. Allt detta arbete skall också ske i nära samarbete mellan departement och myndigheter. Systemet förutsätter löpande informella kontakter och även återkommande möten mellan departements- och myndighetsledning.

Konkret har resultatstyrning i budgetprocessen inneburit att en rad nya budgetdokument införts och att en del gamla genomgått omfattande förändringar. Det informella utbytet mellan departement och myndigheter har också ökat. Utan att gå in i detalj kan också konstateras att det har utvecklats en tämligen detaljerad reglering kring hur mål och resultatkrav skall formuleras, likaså hur myndigheternas verksamhet skall återrapporteras. Begreppet "förvetenskapligande" har använts för att beskriva utvecklingen. Med det avses kanske inte i första hand att processen har präglats av vetenskaplig noggrannhet och eftertänksamhet, snarare att resultatstyrningen "har utvecklats till en hel vetenskap"; det ställs mycket höga krav på den som fullt ut vill överblicka och förstå systemet.

Dessa olika synsätt på resultatstyrning har både likheter och skillnader. En likhet är att båda utgår från att det går att dra en tämligen skarp gräns mellan politik och förvaltning. Det finns en idé om att de olika aktörernas roller kan och behöver renodlas. Regeringen och dess kansli skall i mindre utsträckning ägna sig åt detaljfrågor och löpande ärenden (administration) och i stället fokusera övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning (politik). Myndigheterna å sin sida skall ges ökad handlingsfrihet att förverkliga de politiskt fattade besluten. Avsikten sägs vara att stärka den politiska ledningen av förvaltningen och öka effektiviteten och kreativiteten i myndigheterna. En skillnad mellan förhållningssätten är att det senare enbart inriktas på budgetprocessen, och det ger också en mer handfast vägledning om vilka förändringar som behöver göras där. Idén kan sägas vara att "förvandla en kameral budgetprocess till ett slagkraftigt

politiskt reforminstrument” (Lindström 1997 s. 11 f.). Men de båda förhållningssätten utesluter inte alls varandra; det senare ryms inom det förra. I denna uppsats ser jag resultatstyrning ur det bredare perspektivet, där förändringar i budgetprocessen alltså endast utgör en – om än en synnerligen viktig – del.

### **3. Resultatstyrning som lösning på effektivitetsproblem**

Utgångspunkten i den rationalistiska beslutsmodellen är att alla aktörer i varje given situation försöker nytto- eller effektivitetsmaximera (se t.ex. Ward 1995; Laver 1997). När de ställs inför ett problem uppstår en beslutsituation, och aktörerna konfronteras då med ett antal handlingsalternativ. I sådana situationer antas rationella aktörer handla strategiskt, såtillvida att de väljer det handlingsalternativ som bäst uppfyller deras preferenser. Preferenserna anses vara givna och relativt stabila. De är också avgränsade i den bemärkelsen att de endast utgår från mer konkreta effektivitetsmål hos aktörerna. Detta har uttryckts som att den rationalistiska beslutmodellen enbart fokuserar förändringar i den ”tekniska” omvärlden (Lind 1996, se vidare avsnitt 4).

Rationalistisk beslutsteori utgår alltså från att beslut alltid växer fram enligt ett visst bestämt mönster; det finns en viss naturlig tidsföljd i tänkandet och handlandet när aktörer ställs inför problem, som innebär att problem alltid föregår handlingsalternativ, att handlingsalternativ alltid föregår beslut och att beslut alltid föregår handling. Problem, handlingsalternativ, beslut och handling förutsätts också tydligt hänga samman. För att vara rationella måste aktörer alltså alltid först identifiera ett effektivitetsproblem och klargöra sina viljor, därefter lista möjliga handlingsalternativ och uppskatta konsekvenserna av varje enskild handling, sedan välja det alternativ som bäst motsvarar preferenserna och slutligen handla i enlighet med beslutet.

Om nu resultatstyrning har växt fram på detta rationalistiska sätt menar jag att det bör finnas tydliga spår som kan bekräfta det. Inte minst bör man utifrån de utredningar och propositioner som (enligt den rationalistiska historieskrivningen) legat till grund för resultatstyrningen kunna diskutera om resultatstyrningens framväxt följt ett rationalistiskt mönster. I det följande undersöker jag detta under rubrikerna Problemen, Handlingsalternativen, Beslutet och Genomförandet.



## *Problemen*

Fram till mitten av 70-talet är det i huvudsak en ljus bild som tecknas av statsförvaltningen i propositioner och offentliga utredningar (se RRV 1996a). Erfarenheterna från krigsåren hade stärkt socialdemokratins tro på möjligheterna att aktivt använda statsapparaten till att förändra samhället. Ett antal omfattande reformer genomfördes under 40-, 50- och 60-talen, vilka medförde att staten växte. Och det var inte bara frågan om en kvantitativ utan även om en kvalitativ utvidgning. Vid sidan av traditionella områden som rättsväsende och försvar inriktades verksamheten i ökad utsträckning på samhällsplanering, produktion, service och inkomstfördelning (Premfors 1998).

Under 70-talet ändrades tongångarna. När den goda ekonomiska utveckling som präglat Sverige under lång tid bröts under decenniets första hälft kom statsförvaltningens funktion och arbetssätt alltmer i blickpunkten (se t.ex. Mellbourn 1986 s. 8 ff.). En tilltagande kritik riktades mot byråkrati och ineffektivitet och mot att förvaltningen tog en allt större andel av de samlade ekonomiska resurserna i anspråk. Vissa menade att förvaltningen hade blivit för komplicerad och otillgänglig samt att tjänstemännen fått för stor makt på bekostnad av den demokratiska styrningen.

Det har hävdats att denna kritik – ”byråkratidebatten” som den kom att kallas – var en viktig orsak till regeringsskiftet 1976 (Tarschys 1983 s. 150). Den nya borgerliga regeringen lyfte också tämligen omgående upp frågan om statsförvaltningens effektivitet på dagordningen. Redan i regeringsförklaringen 1976 markerades att ”[ö]kade ansträngningar görs för att effektivisera den statliga förvaltningen och tillvarata alla möjligheter till besparingar” (ur RRV 1996a s. 67 f.). Ett par år senare utarbetade regeringen också en särskild proposition ”om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati”, där inte mindre än 172 olika ”avbyråkratiseringsåtgärder” redovisades (Tarschys 1983 s. 150).

Den nya regeringen tillsatte också raskt ett antal utredningar för att komma till rätta med problemen. De två viktigaste var Byråkratiutredningen och Förvaltningsutredningen. Den förra tog främst upp servicefrågor; den skulle lägga förslag som underlättade medborgarnas kontakter med myndigheterna.<sup>3</sup> Förvaltningsutredningen var mer inriktad på prövning och effektivisering av verksamheten. I direktiven (se SOU 1979:61 s. 175)

---

<sup>3</sup> 1979 lämnade den betänkandet *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter* (SOU 1979:31). Byråkratiutredningen fick sedermera sin fortsättning i Förvaltningsrättsutredningen, som tog fram underlag för en ny förvaltningslag (se *Ny förvaltningslag*, SOU 1983:73).

anför budgetminister Mundebo att det mot bakgrund av ”de långsiktiga samhällsekonomiska perspektiven” är nödvändigt att både stat och kommun ”ålägger sig stor restriktivitet med nya åtaganden” och att ”alla möjligheter till besparingar bör tas till vara”. För att kunna göra det är det emellertid av stor betydelse att också pröva frågor om statsförvaltningens ”organisation och funktionssätt” och frågor som rör ”planering och styrning” av statlig verksamhet. Vidare framhåller Mundebo:

”Myndigheterna måste vara så uppbyggda att de effektivt kan lösa sina uppgifter och anpassa verksamheten till nya förhållanden. Metoderna för planering och styrning av den offentliga verksamheten bör ge statsmakterna vida möjligheter att prioritera mellan olika insatser. Mot den bakgrunden är en översyn av budgetarbetets metoder och beslutsunderlag motiverad. Det gäller bl.a. att undersöka hur de kunskaper och erfarenheter som finns inom myndigheterna bättre skall kunna tas till vara i arbetet för effektivitet och utveckling i statsförvaltningen” (s. 175).

Budgetprocessen lyfts fram särskilt (s. 176). Det är i samband med den som verksamheter skall prövas. Regeringen menar att det sällan sker genomgripande prövningar utan att arbetet i stället koncentreras till förslag om nya eller utvidgade verksamheter. Detta är problematiskt, särskilt som det enligt regeringen finns en automatik i statsutgifterna som kraftigt begränsar den politiska handlingsfriheten. Utredningen skall därför verka för förändringar i budgetprocessen dels för att undvika omfattande finansiella bindningar, dels så att den genererar beslutsunderlag som möjliggör mer omfattande prövningar av förvaltningsverksamheterna.

Våren 1979 gav regeringen Förvaltningsutredningen tilläggsdirektiv. Den direkta anledningen var en motion som inkom till Konstitutionsutskottet (KU) året innan (se SOU 1983:39 s. 9). Motionären menar att tiden är mogen att se över de allmänna principerna för den statliga verksamhetens organisation, främst mot bakgrund av kravet på demokratisk styrning. KU, och senare riksdagen, höll med om att det behövdes en förutsättningslös kartläggning av rådande rättsliga och faktiska förhållanden mellan riksdag, regering och myndigheter. Det direktiv som regeringen sedermera gav Förvaltningsutredningen var allmänt. Uppgiften bestod i att ”beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter” (ibid.). Utredningen tolkade det som att frågan gällde den offentliga sektorns styrbarhet. Huvudfrågorna blev vilka de konstitutionella förutsättningarna för styrning är samt hur den faktiska styrningen ser ut och hur den har formats historiskt.

Innan Förvaltningsutredningen hunnit lämna sitt slutbetänkande återtog socialdemokraterna regeringsmakten. De hann också tillkalla en kommitté

för att ”utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna” (se SOU 1985:80 s. 235). Man kan se det som att regeringen, vid sidan av det breda uppdrag som givits Förvaltningsutredningen, ville ha en särskild aspekt av myndigheternas organisation mer utförligt belyst, nämligen ledningsformen. Direktiven är också ganska anspråkslösa, åtminstone till en början. Problembilden är kortfattad och skiljer sig inte från föregående regerings. Civilminister Holmberg fastslår att den offentliga förvaltningen måste fungera som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner och att förvaltningen måste organiseras så att den snabbt kan anpassas till förändrade situationer. Myndigheternas ledningsform är här en viktig faktor (ibid. s. 235 f.). Holmberg ägnar sedan flera sidor åt att ganska detaljerat gå igenom olika ledningsformer. Men i slutet dyker så följande passage upp:

”Den utredning som jag förordar bör ta itu med den både principiellt och praktiskt viktiga frågan huruvida myndigheternas verksamhet – inom rådande konstitutionella system – kan styras på ett bättre och smidigare sätt genom mindre trubbiga former för tillkännagivanden från regeringens sida och genom nya kontaktformer som fångar upp verkens synpunkter på ett tidigt stadium. Men också andra, mer vedertagna former för regeringens styrning av myndigheterna bör belysas. Med det sistnämnda syftar jag på fastställandet av ramar för mål och inriktning av verksamheten genom normgivning, anslagsbeslut och annan ekonomisk styrning samt prejudikatsbildning” (ibid. s. 244 f).

Uppdraget som dittills framstått som relativt avgränsat vidgades i och med dessa rader dramatiskt, och fältet låg nu öppet för kommittén att i princip ta upp vilka förvaltningspolitiska frågor som helst.

## ***Handlingsalternativen***

### *Förvaltningsutredningens överväganden och förslag*

Förvaltningsutredningen instämmer i sitt betänkande *Förnyelse genom omprövning* (SOU 1979:61) i stort i regeringens problembeskrivningar av det aktuella läget. Centralt står oförmågan att ompröva statlig verksamhet. Utredningen pekar ut bristande beslutsunderlag som det viktigaste hindret för omprövning. Man menar att det material som riksdag och regering har att utgå från i regel är av expansiv karaktär. Mer sällan finns underlag som belyser möjligheterna till minskad resurstilldelning, trots införandet av s.k.

nollbudgetering 1975.<sup>4</sup> Myndigheternas organisation ses som ett annat hinder för omprövning. Enligt utredningen har mycket resurser bundits genom tidigare beslut om t.ex. investeringar i anläggningar, kunskaper och kompetens. Detta gör att en myndighet kan ha svårt att flytta resurser från en verksamhet till en annan mer prioriterad.

Förvaltningsutredningen föreslår en rad förändringar för att förbättra beslutsunderlaget till regeringen. Man menar att ”tillgången på information om uppnådda resultat och effekter är av avgörande betydelse för möjligheterna att ompröva ett åtagande” (s. 89). För det första vill man att regeringen skall ha en tydligare strategi för när översyner<sup>5</sup> skall ske och vad de skall bestå i. Det råder enligt utredningen oklarhet hos beslutsfattarna om vilket underlag som är möjligt att ta fram. Samtidigt vet inte alltid myndigheter och utredare vilket underlag som efterfrågas. Beslutsfattarna måste därför bli bättre på att formulera vilka krav de ställer på beslutsunderlaget (s. 87).

Men en viktigare fråga tycks vara vem som skall stå för översyner och beslutsunderlag. Myndigheterna måste enligt utredningen engageras i översynsarbetet. Inom dessa finns ”värdefulla kunskaper om tillgängliga resurser och om hur dessa kan disponeras samt om vilka konsekvenser omprioriteringar har” (s. 111). Utredningen framhåller dock att myndigheter ofta har svårt att genomföra utvärderingar och omprövningar inom det egna verksamhetsområdet. Problemet med sådan ”intern utvärdering” kan enligt utredningen delvis förklaras av att det råder osäkerhet om vilken skyldighet myndigheterna har att bedriva sådan verksamhet, särskilt som det kan uppfattas som om myndigheten ifrågasätter politiska mål (s. 90). Uteblivna utvärderingar kan också bero på att myndigheten är fast i gamla tanke- och idémönster, vilket leder till oförmåga att se behov av förändringar. Ytterligare en förklaring är att endast vissa verksamheter ger påtagliga resultat som relativt snabbt och enkelt kan värderas av ansvarig myndighet. Andra har effekter av mer indirekt slag som blir påtagliga först på längre sikt, och att utvärdera dessa är betydligt svårare och mer resurskrävande. Ofta är dessa senare verksamheter också sektorsövergripande och kan av den anledningen inte utvärderas av enskilda myndigheter (s. 91).

---

<sup>4</sup> Enligt de s.k. petitaanvisningar skulle myndigheterna i sin anslagsframställan lämna åtminstone ett alternativ som innebar en noggrann prövning av existerande verksamhet och konkreta förslag till nedskärningar (SOU 1979 s. 112).

<sup>5</sup> Översyn definieras som ”den process i vilken beslutsunderlag tas fram inför en omprövning” (s. 13).

För att få myndigheterna att aktivt pröva sin egen verksamhet räcker det inte med de generella besparingsuppmaningar som finns i t.ex. allmänna verksstadgan, rationaliseringsförordningen och budgethandboken, konstaterar utredningen. De måste kompletteras med selektiva styrmedel från statsmakternas sida (s. 118). Utredningen föreslår att regeringen tydligare anger när och hur översyner skall göras av en enskild myndighet. Detta kan ske genom särskilda anvisningar i samband med budgetprocessen, genom särskilda uppdrag eller genom särskilda planeringsdirektiv. Men utredningen konstaterar samtidigt att den här typen av selektiva styrmedel måste baseras på ingående kunskaper om förhållandena vid berörda myndigheter. Det är därför en stor fördel om direktiven kan utformas ”i nära kontakt med berörda myndigheter” (s. 118).

Svårigheterna för enskilda myndigheter att ta fram relevant och tillförlitligt beslutsunderlag föranleder utredningen att framhålla betydelsen av att beslutsunderlag även tas fram av andra organ. Vid sådan ”extern utvärdering” kan granskningen ske mer förutsättningslöst. Utredningen menar att Regeringskansliet är en viktig extern utvärderare och att kansliet behöver ta på sig en mer aktiv roll. Utredningen påminner om att beslut om att ompröva verksamhet är en politisk uppgift och att omfattningen och inriktningen av översynsarbetet därför måste styras av den politiska ledningen (s. 95). Själva översynen måste dock ske utanför Regeringskansliet, exempelvis inom det statliga kommittéväsendet. Detta ställer dock krav på preciserade direktiv. För detta, och för beredning av andra regeringsbeslut i olika skeden av översynsarbetet, föreslår utredningen inrättandet av särskilda ”översynsgrupper” i departementen.

Utredningen understryker att det tar tid att utforma ett fullgott beslutsunderlag. Omprövningar måste ofta baseras på underlag som tas fram i samverkan mellan många olika aktörer. Utredningens uppfattning är att det sällan är möjligt att i den årliga budgetprocessen inrymma ett sådant förberedelsearbete, och därför bör huvuddelen av översynsarbetet ligga vid sidan av budgetarbetet (s. 93, 109). Ingående granskningar bör endast genomföras av ett begränsat antal områden varje år. Resterande områden bör granskas mer översiktligt (s. 94).

Utöver kommittéväsendet menar utredningen att Riksrevisionsverkets (RRV) och Statskontorets kompetens och förmåga till överblick bör utnyttjas bättre i översynsarbetet. Båda kan medverka i översynsgruppernas arbete och på uppdrag av regeringen ta fram underlag för val av översynsobjekt och direktiv. De kan också bistå myndigheterna i deras arbete med att ta fram beslutsunderlag (s. 16). Även forskningen bör utnyttjas bättre,

menar utredningen. Detta gäller särskilt den sektoriella forskningen. Regeringskansliet bör "bevaka" forskningsfrågor för att "få uppslag till eventuella översynsobjekt" (s. 17).

Utöver att förbättra beslutsunderlaget anser Förvaltningsutredningen också att förvaltningens handlingsfrihet måste öka för att dels snabbt kunna genomföra politiskt fattade beslut, dels på eget initiativ anpassa verksamheten till förändrade krav i omvärlden (s. 145). Beslut om mer begränsade besparingar och omprioriteringar kan ofta myndigheterna själva fatta, men då får inte myndigheternas resurser vara låsta, menar utredningen.

Utredningen menar inte att frågor om intern organisation skall delegeras fullt ut till myndigheterna. Förändringar i förvaltningens struktur anses vara "ett resultat av förändrade politiska värderingar och prioriteringar" (s. 147). Huvuddragen i myndigheternas organisation måste därför beslutas av regeringen (ibland av riksdagen) och läggas fast i deras instruktioner. Utredningen menar dock att regeringen i högre grad i varje enskilt fall måste fundera över vilken typ av organisation som lämpar sig bäst. Olika organisationsformer ger myndigheterna olika grad av frihet att själva organisera sin verksamhet.

Utredningen tar också upp en del personalfrågor. Den menar att personalplanerings- och personalutvecklingsarbetet vid "alla större myndigheter" behöver utvecklas. Omprioriteringar medför i regel att personal måste övergå till nya arbetsuppgifter och det underlättas enligt utredningen om myndigheterna har en bra personalplanering (s. 170 f). Samtidigt understryker utredningen vikten av en stark central personaladministration (s. 169).

Frågan om regeringens konstitutionella utrymme att styra myndigheterna diskuterar Förvaltningsutredningen i ett särskilt betänkande: *Politisk styrning – administrativ självständighet* (SOU 1983:39). Utredningens grundsyn är att regeringsformen ger regeringen vidsträckta befogenheter att styra statsförvaltningen. Det hade den för övrigt redan genom 1809 års regeringsform, menar utredningen. Regeringarna har emellertid "varken haft ambitioner eller skaffat sig resurser att fullt ut använda de befogenheter som de tillerkänts av grundlagen" (s. 96). Myndigheterna har därför kunnat växa sig allt starkare. Genom bemyndiganden och "formlös praxis"

har myndigheterna tillerkänts en betydande självständighet inte bara vad gäller ärenden som rör RF 11:7<sup>6</sup> utan även i övriga ärenden.

”De missförstånd om regeringens befogenheter och ansvar som vunnit viss spridning synes i första hand bero på att den faktiska självständighet som många förvaltningsmyndigheter åtnjuter har uppfattats som konstitutionellt sanktionerad. RF 11:7 har inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig om förvaltningsmyndigheternas beslut i enskilda frågor och RF 12:5, enligt vilken riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd ’i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning’, har på motsvarande sätt givits en så snäv tolkning att alla enskilda förvaltningsbeslut bedömts falla utanför området för statsrådets tjänsteutövning. Sådana tolkningar har emellertid inget stöd i regeringsformen eller dess förarbeten” (s. 99).

Utredningen menar att regeringen i princip har oinskränkt befälsrätt över myndigheterna. Undantagna är ärenden som faller inom ramen för RF 11:7, men det området är enligt utredningen starkt begränsat (s. 46 f.). Således är regeringen oförhindrad att bestämma i enskilda frågor som rör myndigheternas organisation, beslutsformer, administration, samverkan med andra myndigheter, effektivitet, rationaliseringar, resurshushållning, initiativverksamhet, utvecklingsarbete och andra frågor av liknade slag. RF 11:7 omfattar inte heller myndigheternas s.k. faktiska handlande, t.ex. undervisning, sjukvård, rådgivning, tillsyn och övervakning.

Utredningen stannar inte vid dessa klargöranden, utan framhåller även att enskilda statsråd och departementstjänstemän genom informella kontakter står fria att påverka myndigheternas handlande, kanske även vad gäller frågor som täcks av RF 11:7 (s. 100). Utredningen menar att föreställningen om att detta skulle utgöra ministerstyre är ett ”missförstånd”, eftersom sådana ”viljetryningar” inte är rättsligt bindande för myndigheten.

Här skall slutligen nämnas, att även om Förvaltningsutredningen menar att regeringen i rättslig mening nästan alltid *kan* styra förvaltningen menar den inte att regeringen alltid *bör* göra det. Statsmakterna har enligt utredningen i många fall medvetet valt att ge förvaltningen långtgående självständighet. Styrbarheten kan visserligen ha tillmätts stor betydelse, men ändå ha fått stå tillbaka för andra högre prioriterade mål. Mål som nämns är rättssäkerhet, mångfald och lokal förankring. Utredningen gör följande markering:

”Lika lite som något av de andra mål som uppställts för olika reformsträvanden inom förvaltningen är den politiska styrbarheten ett värde som i varje läge måste ges före-

<sup>6</sup> Regeringsformens 7 § kap. 11 lyder: ”Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.”

träde. Den är i stället ett av flera önskemål som riktas mot förvaltningen och måste följaktligen vägas mot andra sådana önskemål. Sådana vägningar är emellertid aldrig slutgiltiga” (s. 97).

### *Verksledningskommitténs överväganden och förslag*

Verksledningskommittén var inte sen att utnyttja den öppning som Holmberg givit i direktiven. Således är kommitténs slutbetänkande *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* (SOU 1985:40) mer att likna vid ett fullödigt förvaltningspolitiskt program än en specifik diskussion om myndigheternas ledningsformer. Den senare frågan diskuteras visserligen, men den tas upp som en bland många andra.

Centralt i betänkandet står frågan om riksdagens och regeringens styrkapacitet gentemot statsförvaltningen. Kommittén menar precis som Förvaltningsutredningen att olika förhållanden i samhällsutvecklingen har medfört att förutsättningarna att styra har försämrats. Styrningen beskrivs som ineffektiv och osmidig. Men jämfört med Förvaltningsutredningen är kommitténs problembeskrivning mer sammansatt.

Å *ena sidan* menar kommittén att regeringen styr alldeles *för mycket*. Regeringen anses ha ”bibehållit mycket av sitt tidigare detaljreglerande av myndigheternas verksamhet” (s. 15). Detta hämmar myndigheternas flexibilitet. I tider av snabba förändringar ”försvårar denna detaljreglering för myndigheterna att handla rationellt och effektivt” (ibid.). Å *andra sidan* menar kommittén att riksdag och regering styr alldeles *för lite*. De anses ”på många områden” utfärda lagar och förordningar som är så allmänt hållna att ”stora politiska befogenheter” faktiskt överförts till myndigheterna (ibid.). Även styrningen i budgetprocessen anses vara alltför oprecis. Senare års generella besparingskrav har inte följts av tillräckligt precisa direktiv och riktlinjer för vilka verksamheter som i första hand bör drabbas av nedskärningar. Detta har medfört att myndigheterna själva tvingats göra ”i grunden politiska prioriteringar” (s. 66).

Samtidigt konstaterar kommittén att det beslutsunderlag som myndigheterna lämnar ofta är ”otillräckligt för sådana ställningstaganden från regeringens sida” (ibid.). Precis som Förvaltningsutredningen pekar också Verksledningskommittén ut bristande beslutsunderlag som ett av de allra viktigaste styrproblemen: ”En grundläggande förutsättning för att regeringen skall kunna effektivisera sin normgivning och förbättra sin budgetstyrning är att regeringen får en förbättrad redovisning av hur beslut



om budget och normer påverkar de som är berörda...” (s. 16). Kommittén uppmärksammar särskilt den uppföljning och redovisning som sker i samband med budgetprocessen. Man konstaterar att korta tidsfrister i budgetarbetet sällan medger ett ”genomarbetat och seriöst” underlag från myndigheterna (s. 67). Myndigheterna anses också sakna ”förmåga eller motivation att inom ramen för budgetprocessen föreslå genomgripande och långsiktiga förändringar av den egna verksamheten” (ibid.). Kommittén menar att myndigheternas redovisningar är bristfälliga, av låg kvalitet, dåligt anpassade till departementens behov samt skrivna i fel struktur eller på fel detaljeringsnivå – beslutsunderlaget har ”teknifierats” (s. 41 och 67). En anledning till dessa problem är att direktiven till anslagsframställningarna inte är tillräckligt ”situations- eller myndighetsanpassade” (s. 69).

För att komma tillrätta med styrproblemen menar kommittén att regeringen måste ”se över existerande föreskrifter, såväl i syfte att förenkla och minska kostnader som i syfte att mer precist styra myndigheternas arbete. ’Reglera lagom’ bör bli rättesnöre” (s. 16). Lite senare i betänkandet utvecklar kommittén denna idé. Man menar att regeringen måste

”*styra mera* än i dag i den betydelsen att åtgärder vidtas så att den politiska makten verkligen utövas av [riksdag och regering]. (– – –) De regler som utfärdas bör koncentreras till frågor om mål och ramar för olika verksamheter. Men i dessa avseenden måste reglerna å andra sidan göras både fullständiga och tydliga” (s. 56).

Samtidigt som detta sägs menar kommittén att riksdagen och regeringen måste

”*styra mindre* i den betydelsen att detaljstyrningen av myndigheterna bör minska. Bättre förutsättningar än dagens bör skapas för att myndigheterna skall kunna befrias från onödigt detaljerade regler om sin verksamhet. (– – –) Om riksdagen och regeringen alltså utförligare preciserar sina intentioner gentemot myndigheterna kan antagligen åtskilliga detaljföreskrifter förenklas eller helt rensas ut.” (s. 56)

Hur ser då kommitténs mer konkreta förslag ut? I betänkandet fastslås tidigt att föreskrifter och budget är de viktigaste styrformerna för regeringen (s. 15). Det är också kring dessa som kommitténs förslag till förändringar kretsar, och då särskilt kring budgeten. Man menar att budgetprocessen behöver göras om. Ett flerårsperspektiv bör införas i budgeteringen av myndigheternas verksamhet. Varje myndighet bör i normalfallet åläggas att vart tredje år lägga fram en fördjupad anslagsframställning för riksdag och regering som gör det möjligt att fatta beslut om verksamhetens

resurser och inriktning under en kommande treårsperiod (s. 70). De båda mellanliggande åren bör en betydligt enklare budgetprövning ske.

Treåriga budgetramar ger enligt kommittén myndigheterna bättre med tid att utarbeta fullgoda beslutsunderlag. Men för att detta beslutsunderlag skall komma till användning krävs också att regeringen ställer mer preciserade och anpassade krav på myndigheterna. De generella årliga direktiven för anslagsframställningar bör därför ersättas av ”myndighetspecifika direktiv” där regeringen anger vad som skall ingå i den fördjupade anslagsframställningen. Kraven på dessa direktiv får betecknas som långtgående (s. 71 f.).<sup>7</sup>

Samtidigt som kommittén vill förenkla myndigheternas rapportering under åren mellan de fördjupade prövningarna så menar den att myndigheternas årsbokslut bör förbättras och att de även tydligare bör knytas till budgetprocessen. Kommittén föreslår ”att samtliga myndigheter åläggs att varje år komplettera det obligatoriska bokslutet med en verksamhetsberättelse till en komplett årsredovisning.” En sådan årsredovisning kan ”underlätta den löpande uppföljningen av myndigheternas verksamhet och komplettera den siffermässiga rapporteringen under de två ’mellanliggande åren’ i budgetcykeln.” Kommittén menar också att riktlinjerna för hur årsredovisningarna skall utformas bör göras olika för olika myndigheter. (s. 74 f.)

Kommittén diskuterar också frågan om informella kontakter mellan departement och myndigheter. Man konstaterar att formella beslut ofta inte kan bli så ”heltäckande och nyanserade att några ytterligare förtydliganden inte behövs”. Det ligger ”i sakens natur” att formella beslut ofta blir ”allmänt och principiellt hållna” (s. 97). Ibland beror det på att ärendena är tekniskt komplicerade, men det kan också bero på att ärendena är ”allmän sett känsliga”. Informella kontakter anses också ha blivit mer betydelsefulla i takt med de försämrade statsfinanserna och de förändringskrav som statsförvaltningen fortlöpande ställs inför (s. 98). Kommittén anser att informella kontakter är ”viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna” (s. 98). Visserligen skall regeringen kollektivt underätta myndigheterna i skriftlig form.

---

<sup>7</sup> Enligt kommittén bör här *bl.a.* anges ”hur myndigheten skall utvärdera sin verksamhet”, ”efter vilka huvudlinjer myndigheterna bör arbeta fram det nödvändiga underlaget för statsmakternas precisering och prioritering av hur verksamheten inom angivna resursramar bör förändras under den kommande treårsperioden”, ”statsmakternas krav på rationaliseringsinsatser och önskad effektivitetsutveckling”, ”vilken ökad frihet som vid ett framgångsrikt resultat kan medges myndigheterna i olika avseenden”, ”riktlinjer för omprövning av ramnormer” samt ”i vilken utsträckning och på vilket sätt [myndigheterna] kan effektivisera sitt inre arbete genom ändrade arbetsmetoder”.

”Men förtydliganden, preciseringar och bakgrundsinformation kan och *bör i större omfattning än nu* ges genom *informella kontakter* mellan berörda statsråd och deras departementstjänstemän, å ena sidan, och berörda myndighetsledningar och andra personer vid myndigheterna, å den andra.” (s. 43 f.).

Kontakterna ”måste inrymma en hel del information till myndigheterna om aktuella och förestående aktiviteter och planer.” Men även ”regeringens intentioner och de krav som regeringen ställer på myndigheterna bör avhandlas och preciseras.” (s. 98). Kommittén anser också att det är viktigt att den politiska ledningen deltar i ”de viktigaste” kontakterna.

Slutligen menar kommittén, att för att den treåriga budgeteringen skall få önskvärd effekt, dvs. att öka myndigheternas kreativitet och anpassningsförmåga, krävs att vissa beslut som rör myndigheternas interna verksamhet delegeras. Således bör myndigheterna ges ökade möjligheter att föra över medel mellan budgetår. Beträffande intern organisation menar kommittén att statsmakterna även framöver bör fatta beslut om myndigheternas grundstruktur, eftersom den anses ha ”betydelse för verksamhetsinriktningen”. Men ”[i]nom ramen för denna grundstruktur (avdelningsindelning eller motsvarande) bör myndigheterna själva få utforma sin organisation och göra de ändringar i denna de finner påkallade.” (s. 77) Kommittén föreslår också att gränsen för regeringens medverkan i tillsättningsärenden höjs ”så att endast avdelningschefer samt högre tjänster, dvs. överdirektör (motsvarande) tillsätts av regeringen” (s. 78).

### ***Beslutet***

Beslutet om att införa resultatstyrning i staten skedde i två omgångar, först genom den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) och sedan genom 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil.1). Förslagen i verksledningspropositionen syftar till att ”förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete” (s. 11). I anslutning till Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén anser regeringen att ”regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation” (s. 27). Men styrningen måste enligt regeringen utformas med tanke på de olika verksamheternas särart.

”Det är inte helt lätt att i en vittförgrenad och mångfaldig statsförvaltning finna former för styrning, befogenhets- och ansvarsfördelning som är generellt giltiga, enkelt utformade och alltid väl fungerande i det enskilda fallet. Viljan och

möjligheten att utöva styrning kan skifta från område till område beroende på verksamheternas art. Att leda en omfattande och mångsidig verksamhet kräver variationsrikedom också i styrmedel och umgängesformer. Enhetlighet bör inte i alla delar eftersträvas” (s. 13).

Styrningen är viktig för att kunna ompröva och förnya förvaltningen, skriver regeringen. Den offentliga sektorn får ”inte begränsas till att förvalta reformerna från välfärdssamhällets uppbyggnadsskede. En hög effektivitet kan också sägas betyda beredskap till förändring” (s. 33). Budgetprocessen står central i propositionen. Regeringen konstaterar att det pågår ett arbete med att förändra budgetprocessen där syftet bl.a. är att

”klargöra och renodla rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna. Det bör ankomma på statsmakterna att klart ange den huvudsakliga inriktningen och de övergripande målen för myndigheternas verksamhet tillsammans med bestämda ekonomiska ramar och andra finansiella krav. Samtidigt bör myndigheterna ges vidgade möjligheter bl.a. när det gäller att bestämma lämpliga arbetsformer och välja sammansättning av sina produktionsresurser” (s. 149).

Regeringen slår fast att myndigheternas verksamhetsplanering utgör en viktig grund för statsmakternas beslut om medel och verksamheter. Den sägs utgöra ”ett första steg i en planerings- och prioriteringsprocess som följs av budgetering, redovisning, utvärdering och korrigerande, varefter en ny omgång med verksamhetsplanering genomförs” (s. 33). Verksamhetsplaneringen bör dock bli mer långsiktig. Regeringen delar här Verksledningskommitténs åsikter att verksamhetsplaneringen och budgeteringen bör bli treårig. Fleråriga budgetramar, rätt att föra medel mellan budgetår samt rätt att göra omorganisationer och tillsätta vissa chefer är viktiga led i försöken att göra myndigheterna mer handlingskraftiga och förändringsbenägna. Vad gäller det sistnämnda, alltså beslut om intern organisation och chefsutnämningar, vill regeringen delegera i den utsträckning som Verksledningskommittén föreslår.

Genom förlängda budgetramar hoppas man också kunna frigöra resurser inom Regeringskansliet. Man understryker vikten av att det utformas rutiner för den treåriga budgetprocessen som resulterar i ”en totalt sett väsentligt lägre arbetsinsats” för budgetarbetet. Framst gäller det att finna former för att ”kraftigt förenkla mellanårsgranskningarna” (s. 151) Det uttalandet hindrar emellertid inte regeringen från att samtidigt förorda en förbättrad och utvecklad årlig resultatredovisning (s. 153). Om myndigheternas handlingsfrihet ökar så måste resultatredovisningarna samtidigt bli mer utförliga.

”I anslagsframställningar, årsredovisningar och andra dokument som kan vara aktuella i ett system med fleråriga budgetramar skall en redovisning lämnas av uppnådda resultat. Kravet är att riksdagen och regeringen skall kunna utläsa om resultaten överensstämmer med de förväntade” (s. 35).

De förväntade resultaten måste också preciseras. Detta kräver dock att man övergår från generella till myndighetsspecifika direktiv (s. 152). Regeringen måste enligt propositionen

”vara så klar och tydlig som möjligt i sina uppdrag. Innehåll och inriktning bör om möjligt anges på sådant sätt att det i efterhand kan avläsas om myndigheterna löst sina uppgifter. Kvalitetskrav och ambitionsnivåer bör anges så konkret som möjligt” (s. 35).

Regeringen ägnar en del utrymme åt att diskutera behovet av effektiva mått- och mättekniker för uppföljning (se t.ex. s. 34 ff). Man vill bl.a. utarbeta ”metoder för produktivitetmätningar som bör kunna utnyttjas i resultatuppföljningen” och bedriva ett utvecklingsarbete för ”att få fram mått på produktivitet och service” (s. 36).

Genom 1988 års kompletteringsproposition sker det formella sjösättandet av den nya styrstrategin. Här använder regeringen också begreppet ”mål- och resultatorienterad styrning”. Något väsentligt nytt jämfört med verksamhetspropositionen förs inte fram, men en del förtydliganden och preciseringar görs. Och återigen står budgetprocessen i centrum. De nya myndighetsspecifika direktiven sägs vara ”av avgörande betydelse” för den treåriga modellen (s. 71). Här kan regeringen ge ”olika planeringslinjer för verksamheten, beställa särskilda redovisningar eller analyser inom något område, ange avgränsningar och inriktning av den fördjupade analysen för stora och komplicerade verksamheter m.m.” (s. 71 f.)

På basis av de myndighetsspecifika direktiven skall myndigheterna vart tredje år lämna en fördjupad anslagsframställning. Den skall omfatta ”hela den verksamhet, dvs. förvaltning, tranfereringar, regelsystem, tillsyn m.m., som myndigheterna administrerar eller ansvarar för” (s. 70). Verksamhetens resultat skall analyseras ”både vad gäller resursförbrukning, prestationer och effekter”, och analysen skall omfatta ”den närmaste föregående femårsperioden” (s. 72). Under de två mellanliggande åren skall myndigheterna lämna en förenklad anslagsframställning som bör kunna ”begränsas till tekniska beräkningar” (ibid.). Dock skall myndigheterna även inkomma med en årlig resultatredovisning. Denna skall ”kortfattat och på ett även i övrigt tillgängligt sätt med information om kostnader, prestationer, nyckeltal, produktivitetsutveckling m.m. redovisa hur verksamheten

utvecklats under föregående budgetår, ekonomiskt och verksamhetsmässigt” (ibid.)

### *Genomförandet*

Såväl utredningarna som regeringens propositioner är i stora delar relativt allmänt hållna. De anger endast huvuddragen i den nya styrstrategin. Regeringen konstaterar också i verksledningspropositionen att det ”återstår ett viktigt arbete med att i väsentliga hänseenden konkretisera vad som kan och bör uppnås utifrån de ambitioner och riktlinjer som har redovisats.” Avgörande för resultaten är den ”attityd, erfarenhet och kompetens som de olika deltagarna i processen har.” Det är därför viktigt att ”arbetet drivs målmedvetet och med stor kontinuitet”, men också att ”råd och stöd ges”, ”kompetensuppbyggnad sker” och ”erfarenheter tillåts vinnas och omsättas i praktik” (prop. 1986/87:99 s. 150).

I 1988 års kompletteringsproposition återkommer detta förhållningssätt. Regeringen understryker att det är nya idéer som provas. Exempelvis försöker regeringen distansera sig från de tidigare försöken med programbudgetering (prop. 1987/88:150 bil. 1, s. 73). Regeringen menar att det kan ta tid för den nya styrstrategin att finna dess rätta former. Därför bör utvecklingsarbetet bedrivas ”med verklighetsförankring” och ett ”stort mått av pragmatism”. Det anses inte minst gälla arbetet med att utveckla ”former för en mål- och resultatorienterad styrning” (ibid. s. 69).

”Förändringarna måste genomföras stegvis och nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras. Det är således inte fråga om att införa en viss given lösning. Det handlar snarare om att påbörja ett arbete i en viss riktning där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning” (ibid. s. 70).

Ett tydliggörande gör dock regeringen. Man framhåller att ”undantagen bör minimeras så långt möjligt” vad gäller huvudstrukturen och att samtliga myndigheter ”skall lämna en årlig resultatredovisning och en fördjupad anslagsframställning vart tredje år”. Men inom ramen för detta bör formerna för styrningen ”anpassas till förutsättningarna inom varje verksamhetsområde” (s. 73).

Genomförandet av dessa övergripande idéer överläts i alla väsentliga delar på RRV och Statskontoret under överinseende av Finansdepartementet (Sandahl 1999 s. 11). De skulle utforma förordningar och tillämpningsföreskrifter som reglerar själva budgetarbetet och budgetdokumenten, utveckla mått- och mättekniker och metoder för produktivitetmätningar, utforma

metodskrifter för myndigheterna och bedriva utbildningsverksamhet etc. I själva verket hade RRV och Statskontoret redan våren 1985, alltså innan Verksledningskommittén lade sitt betänkande, inlett en försöksverksamhet med treåriga budgetramar på sex myndigheter. Dessa utvidgades till 20 året därpå (prop. 1986/87:99 s. 152). I såväl RRV:s som Statskontorets utvärderingar av försöksverksamheten finns kritik, men slutsatserna är likväl relativt positivt hållna och man förordar en fortsatt verksamhet (se vidare avsnitt 5). Regeringen hänvisar också till dessa resultat i verksledningspropositionen.

Under början av 90-talet när treårsbudgeteringen infördes i full skala skulle systemet dock komma att stöta på mer allvarliga motgångar. Det visade sig bl.a. att regeringen på grund av pågående aktiviteter och förändringar i omvärlden inte ville bevilja treåriga ramar; systemet förutsatte en ”stabilitet som inte finns” (RRV 1996a s. 127). Departementen lyckades inte heller precisera sina krav i de myndighetsspecifika direktiven. Signaler om hur myndigheternas verksamhet borde förändras och vilka beslut som kan bli aktuella var svaga (ibid.). De fördjupade anslagsframställningarna underlättade inte heller alltid statsmakternas styrning. Många myndigheter lyckades genom sitt kunskapsövertag och möjligheter att påverka direktiven vända informationsflödet till sin fördel (ibid. 126 f.). Stefan Lindström menar att det ”fanns exempel på anslagsframställningar som omfattade väl över tusen sidor, uppdelade på ett stort antal bilagor för att kunna användas närmast som reklammaterial av myndigheten” (Lindström 1997 s. 53).

Motgångarna ledde till att treårsbudgeteringen tonades ner, och redan 1994, blott fyra år efter att de första fördjupade anslagsframställningarna lämnats, genomgick endast tio myndigheter fördjupad prövning (RRV 1996a s. 125 f). I stället kom årsredovisningen och regleringsbrevet att bli de centrala budgetdokumenten, och är så än i dag (Sandahl 1999 s. 39). Dessa dokument har med tiden kommit att bli ganska omfattande, och det finns gott om bestämmelser och vägledningsdokument som anger hur de skall utformas. Många myndigheter upplever de krav som finns på dokumenten som både omfattande och detaljerade (ibid s. 12). Som nämnts tidigare har begreppet ”förvetenskapligande” använts för att beskriva utvecklingen.

Årsredovisningen hade endast nämnts i korthet av regeringen i de båda ovan diskuterade propositionerna, och regleringsbrevet inte alls. Men det som skrevs om årsredovisningen (i KP 1988 talas om ”den årliga resultatredovisningen”, se ovan) gav RRV och Statskontoret vida möjligheter att utveckla dokumentet. Regeringen hade ju också ihärdigt påpekat att

regeringen måste precisera vad den vill ha för information av myndigheterna, och regleringsbrevet framstod här som ett lämpligt dokument.

Årsredovisningen regleras i dag i Förordningen om årsredovisning och beslutsunderlag (SFS 2000:605). Den förordningen ersatte den 1 januari 2001 Förordningen om myndigheternas årsredovisning m.m. (SFS 1996:882). Enligt förordningen skall årsredovisningen bl.a. bestå av resultatredovisning, resultat- och balansräkning samt anslagsredovisning och finansieringsanalys. I resultatredovisningen skall myndigheten ”redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på åiterrapportering som regeringen har angivit i regleringsbrev eller i något annat beslut.” Men i de fall regeringen inte har angivit några sådana krav ”skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.”

Ekonomistyrningsverket (ESV) har preciserat dessa krav ytterligare (ESV Cirkulär 1999:3). Myndigheterna skall enligt ESV ”kommentera de resultat som redovisas och redogöra för väsentliga externa och interna förhållanden, t.ex. omvärldsförändringar, organisatoriska förändringar etc., som har påverkat resultaten.” Vidare skall informationen i resultatredovisningen omfatta ”de tre senaste räkenskapsåren och vara jämförbara över tiden.” Uppgifterna i resultatredovisningen skall också ”baseras på dokumenterade data och mätmetoder”.

Även vad gäller regleringsbreven har ett betydande utvecklingsarbete ägt rum inom RRV, Statskontoret och Finansdepartementet. Omfattade försök har gjorts att i olika metodskrifter förklara och precisera hur målstyrning bör gå till. Exempelvis menar Statskontoret i en rapport från 1990 att mål egentligen bara är en övergripande beteckning på flera olika sorters mål. Man skiljer på inriktningsmål, resultatmål, effektmål, produktionsmål och interna produktionsmål (Lindström 1997 s. 58 f.). Sedan 1991 innehåller regleringsbrevet en särskild verksamhetsdel (RRV 1994 s. 22). Den innehåller årliga mål, åiterrapporteringskrav och uppdrag. Det finns två typer av årliga mål: effektmål och verksamhetsmål. Effektmålen anger vilka effekter verksamheten syftar till att uppnå, medan verksamhetsmålen fokuserar på vilka prestationer myndigheten ska framställa. Målformuleringarna skall i största möjliga utsträckning följa de s.k. SMART-kriterierna. Det innebär att målen skall vara (Ds 2000:63 s. 54):

- ”Specifika: de skall tydligt ange vad som skall uppnås.
- Mätbara: de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.



Accepterade: de skall vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som skall genomföra den aktuella verksamheten.

Realistiska: de skall vara möjliga att uppnå.

Tidsatta: tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.”

Återrapporteringskraven syftar till att dela in verksamheten i en struktur som blir styrande för hur myndighetens resultat skall redovisas och vilken typ av resultatinformation som efterfrågas. I uppdragen kan regeringen i princip beordra myndigheten att utreda vad som helst inom myndighetens verksamhetsområde.

Ansträngningarna att bygga storvulna och allomfattande modeller tycks bara öka. Kulmen nås kanske i den rapport som Statskontoret skrev till det s.k. VESTA-projektet 1998.<sup>8</sup> Rapporten, som heter *Modell för resultatstyrning i staten – underlag för en diskussion om hur den kan utvecklas* (Statskontoret 1998) omfattar 86 sidor och innehåller en mycket ambitiös och detaljerad diskussion om bl.a. hur mål bör struktureras, resultat redovisas och verksamheter områdesindelas. Det talas om utgiftsområden, politikområden, verksamhetsområden, resultatområden, verksamhetsgrenar och program; om riktvärden, nyckelmål, effektmål, prestationsmål, verksamhetsmål, resultatkrav och operativ struktur; om ägaransvar, förvaltaransvar, uppdragsgivaransvar och uppdragstagaransvar; om resultatområdeshierarkier och effektkedjor. Avsikten med allt detta att konstruera ett system där resultatstyrning, redovisning och budgetering knyts samman. Enligt VESTA skall systemet skapa effektivitet, översikt och transparens (Ds 2000:63). Andra bedömare är mer tveksamma. Så skriver exempelvis Carl Tham angående motiveringen att systemet skall medföra ökad holism, tydlighet och transparens:

”Det låter lagom oskyldigt, till och med rimligt, men bakom ligger en kommando-filosofi förklädd i en närmast ogenomtränglig byråkratisk jargong som också skapar en osäkerhet om vad det hela egentligen innebär” (Tham 1999).

Här bör också nämnas att ansvaret att besluta om den interna organisationen och att tillsätta chefer har kommit att delegeras ytterligare. I verksledningspropositionen medgav regeringen visserligen att en fullständig decentralisering till myndigheter skulle kunna bidra till en ”större smidighet”. Men detta skulle samtidigt minska regeringens förmåga att styra samhällsutveck-

---

<sup>8</sup> VESTA står för Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten och utgörs av en arbetsgrupp inom Finansdepartementet (se även avsnitt 6.)

lingen. Regeringen anslöt sig till Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén som ansåg att besluten var politiska till sin karaktär:

”Omvandlat i organisationstermer kommer värderingen av utvecklingen inom ett samhälle normalt till konkret uttryck i vilka verksamhetsgrenar som blir företrädda genom en myndighets indelning i olika avdelningar. Om detta bör regeringen besluta. Detaljutformningen bör ankomma på myndigheterna” (prop. 1986/87:99 s. 39).

Sju år senare är tongångarna annorlunda. Regeringen föreslår 1994 att en fullständig decentralisering av beslut om myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar bör ske. Motiveringen är knapphändig. Det finns inga spår alls av den tidigare diskussionen om att beslut om intern organisering och chefstillsättningar har politiska inslag (se RRV 1996a s. 201 f. och 208).

### ***Kommentar***

Ovan finns onekligen iakttagelser som talar för att beslutet att införa resultatstyrning har följt ett rationalistiskt mönster. Således tycks det initialt ha funnits ett *problem* gällande förvaltningens styrbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. Detta föranledde regeringen att tillsätta olika utredningar för att arbeta fram *handlingsalternativ*. Med dessa som grund fattade regeringen ett *beslut* om att införa resultatstyrning i staten. Beslutet *genomfördes* sedan av Statskontoret och RRV.

Det finns också tydliga inslag av kontinuitet i processen, såtillvida att flera idéer och förslag återkommer i de olika beslutsfaserna, inte sällan med direkta hänvisningar bakåt. En återkommande åsikt är exempelvis att regeringens beslutsunderlag behöver förbättras och att budgetdokumenten behöver utvecklas för att åstadkomma detta. En annan är att regeringen behöver ange tydligare mål för förvaltningens verksamhet. Ytterligare en är att Regeringskansliet behöver frigöra resurser för att fatta mer övergripande och långsiktiga beslut; en delegering av detaljbeslut ses som nödvändig. Vidare finns en ständigt närvarande förhoppning om att myndigheternas flexibilitet och kreativitet kommer att öka om de ges större möjlighet att besluta om sin egen administration.

Man kan också få intryck av att vissa förslag har förts fram för att bereda mark för kommande förslag. Förvaltningsutredningens klagoranden vad gäller regeringens konstitutionella utrymme att styra förvaltningen är ett sådant fall. Resultatstyrningen bygger i hög grad på att departement och myndigheter har informella utbyten med varandra, bl.a. gällande målfor-

muleringar och resultatanalyser. När Verksledningskommittén och regeringen förde fram sina förslag kunde de utgå från Förvaltningsutredningen, som ju hade klargjort att informella kontakter i princip alltid är tillåtna mellan departement och myndigheter. Utan det klargörandet är det tveksamt om resultatstyrningsreformen alls hade kunnat sjösättas.

Men det finns även förhållanden som talar emot att processen har följt ett rationalistiskt beslutsmonter. Processen framstår inte alltid som linjär. Resonemang som förs i processens senare delar är ibland svåra att härleda till tidigare. En del förslag och åtgärder kan t.o.m. sägas stå i direkt motsatsställning till idéer som förts fram tidigare. En sådan fråga gäller vem som skall förse Regeringskansliet med beslutsunderlag. Förvaltningsutredningen menar visserligen att myndigheterna kan förse Regeringskansliet med viktig information, men som jag ser det är ändå ett av utredningens huvudbudskap att andra aktörer måste stå för huvuddelen av beslutsunderlaget. Men ju längre fram i processen vi kommer desto mer betonas myndigheternas roll som informationsförsörjare; andra aktörer försvinner.

Förvaltningsutredningen vill också förlägga mycket av informationshanteringen utanför budgetprocessen. Utöver att myndigheter rent allmänt kan ha svårt att pröva sin egen verksamhet i samband med äskande av medel så anses tidsfristerna i budgetprocessen vara alltför korta för den typ av information som regeringen behöver för att ompröva och omprioritera verksamheter. Verksledningskommittén delar den åsikten, men kommitténs lösning är inte att förlägga informationen utanför budgetprocessen utan att förlänga processen och göra den rymligare. Trots att treårsbudgeteringen sedan fallerade drogs inte slutsatsen att resultatstyrningen måste överges. I stället vreds intresset mot årsredovisningen och regleringsbrevet. Slutresultatet blev därmed att informationshanteringen, trots Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs varningar, förlades till den ettåriga budgetprocessen.

En närliggande fråga gäller budgetdokumentens konkreta utformning. Både i utredningsbetänkandena och i regeringens propositioner finns skrivningar som uppmanar till återhållsamhet vad gäller budgetdokumentens omfattning och detaljeringsgrad. Verksledningskommittén menade ju att beslutsunderlaget redan i mitten av 80-talet i alltför hög grad hade "teknifierats". Den menar också att deras förslag skall förstås som resursmässigt "relativt blygsamt" (SOU 1985:40 s. 14). I verksledningspropositionen framhåller regeringen att den nya budgetprocessen skall resultera i "väsentligt lägre" arbetsinsatser för budgetarbetet. Utvecklingen efter beslutet måste sägas ha

tagit en annan väg. Budgetprocessen har inte blivit enklare utan tvärtom "teknifierats" ytterligare. Och man kan knappast säga att genomförandet har blivit resursmässigt "blygsamt" eller att arbetsinsatserna blivit "väsentligt lägre".

Ytterligare en fråga som bör nämnas i detta sammanhang är synen på politik och förvaltning. Förvaltningsutredningen påminner med jämna mellanrum om att många "administrativa" beslut faktiskt är politiska till sin natur. Även vilka översyner som skall göras och vilken typ av information som skall produceras är i grunden politiska frågor. Således vill utredningen att Regeringskansliet aktivt skall leda översynsarbetet. Utredningen vill inte heller delegera alla beslut om myndigheternas interna organisation och chefsrekryteringar. Verksledningskommittén håller med om detta. Men ju längre fram vi kommer i processen desto mindre diskuteras det problematiska i att försöka dra en tydlig gräns mellan politik och förvaltning. I processens senare delar tycks man vara övertygad om att det går att dra en sådan gräns.

Även frågan om verksamhets- och situationsanpassning verkar gå förlorad på vägen. De båda utredningarna understryker att förvaltningen är komplex och heterogen och att myndigheterna måste styras på olika sätt. Särskilt Förvaltningsutredningen varnar också för en alltför ensidig prioritering av den demokratiska styrningen. Även i regeringens båda propositioner framhålls att den nya styrstrategin måste utformas med tanke på de olika verksamheternas särart. I sin praktiska utformning har resultatstyrningen dock kommit att brista i flexibilitet. Dels läggs stor generell vikt vid den demokratiska styrningen. Departementen uppmanas att hela tiden styra myndigheterna; andra värden har hamnat i skymundan. Myndigheterna styrs också i långa stycken efter generella principer. Oavsett verksamhetsområde, storlek, resursförbrukning etc. har myndigheterna exempelvis givits samma formella grad av handlingsfrihet vad gäller administrativa beslut (organisation, personal och medelshantering). Resultatstyrningen i budgetprocessen tillämpas på ett likartat sätt för alla myndigheter, och samtliga departement och myndigheter uppmanas att intensifiera det informella utbytet.

Samtidigt som vi alltså kan iaktta brister i kontinuiteten skall vi komma ihåg att RRV och Statskontoret, som har stått för genomförandet, inte har haft ett alldeles glasklart material att utgå från. Både Verksledningskommitténs betänkande och de båda propositionerna är i hög grad öppna för tolkningar (jfr Brunsson 1990 s. 108, 115 f.). Man kan exempelvis fråga sig vad Verksledningskommittén egentligen menar när de säger att regeringen å ena sidan bör styra mindre genom att minska detaljstyrningen

av myndigheterna, men å andra sidan styra mer genom att utfärda mål och ramar, som skall vara både ”fullständiga och tydliga”? Olof Ruin och Daniel Tarschys, som båda var ledamöter i kommittén, pekade också på det problematiska i detta budskap. I ett särskilt yttrande, som påfallande ofta refereras, ställer Ruin den högst relevanta frågan vad skillnaden egentligen är mellan ”de mycket preciserade mål som man tydligen vill ha och de detaljerade regler som man inte vill ha?”. (SOU 1985:40 s. 228). Tarschys framhåller i en reservation att kommittén utgår från ett alltför ”snävt och statiskt perspektiv” när den diskuterar målstyrning. Han menar att kommittén i alltför hög grad ser den politiska viljan som given. Och även om frågan hur politiska intentioner förverkligas är viktig så menar han att en väl så viktig fråga är ”hur dessa intentioner successivt revideras och utvecklas i ett samspel mellan politiska önskemål och administrativa erfarenheter” (ibid. s. 221).

Kommittén och regeringen säger sig också vilja förenkla myndigheternas årliga rapportering. Men samtidigt vill de utvidga bokslutet med en verksamhetsberättelse till en ”komplett årsredovisning”. Det ligger onekligen någonting motstridigt i regeringens uttalande att den årliga resultatredovisningen ”kortfattat och på ett i övrigt tillgängligt sätt” skall ge information om ”kostnader, prestationer, nyckeltal, produktivitetsutveckling m.m.” och även redovisa ”hur verksamheten utvecklats under föregående budgetår, ekonomiskt och verksamhetsmässigt”. Tvetydigheter finns också beträffande verksamhetsanpassningen. Å ena sidan framhåller regeringen betydelsen av att olika myndigheter styrs på olika sätt. Men i nästa andetag säger man att undantagen så långt möjligt bör minimeras vad gäller huvudstrukturen och att samtliga myndigheter ”skall” lämna en årlig resultatredovisning och en fördjupad anslagsframställning vart tredje år.

Men om underlaget har varit allmänt och endast givit begränsad vägledning för hur resultatstyrningen konkret skall utformas, varför har då systemet fått den utformning som den har fått? Varifrån har RRV och Statskontoret fått sina idéer? Genom att byta perspektiv och ta på de sociologiskt institutionella glasögonen kan vi få förslag till svar på den frågan.

#### **4. Resultatstyrning som lösning på legitimitetsproblem**

Sociologisk institutionalism har utvecklats inom organisationsteorin.<sup>9</sup> Den grundläggande idén är att det i samhället finns vissa vitt spridda och relativt

---

<sup>9</sup> Sociologisk institutionalism rymmer en rad olika idéer som utvecklats av flera olika forskare (för en översikt, se Scott 1995). En gemensam idé är dock att organisationer inom samma

stabila beteendemönster och normer, som genom särskilda sociala processer blivit för-givet-tagna, eller institutionaliserade (Lind 1996). Dessa institutioner har karaktären av rationella myter (Scott 1992). De är rationella för att de kan liknas vid regler som anger hur man bör agera för att uppnå vissa specifika mål. De är myter för att de uppfattas som sanna, effektiva och viktiga, inte för att detta undersökts på tillbörligt sätt utan för att de är igenkända och socialt accepterade – de är sanna därför att man tror på dem (Lind 1996; Jepperson 1991; Jacobsson 1994).

Till skillnad från det rationalistiska perspektivet, som bara fokuserar organisationernas tekniska omvärld, menar man här att organisationer i betydande utsträckning också påverkas av den institutionella omvärlden. Organisationer – vare sig det rör sig om stater, företag eller myndigheter – anpassar sig till institutioner, alldeles oavsett hur detta påverkar effektiviteten (Meyer och Rowan 1991). Olika idéer och tekniker som cirkulerar i samhället är således inte enbart att betrakta som en uppsättning (eventuella) lösningar på effektivitetsproblem som organisationsledningar fritt kan välja bland utan något som alltid påverkar organisationer. Till grund för detta tankesätt ligger idén, att föreställningar om och värderingar av organisationer bland annat formas av om de använder vissa strukturer, processer och ideologier som omvärlden uppfattar som betydelsefulla, rationella och tidsenliga. Genom att anpassa strukturer och arbetssätt till sådana institutioner ges alltså organisationer möjlighet att framstå som korrekta och moderna. Organisationer antas också vara synnerligen benägna att framstå som korrekta och moderna, eftersom det ger organisationen legitimitet, vilket i sin tur underlättar tilldelning av resurser från omgivningen och därmed överlevnad på längre sikt (Jacobsson 1991).

Här ifrågasätts alltså idén om att det uteslutande är konkreta konsekvenser kopplade till organisationers måluppfyllelse och effektivitet som styr beslutsfattandet. Organisationer eftersträvar primärt att uppträda på ett korrekt, och inte på ett effektivt, sätt. De viktigaste frågorna som behöver besvaras i en viss beslutssituation är inte sådana som rör effektivitetsmaximering utan i stället vad andra viktiga aktörer tycker och vilket

---

område – eller "institutionella fält" – utsätts för förändringsmekanismer som är starkt likriktande. Dessa mekanismer kan dock vara av olika slag. DiMaggio och Powell (1991) pekar på tre: *tvingande*, *normativa* och *mimetiska*. I det första fallet beror likriktningen på att organisationer utsätts för samma formella regler, t.ex. lagar och förordningar, vilka tvingar dem att förändra sin verksamhet. I det andra fallet beror likriktningen på att individer med gemensam normuppfattning, t.ex. en viss utbildningskategori (ekonomer, jurister eller tekniker), får ökat inflytande i organisationerna. I det tredje fallet beror likriktningen på att organisationer efterliknar andra organisationer som de uppfattar som moderna och framgångsrika. Min framställning fokuserar den tredje förändringsmekanismen, den mimetiska, där John Meyer är en av förgrundsgestalterna.

agerande som kan anses vara det lämpligaste. Man söker handlingsalternativ som får en självklar eller icke ifrågasatt status. Med detta synsätt kan lösningar föregå problem (Cohen m.fl. 1972; Kingdon 1995). Idéer om hur organisationer skall organiseras och arbeta ses ju som ”moden” som sprids mellan organisationer, ofta påhejade av olika reformivrare. Lösningarna finns alltså på förhand, och de kopplas till problem allteftersom de uppträder.

Det ovan sagda betyder inte att organisationer är ointresserade av att verksamheten fungerar effektivt. Alla organisationer är mer eller mindre berörda av både effektivitetskrav och institutionella krav. De eftersträvar att effektivisera och kontrollera sin verksamhet samtidigt som de vill framstå som korrekta och moderna. Denna dubbla önskan kan ibland leda till problem, dels genom att olika institutioner kan stå i motsättning till varandra, dels genom att institutioner kan stå i motsättning till kraven på effektivitet. Organisationen reagerar olika för att undkomma dessa problem. En ofta diskuterad reaktion är s.k. särkoppling (Meyer & Rowan 1991; Brunsson & Olsen 1991). Det innebär att vissa aktiviteter som organisationen särskilt värnar om skiljs från andra aktiviteter som är institutionaliserade och som organisationen därför gärna visar upp. Särkoppling innebär således att organisationer skapar två uppsättningar strukturer, processer och ideologier: en formell och en informell. Genom att för omvärlden enbart visa upp den formella framstår det som om de arbetar efter vissa stabila, standardiserade och legitima strukturer och arbetssätt medan de i själva verket kontinuerligt varierar och anpassar den faktiska verksamheten till praktiska omständigheter.

Många menar att resultatstyrning är ett sådant för-givet-taget handlingsmönster som beskrivits ovan – alltså en institution. Man ifrågasätter att resultatstyrningen har vuxit fram enligt ett rationalistiskt beslutsmönster. Resultatstyrning kan inte ses som en unik lösning som formats, prövats och anpassats under kontrollerade former inom det svenska utredningsväsendet för att lösa unikt svenska problem kopplade till statsförvaltningen. I stället har resultatstyrningen (kanske inte begreppet men väl idéinnehållet) ”importerats” utifrån. Staten har befunnit sig i en legitimitetskris och tittat sig runt omkring efter förebilder att imitera utan att bry sig särskilt mycket om dessa förebilders sätt att organisera och arbeta lämpar sig för staten.

Om nu resultatstyrning har vuxit fram på detta modebetonade sätt så menar jag, precis som i fallet med den rationalistiska beslutsmodellen, att bör finnas spår som kan bekräfta det. Här kan man dock kanske inte förvänta sig lika tydliga spår. Särskilt problematiskt är det offentliga trycket. Även

om okritisk imitation har förekommit är det knappast att förvänta att detta sägs explicit i utredningar och propositioner. Sannolikt försöker man där få processen att framstå som så rationalistisk som möjligt. Det innebär naturligtvis inte att exempelvis Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs betänkanden inte kan användas om man vill studera resultatstyrningens framväxt utifrån det sociologiska institutionella perspektivet. Men det förutsätter att de utsätts för en noggrann textanalys, vilket de mig veterligen inte har. I detta avsnitt förlitar jag mig i stället i hög grad på annan forskningslitteratur.

Hur skall man då mer konkret gå tillväga? Vilken typ av iakttagelser måste man göra för att kunna påstå att detta perspektiv har ett stort förklaringsvärde? Jag letar efter fyra iakttagelser. *För det första* bör staten i ett inledningsskede ha befunnit sig i en legitimitetskris.<sup>10</sup> *För det andra* måste det ha funnits förebilder; staten måste ha haft tydliga föredömen när de utarbetat resultatstyrningen, och styrstrategin måste därför ha tillämpats på andra ställen än inom svensk statsförvaltning. *För det tredje* bör det ha funnits kanaler mellan förebilderna och staten; det bör ha skett någon form av idé- och kunskapsutbyte. *För det fjärde* bör det inom staten finnas tydliga exempel på särkopplingar. I det följande undersöker jag detta under rubrikerna Legitimitetskrisen, Förebilderna, Idéspridarna och Särkopplingarna.

### *Legitimitetskrisen*

Bo Rothstein pekar ut legitimitetskriser som den kanske viktigaste förklaringen till uppkomsten av olika förvaltningsformer i den moderna välfärdsstaten (Rothstein 1991). Som framgick av föregående avsnitt fanns det också under 70-talet vitt spridda föreställningar om att staten hade hamnat i djupa och svårbemästrade effektivitetsproblem. Problemen gällde såväl riksdagens och regeringens styrförmåga som förvaltningens tillgänglighet och kostnadsmedvetenhet. Dessa problem uppfattades vara av sådan dignitet att de t.o.m. påverkade valutgången 1976. Jag tänker här inte återupprepa vad som sagts i föregående avsnitt utan konstaterar bara att det inte saknas belegg för att statsförvaltningen under 70-talet befann sig i en djup legitimitetskris (jfr Lind 1996; Czarniawska 1986).

---

<sup>10</sup> Det skall sägas att perspektivet inte alls förutsätter att en organisation, t.ex. staten, befinner sig i en legitimitetskris för att imitationsprocessen skall sätta igång, men det torde påskynda och förstärka processen.



## *Förebilderna*

Hur är det då med förebilderna? Åt vilket håll vände staten blickarna när den i sin iver att komma ur legitimitetskrisen letade efter nya sätt att organisera och styra förvaltningen? I litteraturen återkommer två för denna fråga relevanta teman. Det ena är att idéerna och teknikerna har hämtats från det privata näringslivet, det andra att de har hämtats från andra länder.

### *Företaget som förebild*

Inledningsvis skall här sägas att varken Förvaltningsutredningen eller Verksledningskommittén lyfter fram företaget som ett exempel som offentlig verksamhet bör ta efter. Visserligen görs jämförelser, men ord som företag och näringsliv förekommer i ytterst begränsad omfattning. Verksledningskommittén menar att den i stor utsträckning grundar sina förslag på egna genomförda studier inom staten (SOU 1985:40 s. 33 f.).<sup>11</sup>

Det finns dock material som indikerar att åtminstone Verksledningskommittén har sneglat på det privata näringslivet. Exempelvis hävdar Tarschys i sin reservation att kommittén har haft företaget som förebild när den diskuterat val av styrelseform för myndigheterna, och då mer precis modellen där styrelsen har fullt ansvar. Tarschys skriver: ”I beskrivningen av ledamöternas uppgifter och skyldigheter är det omisskännligen aktiebolagets styrelse som har varit förebild för den nya verksstyrelsen” (SOU 1985:40 s. 218).

Även Nils Brunsson, som genom en intervjuundersökning har försökt skaffa sig en bild av hur Verksledningskommitténs arbete gick till, drar slutsatsen att kommittén har haft företaget som inspirationskälla. Och då inte bara beträffande myndigheternas ledningsform utan också i fråga om styrning och planering:

”Idéerna ansågs stämma överens med vad som gällde i det privata näringslivet. Utvecklingen där ansågs gå åt samma håll. Den beskrevs närmare av näringslivets representant i kommittén. Idéerna betecknades också som ’företagsekonomiskt allmängods’, dvs. vad alla vet bör gälla i företag och andra organisationer. Överallt talade man om målstyrning, långsiktighet och klara styrnings- och ansvarsförhållanden” (Brunsson 1990 s. 109).

---

<sup>11</sup> Dessa empiriska studier redovisas i rapporten *Fakta om statliga myndigheters ledning* (Ds C 1985:16). Kommittén hade också tillgång till en intervjuundersökning med 25 departementsföreträdare genomförd av RRV (RRV Dnr 1983:94).

Utöver Tarschys och Brunssons iakttagelser kring Verksledningskommitténs arbete finns det en tämligen rikhaltig litteratur av mer allmän karaktär som hävdar att staten har det privata företaget som förebild när den utvecklats senare års styrmodeller. Låt mig här endast ge några exempel.

Redan i mitten av 80-talet, alltså innan Verkledningspropositionen utarbetades, utkom ett antal skrifter som tar upp frågan om förvaltningens ”företagisering” eller ”marknadsorientering”. Konsulten och tidigare statskontoristen Gunnar Pihlgren inleder sin bok *Management i Förvaltningen – effektivitet & förnyelse* från 1985 med konstaterandet att det finns ”en klar trend mot ’näringslivstänkande’ och en längtan efter näringslivets villkor inom många offentliga organisationer” (s. 7). Han menar att det inom offentlig verksamhet under lång tid har funnits ”en överdriven fixering vid den formella organiseringen och det skrivna regelsystemet”, men att en ”företagskultur” nu håller på att sprida sig även i offentliga organisationer (s. 90).

Även statsvetaren och journalisten Anders Mellbourn framhöll i mitten av 80-talet i sin bok *Bortom det starka samhället* (1986) näringslivets påverkan på förnyelsearbetet i staten. I sin beskrivning av förvaltningspolitikens utveckling i Sverige skriver han:

”Till förutsättningarna för förnyelsearbetet i den offentliga sektorn hör också den utveckling och de modevägar som under 1980-talet präglade företagsvärden. Det offentliga intresset för service och målstyrning sammanfaller med en tid då personalutveckling medelst exempelvis charmkurser och ledarskapsträning, en inriktning på vad som numera även på svenska kallas management, med koncerntänkande och resultatansvar, är det som gäller i organisationsteori och företagsfilosofi. (– – –) Självfallet har inte den offentliga sektorn, där ungefär en tredjedel av alla arbetande i Sverige är sysselsatta, förblivit oberörd av allt detta” (s. 27 f).

Också företagsekonomerna/organisationsteoretikerna Bengt Jacobsson och Barbara Czarniawska var tidigt ute med att framhålla företaget som förebild för den förändrade styrningen i staten. I boken *Politik och ekonomi – en kritik av rationalitet och samhällsplanering*, redigerad av Nils Brunsson och utgiven 1986, framhåller exempelvis Jacobsson i en artikel om styrmodeller i staten att ”[d]e modeller som i dag tycks växa i popularitet (...) ofta baseras på föreställningar om hur privata företag styrs” (s. 52). Han frågar sig också hur det kan komma sig ”att idealmodeller från privata sektorn kan ha så stark dragningskraft på den offentliga sektorns organisationer?” (s. 72). Czarniawska menar i samma bok att ansvaret för

den offentliga sektorns dåliga finanser under 70-talet ofta påstods ligga inom förvaltningen och att nya ideal söktes:

”Den positiva hjälten i Sverige blev därför det privata näringslivet, som överlevt den ekonomiska krisen och nu visar på tillväxt. I detta läge måste den offentliga sektorn vända kappan efter vinden: decentralisera, bli effektiv och serviceinriktad” (s. 83).

Till grund för Czarniawskas diskussion ligger en intervjuundersökning med 43 generaldirektörer i staten. Ett resultat av den var ”insikten om den symboliska roll som det privata näringslivet hade för den offentliga förvaltningen” (s. 95). Hon menar att näringslivet sågs som en ”hjälte, en förebild och inspirationskälla”; som den ”vackrare systemen” (s. 95, 103). Angående de nya styridéerna i staten skriver Czarniawska:

”Det senaste påbudet är att myndigheterna, med riksdag och regering som ledningscentrum, skall styras på samma sätt som koncernföretag. (– – –) Både inom och utanför den offentliga sektorn uppfattades de traditionella styrinstrumenten som otillräckliga. Därför förespråkades mer ’öppna’ och ekonomiskt inriktade styrformer, liknande de som användes i den privata sektorn” (s. 85, 98).

Utifrån intervjuerna hävdar Czarniawska också att det har vuxit fram en grupp ”nya generaldirektörer” i staten. Till skillnad från ”de traditionella generaldirektörerna” som karakteriseras av rollerna ”offentlig tjänsteman” och ”expert” så karakteriseras ”de nya” av rollerna ”entreprenören” och ”organisationsledaren”. De båda senare rolltyperna har klara drag av företagsledare (s. 91 f.).

När statsvetaren Peter Ehn ungefär ett halvt decennium efter Czarniawska genomförde en liknande studie, där han utifrån djupintervjuer med ett stort antal statstjänstemän<sup>12</sup> delar in dem i olika rolltyper, kunde han göra iakttagelser som påminner om Czarniawskas. Så konstaterar han i sin avhandling *Maktens administratörer* att ”den marknadsorienterade tjänstemannen” har stärkt sin ställning betydligt under 70- och 80-talen på bekostnad av ”den politiskt orienterade” och ”den rättsligt orienterade” tjänstemannen (Ehn 1998 s. 183). Den marknadsorienterade tjänstemannen karakteriserar han på följande sätt.

”Rolltypens idealbild är det privata företaget och förvaltningen bör styras med det privata näringslivet som förebild. (– – –) Den offentliga förvaltningen är generellt sett trög och alltför fordbunden. En avreglering är nödvändig. Det är också

<sup>12</sup> Ehns studie inbegriper omkring 100 tjänstemän på olika nivåer: statssekreterare, verkschefer och departementsråd. Han gör också jämförelser med en liknande studie från 1971 av Anders Mellbourn. Den omfattade 120 tjänstemän.

nödvändigt att tjänstemannen får en ökad handlingsfrihet. Mål- och resultatstyrning utgör här ett viktigt redskap. Marknaden utgör den givna normen. Bland annat behöver lönerna och rekryteringsförfarandet inom förvaltningen marknadsanpassas. Ett centralt värde är effektivitet. I det marknadsorienterade rollmönstret definieras effektiviteten i första hand med den privata sektorn som förebild” (s. 130).

I sina slutsatser hävdar Ehn att merparten av de verktyg som regeringen valde under 80-talet i syfte att effektivisera den offentliga förvaltningen ”hade sitt ursprung inom den privata sektorn. Samtidigt som den offentliga verksamheten kom att utsättas för allt intensivare kritik fördes den privata sektorn fram som ett ideal för det offentliga” (s. 276 f.). Utvecklingen från ungefär mitten av 80-talet innebar, enligt Ehn, ”ett segertåg för marknadens och det privata näringslivets idéer” (s. 284). Och han påminner oss om ”att mål- och resultatstyrning introducerades under 1980-talet, då i stort sett allt som hade sina rötter inom det privata näringslivet togs emot med öppna armar inom den offentliga sektorn” (s. 287).

Några är efter det att Ehn hade genomfört sin undersökning ställde statsvetaren Lennart Lundquist frågan om verkschefen är ämbetsman eller direktör. I en bok, som just bär titeln *Ämbetsman eller direktör?* (1993), skriver han:

”De gamla ämbetsmannaidealerna har fått konkurrens av idéströmningar hämtade från det privata näringslivet. Lite tillspetsat brukar man uttrycka det som att ämbetsmannen byts ut mot direktören. Detta är bara ett symptom på ett bredare fenomen. Hela 1980-talet har karakteriserats som ett ekonomismens decennium, där kärnan har varit rationalitet, effektivitet och produktivitet med förebilder hämtade från de privata företagen” (s. 8).

Även företagsekonomen Rolf Lind konstaterar i sin bok *Moderna myndigheter* från 1996 att statsförvaltningen i hög grad har hämtat inspiration från den privata sektorn. Utifrån ett antal empiriska studier inom skilda verksamhetsområden, där den förändrade förvaltningsstyrningen ingår som ett centralt tema, sammanfattar han de senaste 20 årens utveckling i tre trender. En kallar han ”företagiseringstrenden”. Med detta åsyftas ”att man inom den offentliga förvaltningen, genom att adoptera egenskaper och attribut som förknippas med affärsföretag som verkar på en marknad, anpassar sig till organisatoriska normer och ideal som vid en viss tidpunkt framstår som dominerande i samhället” (s. 69).

Slutligen kan här också nämnas de båda antologierna *Ledning av företag och förvaltningar* från 1991 (Arvidsson och Lind, red.) och *Organisationsexperiment i kommuner och landsting* från 1994 (Jacobsson, red.). Båda

domineras av företagsekonomer, och i flera bidrag framhålls att det privata näringslivet har varit förebild för senare års förändrade styrning av offentlig verksamhet.

Här finns också skäl att nämna en del centralt ledda insatser under framför allt 80-talet som riktades mot statstjänstemännen i syfte att ändra deras attityder och förhållningssätt. Dels genomfördes ett stort antal utbildningar med högre tjänstemän. Generaldirektörerna hade fått höra att ledarskapets kvalitet inom det offentliga var underlägset det privata (Czarniawska 1986 s. 98). Chefsutbildningarna inriktades på ”förnyelse” och sågs som ”ett instrument att mera direkt utveckla verksamhetens funktion och effektivitet” (prop. 1986/87:99 s. 80). Civilminister Holmberg och hans medarbetare på Civildepartementet for också land och rike runt och höll ”mässor i statens tjänst” där man hävdade att de stela byråkraternas tid var förbi och att de nu måste ge plats åt moderna, handlingskraftiga och serviceinriktade managers (se Mellbourn 1986 s. 52 ff; Ehn och Sundström 1997 s. 129 f.).

Det tycks alltså ha funnits en förebild för de förändrade styrformerna i staten – det privata näringslivet. En viktig anmärkning är dock att de refererade författarna knappast menar att förebilden är en nyanserad bild av hur företag i praktiken leds utan snarare en idealiserad bild av ett extremt rationellt företag. Nämnas bör också att företagiseringsvindarna under de allra senaste åren tycks ha mojnät en aning. Exempelvis menar Ehn att rättssäkerhetskraven åter har kommit i blickpunkten (Ehn 1998 s. 286). I en helt nyligen genomförd intervjuundersökning med 41 generaldirektörer – som för övrigt är en uppföljning av Czarniawskas ovan refererade undersökning – gör Kristina Genell samma iakttagelse (Genell 2000 s. 22). Generaldirektörerna av i dag framhåller ihärdigt skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet och att det finns gränser för vilka jämförelser som kan göras. Men följande slutsats av Genell indikerar samtidigt den betydelse som det privata näringslivet har haft, enligt verkscheferna.

”Vad gäller myndighetscheferna och ’deras’ organisationer så har man under ett antal år tvingats anamma idéer och modeller från näringslivet i en sådan utsträckning att man nu försöker distansera sig från dem. Att efterlikna näringslivet håller på att bli ’omodernt’. En annan tolkning är att näringslivsinflytandet numera är taget för givet och därför inte är något som man direkt framhåller. Man har själv blivit ’den vackra systemen’ och ser därför ingen anledning att fortsätta göra jämförelser” (s. 56).

*Andra länder som förebilder*

Inte heller andra länder tas upp i särskilt stor utsträckning av Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén. En del internationella utblickar görs dock. I betänkande *Förnyelse genom omprövning* (SOU 1979:61) hävdade ju Förvaltningsutredningen att det i budgetarbetet sällan sker någon reell omprövning verksamheterna. Men utredningen konstaterar samtidigt att ”studier av budgetprövning i olika länder och på olika nivåer i det offentliga systemet har visat att detta är ett allmängiltigt förhållande” (s. 43). Utredningen nämner sedan försöken i USA med ”performance budgeting” och ”zero-base budgeting” (ibid.). Utredningen för också fram förslag om att tidsbegränsa beslut (s. 73 ff). Om detta förslag baseras på egna empiriska studier framgår inte, det tycks inte så. Däremot framhåller utredningen att tidsbegränsade beslut har prövats i USA, s.k. solnedgångslagstiftning. Såväl innehållet i denna amerikanska lagstiftningsteknik som försöksverksamheten diskuteras ganska utförligt i betänkandet (s. 77 ff.). Verksledningskommittén konstaterar att problemen att från statsmakternas sida styra förvaltningen är ett internationellt fenomen (SOU 1985:40 s. 13). Den nämner i likhet med Förvaltningsutredningen programbudgetering och solnedgångstekniken, och den har även med ett avsnitt benämnt ”Erfarenheter från Norge” (s. 55).

En viss gränsöverskridande påverkan kan alltså spåras i de båda utredningarna, men på det hela taget får man nog säga att de internationella exemplen är få och har en rätt så allmän prägel. Inom forskningen är man desto mer benägen att peka på likheter mellan olika länder vad gäller senare års reformer i offentlig förvaltning. Flera författare framhåller att den reformverksamhet som genomförts under 80- och 90-talen har varit gemensam i ett stort antal västländer, åtminstone på prat- och beslutsnivå (Pollit och Bouckaert 2000; Hood 1998). Det talas om en reformtrend.

”Nedskärningar av den offentliga byråkratin, betoning av effektivitet och revision, decentralisering och avveckling samt marknadisering av den offentliga sektorn är viktiga komponenter i den reformtrend som svept över stora delar av västvärlden, men också spritts till exempelvis Kina och Hong Kong” (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997 s. 5).

”New Public Management” (NPM) har i sammanhanget blivit ett centralt begrepp. Det myntades av Christoffer Hood 1990 för att sammanfatta en rad olika typer av reformer som under 80-talet ägde rum i offentlig sektor i olika länder, men under skilda beteckningar (Sahlin-Andersson 2000 s. 10). Hood skrev 1995 angående begreppets uppkomst:

”The term NPM was coined because some generic label seemed to be needed for a general, though not universal, shift in public management styles. The term was

intended to cut across the particular language of individual projects of countries” (ur Lerdell och Sahlin-Andersson 1997 s. 48).

Hood betonar ett antal olika element som han menar utgör kärnan i NPM. Bland dessa märks formering av företagslika enheter, skapandet av interna marknader och kontraktlika relationer, introducerandet av näringslivsinspirerade ledarskapsstilar, framtagandet av resultatmått samt en starkare betoning av resultat och resultatstyrning (ibid s. 48 f.; jfr RRV 1996a kap. 11). Som synes ingår flera av dessa element i resultatstyrningsstrategin.

NPM har alltså beskrivits som en *trend*. Men att samma fenomen uppträder på olika platser ungefär samtidigt behöver inte betyda att länderna har imiterat varandra; de kan helt enkelt ha stått inför likartade problem och arbetat fram likartade lösningar. Många menar dock att spridningen av NPM har skett just genom imitation – att NPM har varit ett *mode*. ”There has been considerable inter-country borrowing”, menar exempelvis Pollit och Bouckaert (2000 s. 31). Även Kerstin Sahlin-Andersson framhåller imitation som en viktig förklaring till likheter mellan olika länders förvaltningspolitiska reformarbete.

”Processes of imitation have driven several NPM reforms and organisational changes more generally. Sometimes such processes of imitation are evident when reformers make open references to each other. Often, however, we find few direct references but many indirect and less visible links between reformers. Countries learn from each other, they imitate each other and, with references to similar problems, they launch similar reforms” (Sahlin-Andersson 2000 s. 6 f.).

Vilka har då modeskaparna varit? Vilket land, eller vilka länder, har gått i bräschen för reformarbetet? Ofta utpekas USA och Storbritannien som de viktigaste förebilderna. I samband med en genomgång av förvaltningspolitiska reformer i olika länder konstaterar exempelvis RRV:

”Under 1980-talet växte det fram en stark, ideologiskt grundad, kritik av den offentliga verksamheten och de offentliga åtagandena. Något förenklat brukar man tala om en nyliberal våg. Föregångare och inspirationskällor i detta avseende var den amerikanska politiken under Reaganadministrationen och den engelska under premiärminister Thatcher. Den förvaltningspolitiska skolbildning som delvis har teoretiska rötter och som delvis växte fram i spåren av det förvaltningspolitiska reformarbetet i Reagans USA och Thatchers England har fått den samlade beteckningen New Public Management” (RRV 1996a s. 298).

Samma iakttagelse gör Per Laegreid och Ove K. Pedersen i deras bok *Förvaltningspolitik i Norden* från 1994. De menar att NPM har sin ”utgångspunkt i Reaganismen og Thatcherismen” (s. 14). Sahlin-Andersson

är beredd att hålla med, även om hon, i likhet med många andra, vill mena att också Nya Zeeland och Australien har varit betydelsefulla riktkarlar i den långa reformeringsmarschen.

”NPM is most elaborated in Anglo-Saxon countries. Great Britain, New Zealand and Australia, and to some extent USA, were early reformers who were later imitated. Imitation took place earlier and was most common among countries with similar cultures and languages. These early reformers are also the countries where reforms have been most extensive and thorough, partly, of course, because the reforms have been in progress for a longer period of time. Other countries, such as Sweden, followed... (Sahlin-Andersson 2000 s. 7).

Enligt dessa bedömare har det alltså funnits föregångare och efterföljare. Vissa länder har imiterat andra mer prestigefyllda och välkända länder och länder som de identifierar sig med. Mot den bakgrunden, och med tanke på att reformer i de anglosaxiska länderna har fått tämligen stor uppmärksamhet i svensk media, är det kanske inte förvånande om Sverige har tagit efter en del reformidéer från dessa länder (ibid. s. 8, 18).

Ovan framhölls att Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén inte var särskilt starkt påverkade av hur förvaltningar styrs och organiseras i andra länder. De ger åtminstone sken av att inte vara det. Annorlunda förhåller det sig med senare utredningar. Exempelvis innehåller VESTA:s vitbok om ledning och styrning inom förvaltningen rikligt med internationella jämförelser (Ds 2000:63 s. 35 ff.). Man skriver t.o.m. att ”[i]nförandet i Sverige av programbudgetering och mål- och resultatstyrning har sitt ursprung i internationella erfarenheter”. VESTA lyfter särskilt fram Nya Zeeland, Australien och Storbritannien som förebilder. Noteras kan också att VESTA har en länksamling på sin hemsida där åtta av tolv länkar går till offentliga organ i andra länder. Tre går till Australien, två till Nya Zeeland, två till USA och en till Storbritannien ([www.vesta.gov.se](http://www.vesta.gov.se)). Vad denna mer öppna redovisning av förebilder och idéhämtning beror på kan diskuteras. Kanske är det mer legitimt i dag än tidigare att säga att man hämtar lösningar utifrån. Eller kanske är det helt enkelt så att man imiterar betydligt mer i dag än tidigare.

Sammantaget verkar alltså den svenska staten ha haft två förebilder när den under 80-talet introducerade resultatstyrning i förvaltningen: det privata näringslivet och andra länder. Men som läsaren säkert redan har uppmärksammat så rör det sig om väldigt likartade, för att inte säga samma, idéer. Föregångsländerna USA och Storbritannien är också de länder som kanske har inspirerats allra mest av det privata näringslivet, inte minst via ett flitigt utnyttjande av konsulter (Pollit och Bouckaert 2000 s. 20).



## *Idéspridningen*

En central fråga är hur styridéerna har kommit till staten. Det krävs ju att någon överför idéerna från privat till offentlig sektor eller från exempelvis amerikansk till svensk förvaltning. Det bör således finnas ”idéspridare” eller ”reformivrare” (jfr Kingdon 1995). I litteraturen pekats en rad tänkbara idéspridare ut. Exempelvis skriver Pollit och Bouckaert:

”In principal, political executives could take management advice from a range of sources – from their own political parties, from their mandarins, from management consultants, from academic specialists, from business corporations or from political or policy think tanks” (Pollit och Bouckaert 2000 s. 54).

Som Pollit och Bouckaert också slår fast torde en viss idé ha större möjligheter att få genomslag hos beslutsfattarna om den framförs från flera olika utomstående aktörer.

Ett sätt som idéerna kan ha spridits på är genom det mer eller mindre vardagliga utbyte som sker mellan det privata och offentliga. Det svenska samhället sägs ofta vara en s.k. blandekonomi, och en sådan kännetecknas bl.a. av nära relationer mellan näringsliv och förvaltning. Angående dessa relationer skriver Göran Arvidsson:

”Nära och långvarig samverkan tenderar att leda till utjämning av skillnader i synsätt, strukturer och beteendemönster. Anpassningen sker främst av den ’svagare’ parten. Åtminstone sedan början av 1980-talet och fram till nu har förvaltningen varit denna svagare part. Under denna tid har vi kunnat bevittna en ’företagisering’ av de delar av förvaltningen som samspelar med näringslivet och mycket lite av det omvända” (Arvidsson 1991 s. 238).

Regeringen har också eftersträvat att ”bredda rekryteringsunderlaget” till förvaltningen (RRV 1996a kap. 7). Ett syfte har varit att få in fler personer med erfarenhet från det privata näringslivet. Framgångarna har här visserligen varit begränsade, men helt verkningslösa tycks försöken ändå inte ha varit (se Riksdagens revisorer 1994/95:12; Arvidsson 1991 s. 239; Czarniawska 1986 s. 99 f.). Vi kan också notera en viss höjning av andelen tjänstemän med ekonomisk utbildning i staten, det gäller bl.a. mellanchefer i departementen (Ehn 1998 s. 79).

Vid sidan av denna mer indirekta och vardagsnära påverkan har det också förekommit mer direkta försök att sälja in företagsorienterade styridéer i förvaltningen. Här märks inte minst den disparata skara personer som

brukar klumpas ihop under beteckningen ”konsulter”. Det finns mig veterligen ingen systematisk undersökning som besvarar frågan hur mycket konsultverksamhet – med inriktning på styrning och ledning – som har bedrivits i staten under senare år. Konsulterna tycks dock ha blivit allt mer vanligt förekommande under 90-talet. I en undersökning från 1999 hävdar exempelvis Statstjänstemannaförbundet att de statliga myndigheterna mellan åren 1996-98 upphandlade konsulttjänster för hela 44,5 miljarder kronor. Som en jämförelsesiffra anger förbundet att den totala lönekostnaden för all statlig personal under ett år uppgår till mellan 50 och 60 miljarder kronor (Statstjänstemannaförbundet 1999). Man kan i och för sig fråga sig om enstaka föredrag och konsultrapporter verkligen spelar någon större roll för utvecklingen av styrningen i staten i stort. Jag vill mena att påverkansgraden i hög grad beror på vilken nivå och vid vilken tidpunkt konsulterna verkar. Jag har exempelvis svårt att tänka mig att den konsultrapport som Civildepartementet beställde 1984, och som inriktade sig på ”managementproblemen” i myndigheterna, var betydelselös (Mellbourn 1986 s. 100).

Det finns också enstaka konsulter som har upphöjts till att bli ett slags ”managementguruer”. När det gäller just den företagsorienterade managementlitteraturen är det inte ovanligt att enstaka böcker säljs i miljontals exemplar världen över. Tom Peters och Robert Waterman bok *In Search of Excellence* från 1982 är ett exempel. Deras bok är visserligen inte inriktad på offentlig sektor, men under senare år har det skrivits böcker av konsulter som specialiserat sig på just offentlig sektor. Och även här finns böcker som har nått närmast exempellösa försäljningssiffror. En är David Osbornes och Ted Gaeblers bok *Reinventing Government* från 1993. Boken sålde inte bara bra utan kom också att i stor utsträckning påverka den amerikanska förvaltningspolitiken (Furusten och Lerdell 1998 s. 196 ff.). Den här typen av litteratur har naturligtvis inte gått svensk förvaltning förbi (jfr Pollit och Bouckaert 2000 s. 31). Det saknas för övrigt inte svenska exempel på konsultböcker inriktade på offentlig förvaltning där rationalistiska styrmodeller och arbetssätt prisas. Ett exempel är den tidigare nämnda boken av Gunnar Pihlgren, *Management i förvaltningen – effektivitet & förnyelse*, från 1985.<sup>13</sup>

Också mellan länder kan idéspredningen naturligtvis ske genom ett mer vardagligt utbyte (jfr Mörth 1996). Men i vilken utsträckning styridéer har överförts på detta sätt från andra länder till svensk statsförvaltning är naturligtvis omöjligt att säga någonting bestämt om. Säkert är däremot att

---

<sup>13</sup> Om Pihlgrens bok blev en ”exempellös försäljningsframgång” känner jag dock inte till.

staten vid olika tillfällen har skickat i väg särskilda delegationer till olika länder, t.ex. USA och Nya Zeeland, för att studera deras förvaltningar (se Lerdell och Sahlin-Andersson 1997 s. 11).

Vad gäller idéspridningen av NPM olika länder emellan har annars olika internationella organisationer utpekats som betydelsefulla. OECD, Världsbanken, Internationella valutafonden och EU nämns inte sällan i dessa sammanhang (Pollit och Bouckaert 2000 s. 20). En organisation som ofta pekas ut i detta sammanhang är PUMA (Public Management Committee), som är en del av OECD.<sup>14</sup> PUMA bildades 1990. Dess målsättning är att analysera, rapportera och utvärdera information angående utvecklingen av OECD-ländernas förvaltningar och förvaltningspolitik. PUMA skall också utveckla verktyg för att uppnå målsättningarna, underlätta kontakter och utbyte av erfarenheter mellan personer i ledande positioner i de olika ländernas förvaltningar samt regelbundet publicera rapporter om den förvaltningspolitiska utvecklingen inom OECD-länderna. Arbetet är indelat i tre huvudsakliga områden: Styrning och ledning av offentlig verksamhet, resultat- och resursstyrning samt regelhantering och regelreformer. Inom det första området bedrivs frågor som rör tekniker och strategier för genomförandet av statens åtaganden. Inom det andra finns frågor om utvärdering och budgetstyrning, bl.a. diskuteras rambudgetering och fleråriga budgetramar. Även organisations- och personalfrågor tas upp här.

Spridningen av idéerna sker på olika sätt. Exempelvis har varje land en representant i den kommitté som leder PUMA. Den svenska representanten har ett samordningsansvar i Sverige för de aktiviteter som sker gentemot PUMA. Han eller hon skall också se till att informationen sprids i Sverige.<sup>15</sup> Till kommittén finns ett sekretariat knutet. Här sker mycket av det reella arbetet, ofta i samarbete med specialistgrupper bestående av höga tjänstemän med ansvar för frågor om styrning och ledning av den offentliga verksamheten. Från svensk sida är exempelvis Finansdepartementet, Statskontoret och RRV involverade i olika nätverk som diskuterar frågor som budgetsystem, utvärdering av förvaltningspolitiska program, benchmarking och revision. Även Arbetsgivarverket har deltagit i grupper som diskuterar personalfrågor. Till sekretariatet lånas också tjänstemän från medlemsländerna ut under kortare tidsperioder.

<sup>14</sup> Avsnittet om PUMA bygger på David Lerdells och Kerstin Sahlin-Anderssons rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, *Att lära över gränser – en studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete* (SOU 1997:33).

<sup>15</sup> I Regeringskansliet har det bildats en särskild samordningsgrupp för Sveriges kontakter med PUMA och för spridning av information från PUMA. Det är en tjänsteman på Finansdepartementet som representerar Sverige i PUMA:s kommitté. Finansdepartementet har för övrigt en överenskommelse med Statskontoret, gällande assistans med planering och samarbete gentemot PUMA. Statskontoret har också deltagit vid kommittémötena.

Vidare anordnar PUMA regelbundna träffar mellan budgetchefer från de olika länderna och mellan höga tjänstemän från statsministerkanslierna eller motsvarande. Det har också genomförts ett ministermöte 1996 där den offentliga sektorns framtid diskuterades. Deltagande ministrar var de som ansvarar för offentlig verksamhet i respektive land. Från svensk sida deltog dåvarande samordningsministern Jan Nygren, som för övrigt hade posten som vice ordförande.

PUMA publicerar också kontinuerligt förvaltningspolitiska översikter, som kan liknas vid årsredovisningar över utvecklingen i OECD-ländernas förvaltningar. Här jämförs länder, bl.a. med avseende på hur långt de har kommit vad gäller olika NPM-reformer. Ofta redogörs också för lovande och efterföljansvärda reformförsök. Fram till hösten 1996 hade PUMA publicerat ett 60-tal rapporter samt ett antal dokument av mer inofficiellt slag. OECD har som målsättning att samtliga publikationer skall finnas tillgängliga på boklådor i varje medlemsstats huvudstad. PUMA publicerar också ett återkommande nyhetsbrev, kallat Focus. Noterbart är också att PUMA är den organisation som anges allra först i VESTA:s länksamling.

### *Särkopplingarna*

En viktig idé inom sociologisk institutionalism är den om särkopplingar. I sina försök att komma ur legitimitetskrisen anses ju den svenska staten ha hämtat idéer om styrning och ledning från privat sektor och från andra länder. Och detta utan att reflektera särskilt mycket över det som särskiljer den svenska staten från dessa aktörer; de har imiterats för att de har uppfattats som moderna och viktiga. Ofta hävdas dock att privat och offentlig verksamhet skiljer sig åt i en rad grundläggande avseenden. Exempelvis framhålls, att medan det privata näringslivet och den styrning och organisering som tillämpas där, tar sin utgångspunkt i en ”administrativ rationalitet”, så har offentlig verksamhet att utgå från den ”politiska rationaliteten” (Jacobsson 1989 s. 146 ff; jfr Arvidsson och Lind 1991). Likaså hävdas att svensk förvaltning har en rad särdrag som skiljer den från andra länders förvaltningar och som har betydelse för vilka typer av reformer som kan införas i staten. Förbudet mot ministerstyre, indelningen i små departement och stora självständiga myndigheter, offentlighetsprincipen och korporativism är exempel på sådana drag (Pollit och Bouckaert 2000 s. 41 ff.).

Idén med särkopplingar är, att när en importerad generell modell som resultatstyrning möter den praktiska verksamheten så uppstår spänningar. Vid tillämpningen kommer det att visa sig att modellen inte passar i alla delar. Problemen kommer visserligen inte att vara lika framträdande inom alla delar av staten. Staten är ju komplex och inbegriper verksamheter av många olika slag, och resultatstyrning torde passa vissa bättre än andra. Men problemen kommer förr eller senare att uppstå. Staten kan emellertid inte dra tillbaka resultatstyrningen hur som helst. Man vill ju fortsätta att framstå som modern och korrekt. Därför kommer man att försöka omforma och utveckla resultatstyrningen så att den passar alla verksamheterna i staten. Alternativt kommer man att försöka ändra verksamheterna så att de passar modellen. Men hela tiden kommer staten fortsätta att visa upp styrstrategin utåt. Man vill få det att framstå som om staten styrs med hjälp av resultatstyrning även om styrningen i praktiken i långa stycken sker på andra sätt.

Vad finns det då för exempel på särkopplingar när det gäller resultatstyrning? Som beskrivits ovan kan resultatstyrning analytiskt delas in i två delar. För det första en omfattande delegering av beslutsbefogenheter avseende bl.a. personal, intern organisering och medelshantering, för det andra en reformerad budgetprocess. Det saknas inte exempel på särkopplingar från någondera del.

Vad gäller delegeringen har syftet varit tvåfaldigt, dels att vitalisera myndigheterna och göra dem mer flexibla, dels att frigöra resurser inom Regeringskansliet för att skapa utrymme för diskussioner om strukturella frågor och övergripande mål för förvaltningen. Som redogjorts för ovan har också ett stort antal beslutsbefogenheter delegerats under 80- och 90-talen. Undersökningar visar dock att den politiska ledningen inte sällan blandar sig i frågor som en gång har delegerats. Det gäller inte minst myndigheternas interna organisering. Exempelvis hävdar Peter Ehn och Göran Sundström i en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen att det är en vanlig uppfattning inom både departement och myndigheter att de politiska beslutsfattarna fortfarande beslutar i frågor som en gång delegerats till myndigheterna (Ehn och Sundström 1997 s. 118).

Ehn och Sundströms studie bygger på en intervjuundersökning med ett 70-tal politiker och tjänstemän i staten. Flera av dessa menar att det fortfarande finns för många detaljerade regler som riktar sig mot myndigheternas organisation och arbetsätt. Politikerna anses ha varit inkonsekventa och ovilliga att genomföra resultatstyrning fullt ut (s. 119). En återkommande åsikt är också att det håller på att ske en återreglering. Inte minst anses

handlingsfriheten kringkäras av de ökande antal uppdrag som regeringen ger myndigheterna. Men det pekas också på nya bestämmelser som reglerar hur myndigheterna skall handla i olika sammanhang. Bland annat menar man att redovisnings- och planeringskraven har blivit alltför omfattande och detaljerade. Årsredovisningen nämns särskilt (s. 119 f.). Ehn och Sundström sammanfattar i denna fråga sin intervjuundersökning på följande sätt.

”Många myndighetsföreträdare anser således att beslutsfattarna dels blandar sig i myndigheternas beslutsfattande, dels inte fullt ut avskaffar detaljreglerna utan tvärtom inför nya. Enligt intervjupersonerna försvårar detta myndigheternas långsiktiga arbete och skapar dessutom en otydlig ansvarsfördelning. Vissa anser att detta ’dubbla styrsystem’ påverkar tilltron till att riksdag och regering menar allvar med resultatstyrningen” (s. 120 f.)

Liknande iakttagelser gör RRV i en rapport från 1996. Verket konstaterar först att det har skett en omfattande delegering av beslut från Regeringskansliet till myndigheterna. Men sedan talas det om en motsatt utveckling:

”Myndigheternas möjligheter att välja medel har också begränsats något, och bestämmelser om hur myndigheter administrativt skall förfara i olika situationer har införts. Delegeringen har således delvis följts av en ’återreglering’. I dag ställs det exempelvis tämligen långtgående procedurkrav i samband med myndigheters regelgivning; system med checklistor skall tillämpas och konsekvensanalyser genomföras. Vidare har regeringen framhållit att myndigheter bör vidta särskilda åtgärder i samband med rekrytering av personal; exempelvis skall varje myndighet upprätta en särskild jämställdhetsplan, genomföra avskedsintervjuer samt upprätta en ersättningsplan. Myndigheterna skall även upprätta en lokalförsörjningsplan. En ökad detaljstyrning kan också sägas komma till uttryck i regleringsbrev (RRV 1996a s. 349).

Just det sista, att en ökad detaljstyrning kan sägas komma till uttryck i regleringsbrev, är en återkommande iakttagelse i en ny och ganska omfattande studie om Regeringskansliets framtida dimensionering genomförd av ekonomen Kim Forss. Nära 40 % av de verkschefer som deltagit i studien menar att regleringsbrev fungerar dåligt och att detaljeringsgraden i målformuleringarna utgör ett stort problem (Forss 2000 s. 81 ff). Även Rolf Sandahl har nyligen uppmärksammat detta problem. I en rapport till ESV, som bygger på en intervjuundersökning med ett 50-tal statstjänstemän, skriver han angående regleringsbrev att den ”vanligaste och starkaste reaktionen, är den allt för höga detaljeringsnivån och de allt för många återrapporteringskraven” (Sandahl 1999 s. 27; jfr även Hwang 1999 s. 49 ff).

Att regeringen på det här sättet använder sig av ”dubbla styrsystem” kan, enligt min mening, ses som ett tydligt exempel på särkoppling. Utåt visas en fasad upp som ger sken av att staten är organiserad på ett sätt som medför flexibilitet och tydlig ansvarsfördelning mellan departement och verk. Men i själva verket agerar man på andra sätt. Och anledningen är att de idéer som hämtats från det privata näringslivet inte är helt tillämpliga på staten. I sin renodlade form bygger ju resultatstyrningsmodellen på att det går att särskilja (politiska) mål och (opolitiska) medel. Men i praktiken visar det sig att många administrativa beslut inte alls är opolitiska. Det finns åtskilliga fall där frågor om exempelvis hur en myndighet skall organiseras, vem som skall rekryteras eller var myndigheten skall lokaliseras har blivit föremål för debatt på politisk nivå.

Även beträffande den förändrade budgetprocessen finns exempel på särkopplingar, inte minst vad gäller målformuleringar och informationshantering. Resultatstyrningen bygger på att den politiska ledningen skall formulera mål och resultatkrav för myndigheternas verksamhet, och dessa skall göras både ”fullständiga och tydliga”, som Verksledningskommittén uttrycker det. Mål och resultatkrav formuleras i olika dokument, t.ex. myndigheternas instruktioner, propositioner och förordningar. Det viktigaste måldokumentet anses i dag av många vara regleringsbrevet (Genell 2000 s. 39; Forss 2000 s. 80; RRV 1996a s. 129; Ds 1995:6 s. 37.) Som visats i föregående avsnitt är det meningen att regeringen i detta bl.a. skall precisera effektmål, verksamhetsmål och återrapporteringskrav. Undersökningar visar dock att det ofta är utomordentligt svårt för departementen att leva upp till dessa ledningsambitioner, med starka krav på strategiskt tänkande och proaktiv målstyrning. Redan 1989 drog Bengt Jacobsson följande slutsats i en rapport till maktutredningen.

”Ambitioner att pro-aktivt styra verksamheter ställer politiker inför komplicerade, och ibland närmast oöverstigligt svåra, uppgifter. Mål skall, enligt en gängse proaktiv modell, preciseras, de skall vägas mot varandra, de skall operationaliseras, de skall styra handlingar och de skall, slutligen, ställas mot resultat och effekter av verksamheter. En sådan modell framställs ofta som ett ideal, men det är ett ideal som knappast avbildar regeringens dagliga handlande (Jacobsson 1989 s. 141).

Sedan 1991, när verksamhetsdelen infördes i regleringsbrevet, har kritiken mot Regeringskansliet också varit hård vad gäller målformuleringarna. Redan i sin första utvärdering kunde RRV konstatera:

”Överlag är målen mycket allmänt hållna och oprecisa. Det framgår inte heller hur målen är tänkta att följas upp. För att resultatstyrningen skall bli meningsfull måste målen bli mer precisa, och om de inte är direkt mätbara måste det anges

vilka indikatorer m.m. som skall användas i uppföljningen” (ur Ehn och Sundström 1997 s. 137).

I utvärderingen året därpå är tongångarna än mer nedslående. RRV ifrågasätter faktiskt hela modellen.

”Det sätt på vilket regeringen faktiskt styr i regleringsbrev och det sätt man på departementen anser var möjligt och lämpligt överensstämmer inte med den teoretiska modellen. Det leder till frågan om det finns brister i styrfilosofin eller om det är i genomförandet bristerna ligger. Detta är en fundamental fråga som behöver studeras närmare och som kräver ett ställningstagande inför det fortsatta arbetet med resultatstyrningen” (ibid. s. 7).

I sin tredje granskning rapporterar RRV återigen samma brister med otydliga, för allmänt hållna och omätbara mål (ibid.). Även Statens förnyelsefond konstaterar utifrån en intervjuundersökning med höga myndighetschefer 1995 att politikerna inte klarar av att ange tydliga resultatmål för verksamheterna (Statens förnyelsefond 1995 s. 9). Ehn och Sundström gör liknande iakttagelser i den tidigare refererade undersökning. Enligt författarna hävdar vissa intervjupersoner att ”det överhuvudtaget inte är möjligt att formulera övergripande politiska mål som går att bryta ner till tydliga och ändamålsenliga verksamhetsmål på myndighetsnivå” (Ehn och Sundström 1997 s. 139). Uttalandena från statsråd och verksamhetschefer är stundtals mycket kritiska, närmast cyniska. Så framhåller exempelvis ett statsråd med lång erfarenhet.

”Kan ni komma på något enda område där de där målformuleringarna har haft någon faktisk betydelse? Till skillnad från sådana här allmänna saker som att man säger att vi anslår så här och så här mycket till försvaret. Och då är det ju klart att man får anpassa sig efter den kostymen och lägga ner regementen och så vidare – det är ju en sorts målbeskrivning. Men alltså hela det där...att ta det på allvar” (ibid.).

Carl Tham, som kunnat följa resultatstyrningens utveckling på nära håll under en längre period, skriver i Svenska Dagbladet angående modellen:

”Statsförvaltningen styrs av ett alltmer invecklat system kallat mål- och resultatstyrning. Här har en från början rimlig tanke blåsts upp till alltmer bisarra konstruktioner, omsorgsfullt vårdade och påbyggda av en armé av konsulter med finansdepartementet som påhejare. Det bygger på företagsekonomiska föreställningar om att allting i den offentliga verksamheten kan preciseras i mål. Det leder till att regeringen lockas sätta upp allt fler mål för verksamheter, mål som är mycket svåra att över huvud taget mäta och som har ringa samband med de ekonomiska resurser som anslås. (– – –) Sedan vidtar ett oerhört omfattande pappersarbete när utvärderingar, rapporter och rapporter om rapporter skickas kors och tvärs i förvaltningen, och i slutändan förväntas regleringskansliet



begrunda alla dessa rapporter, inskrida, ändra och förmana i den s.k. dialogen. I praktiken blir det inte så mycket av allt detta och det skall man nog vara tacksam för” (Tham 1999).

Ehn och Sundström drar slutsatsen att målformulerandet i praktiken i mångt och mycket har blivit en ”tjänstemannaaktivitet med starkt begränsat politiskt deltagande”. Myndigheterna formulerar i stor utsträckning själva sina mål, i bästa fall under överinseende av ”en eller ett fåtal, inte sällan oerfarna, departementstjänstemän” (Ehn och Sundström 1997 s. 194). Samma bild framkommer i en intervjuundersökning gjord av RRV och Statskontoret. Budgethandläggarna i departementen menar inte bara att budgetdokumenten aldrig diskuteras med den politiska ledningen, de diskuteras inte ens med tjänstemän på chefsnivå (RRV 1997:11 refererad i Sandahl 1999 s. 44: jfr Forss 2000 s. 82).

Beträffande Regeringskansliets informationsförsörjning har årsredovisningen vuxit fram som det viktigaste budgetdokumentet (Ds 1995:6 s. 37; Ehn och Sundström 1997 s. 143). Avsikten är att en betydande del av informationsflödet mellan departement och verk skall ske inom ramen för regleringsbrev, som ses som ”beställningar”, och årsredovisningarna, som ses som ”svar”. ”Svaren” skall sedan läggas till grund för politiska beslut och nya ”beställningar” i följande års regleringsbrev. Styrningen skall, som RRV uttrycker det, ”ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat” (RRV 1996b s. 12). Studier visar dock att årsredovisningarna sällan används på detta sätt. I en utvärdering som RRV genomförde 1996 konstateras att

”...informationen i resultatredovisningen används mer sällan som underlag för beslut och målformulering i regeringskansliet. (– – –) I departementet läses den i första hand av departementssekreterarna, medan departementsråd och statssekreterare normalt ägnar den mindre tid. Flera myndighetsföreträdare som RRV varit i kontakt med efterlyser en mer utvecklad dialog i direkt anslutning till årsredovisningen där departement och myndighet ordentligt diskuterar vad som är bra och vad som kan förbättras. Flera tjänstemän har uppgivit att intresset för årsredovisningen riskerar att avta om departementsledningen inte visar den ökat intresse. Liknande synpunkter framfördes även vid det seminarium som RRV anordnade i september 1995 om resultatstyrning” (RRV 1996a s. 133).

Ehn och Sundström är också kritiska i sin undersökning. De konstaterar att det i stor utsträckning är myndigheterna själva som förser departementen med information om verksamheternas resultat.

”Informationsflödet från myndigheterna till Regeringskansliet har också tveklöst ökat. Lika tveklöst är dock att informationen endast i begränsad utsträckning

används för planering och beslut i Regeringskansliet” (Ehn och Sundström 1997 s. 192).

Det sätt på vilket regleringsbrev och årsredovisningar används kan, menar jag, ses som ytterligare ett tydligt exempel på särkoppling. Utåt ger regeringen sken av att den tillämpar moderna och rationella styr- och redovisningsprinciper i budgetprocessen. Men i själva verket sker styrningen på andra sätt än vad modellen föreskriver. Jacobssons skrivningar från 1989 är alltså träffande:

”Att presentera det man själv gör som om det ligger i linje med rådande moden eller för-givet-tagna föreställningar om hur organisationer bör bete sig är uppenbarligen viktigt. Det är betydelsefullt att framstå som målinriktat rationell, särskilt i en tid när målstyrning har blivit högsta evangelium i offentliga organisationer. Det stärker såväl motivationen i den egna organisationen som trovärdigheten i omvärlden” (Jacobsson 1989 s. 141).

Återigen är orsaken till särkopplingen att modellen inte är fullt ut tillämpbar inom staten. Problemen för politikerna att formulera mål är välkända. Utöver enklare förklaringar, som tidsbrist och ett svagt utvecklat intresse för styrfrågor, så vet den politiska ledningen helt enkelt inte alltid vad den vill initialt. Viljor tenderar i stället att formas efterhand i pågående processer. Regeringen försöker också att uppnå en rad olika mål samtidigt, mål som ofta är motstridiga. Otydlighet är här ett sätt att försöka hantera dessa motstridigheter. Regeringen kan också rent allmänt ha skäl att försöka undvika alltför precisa mål och riktlinjer. Vaga och elastiska formuleringar är nämligen ett viktigt medel för regeringen att kunna behålla handlingsfriheten och försvåra för oppositionen att rikta kritik mot den förda politiken. Vidare är kunskaperna om olika åtgärders effekter ofta begränsade vad gäller offentlig verksamhet, vilket försvårar arbetet med att formulera tydliga mål. Ofta har politikerna också svårt att överblicka den verksamhet som skall styras; kunskaper och idéer för att utforma mer konkreta riktlinjer finns i stället ofta på lägre nivåer. Vad gäller myndigheternas återrapportering till departementen så tenderar den att bli alltför omfattande och svårläst. Departementen vet helt enkelt inte exakt vad den vill ha för typ av information, och i ambitionen att informera redovisar myndigheterna gärna alltför mycket. Den mest grundläggande kritiken är dock att myndigheternas vilja att ta fram vissa typer av beslutsunderlag ofta är begränsad.

### *Kommentar*

Redogörelsen ovan visar enligt min mening att det sociologiska institutionella perspektivet har ett betydande förklaringsvärde vad gäller resultatstyrningens framväxt i staten. Jag letade efter fyra iakttagelser, och jag tycker mig ha funnit dem alla. Således saknas det inte belägg för att staten i ett inledningsskede befann sig i en legitimitetskris. Det tycks också ha funnits förebilder att efterlikna och kanaler för idé- och kunskapsutbyte mellan förebilderna och staten. I litteraturen finns också flera exempel på särkopplingar.

Men belägg kan som bekant vara mer eller mindre starka, och en del iakttagelser framstår kanske som mer belagda än andra. Den första iakttagelsen, att staten befann sig i en legitimitetskris under 70-talet och under 80-talets början, får väl anses vara ganska väl belagd. Den andra och tredje är mer öppna för diskussion. Som vi sett finns det visserligen gott om studier från 80- och 90-talen där det sägs att det privata näringslivet och andra länder har varit viktiga förebilder för den förändrade styrningen av statsförvaltningen. Men frågan är hur starkt dessa studier står empiriskt.

I flera studier som jag tar upp kan man efterlysa mer kvalificerade och exakta diskussioner om vad det är som har imiterats. Inte sällan finns en tendens mot svepande och abstrakta formuleringar. Vad betyder det mer precist att "det finns en klar trend mot näringslivstänkande" inom staten, att en "företagskultur" håller på att sprida sig, att "ämbetsmannaidealen har fått konkurrens från idéströmningar från det privata näringslivet" och att förvaltningen numera "styrts som ett koncernföretag"? Och när man säger att NPM har spridit sig som en löpeld världen över, gäller det då alla ingredienser i NPM eller har vissa delar spridits mer?

Man kan också fråga sig hur imitationen konkret har gått till. Räcker det verkligen med att konstatera att myndigheterna styrs på likartat sätt som företagen? Bevisar sådana iakttagelser att företaget har varit en förebild och att imitation har ägt rum? Intervjuundersökningar med statstjänstemän som menar att det är frågan om imitation måste visserligen ses som starka indikationer på att företaget verkligen har stått som förebild. Men kanske är det forskarnas ständiga påpekanden om att myndigheterna alltmer har kommit att styras som företag som gör att verkschefer och andra tjänstemän uppfattar att idéerna har hämtats från näringslivet. Kanske har också

forskarna imiterat varandra när de hävdar att det privata näringslivet har stått som förebild för utvecklingen inom offentlig sektor.

Man måste visserligen komma ihåg att perspektivet i hög grad är tolkande till sin karaktär; det handlar om att försöka fånga idéer och föreställningar. ”Bevis” i en mer positivistisk mening är kanske inte det som söks. Men jag menar att det ändå, vid sidan av de undersökningar som genomförts, finns utrymme för undersökningar som mer konkret riktar in sig på hur imitationen har gått till. Hur mer exakt har exempelvis det vardagliga utbytet mellan privat och offentlig sektor gått till? Hur omfattande har det varit, var har mötena ägt rum och under vilka omständigheter? Vad har konsulternas verksamhet i mer precisa termer bestått av och hur omfattande har det varit? Hur har utbytet mellan Sverige och andra länder konkret gått till, hur omfattande har det varit och vad har diskuterats?

På ett område tycks sådana mer konkreta studier ha varit mer vanligt förekommande, nämligen beträffande särkopplingar. Men särkopplingar är i sig inget bevis för att staten okritiskt har imiterat andra aktörer som uppfattas som moderna. Lösningarna kan ha utformats inom staten för att lösa interna effektivitetsproblem, men ändå visat sig vara svåra att implementera. Men anhängaren av sociologisk institutionalism frågar sig då varför man så intensivt klamrar sig fast vid resultatstyrningen, om det nu inte är för det symboliska värdet. Varför överges inte systemet? Genom att ytterligare en gång byta perspektiv och ta på ett par historiskt institutionella glasögon kan vi få fram tänkbara svar på den frågan.

## **5. Resultatstyrning som ”paradigm”**

Inom historisk institutionalism är tanken att tidigare inrättade politiska institutioner påverkar, eller sätter ramarna för, förändringsprocesser. Institutioner kan vara såväl formella organisationer och regler som informella normer (Peters 1999a s. 67). Idén är att det i ett initialskede, ett s.k. formativt moment (critical juncture), finns möjlighet att fatta olika beslut inom ett område. Men så fort ett visst beslut är fattat kommer detta att under lång tid påverka och forma kommande beslut (Pierson 1996). Detta benämns stigberoende eller spårbundenhet (path dependency). Händelseutvecklingen på området formas av självförstärkning (positiv feedback), alltså av krafter som vidmakthåller och förstärker en given utvecklingskurs. Och ju längre tiden går desto mer avlägsna blir andra stigar som kunde ha valts vid det formativa momentet: ”Over time, ’the road not chosen’ becomes an increasingly distant, increasingly unreachable

alternative” (Pierson 1998 s. 6 f.). För att bryta utvecklingskursen krävs extraordinära krafter. Dock finns det även under de stabila perioderna utrymme för vissa förändringar, men dessa är mer begränsade; de innebär inte att utvecklingskursen bryts och att en ny stig beträds.

De formativa momenten kännetecknas för det första av att de inte behöver vara särskilt spektakulära utan kan passera relativt obemärkt (ibid s. 6). För det andra har formativa moment karaktären av sinkaduser. De uppstår på högst oförutsägbara sätt och är hart när omöjliga att förklara i efterhand. En historisk institutionalist försöker heller inte att förklara deras uppkomst. För det tredje råder osäkerhet under ett formativt moment, såtillvida att det inte alls är givet vilket beslut som skall fattas. För det fjärde syftar inte de beslut som slutligen fattas till att skapa självförstärkande krafter, utan det är frågan om ”icke eller bara delvis förutsedda, komplexa, i tiden utdragna effekter, effekter som i sin tur antas forma framtida verklighetsuppfattningar, preferenser och beteenden hos olika aktörer” (Premfors 1999; jfr Peters 1999a).

Precis som inom sociologisk institutionalism finns det lite olika inriktningar inom den historiska institutionalismen. En central fråga gäller den ovan nämnda självförstärkningen. Vad är det egentligen för typ av krafter som vidmakthåller och förstärker en utvecklingskurs? Det verkar finnas lite olika åsikter om hur man som historisk institutionalist skall/bör förhålla sig till den frågan (Premfors 2001). Frågan går tillbaka på den mer grundläggande frågan om vilka ontologiska utgångspunkter perspektivet rymmer. Som Rune Premfors framhåller kan rational choice och sociologisk institutionalism karakteriseras som fullgångna generella samhällsteorier, eftersom de båda utgår från basala och elaborerade idéer om individers beteenden (ibid. s. 7). Rational choice utgår ju från den nyttomaximerande individen och sociologisk institutionalism från den legitimitetsmaximerande. Historisk institutionalism saknar en egen sådan grundläggande ”model of man”.

Vissa författare menar då att man måste ”fylla ut” perspektivet genom att låna (stjåla?) idéer om individers grundläggande beteenden från de båda andra perspektiven. Således tenderar vissa att betona strukturer. Man menar att de beslut som fattas vid formativa moment påverkar och ändrar dominerande synsätt och uppfattningar av mer grundläggande natur. Det har talats om skiften i den härskande ”logiken” på området (Dahlström 2000 s. 11); det är logiken som befästs genom självförstärkningen och som gör andra stigar alltmer avlägsna. Andra har mer rationalistiska utgångspunkter och menar att besluten producerar maktstrukturer som verkar stabiliserande.

Det är frågan om vad March och Simon en gång kallade bunden rationalitet (March och Simon 1958). Vissa aktörer kan gynnas av en särskild institution och kan då ha intresse av att den upprätthålls eller förstärks.<sup>16</sup> Så skriver exempelvis Kathleen Thelen:

“...institutions are not neutral but in fact reflect and also reproduce and magnify particular patterns of power distribution in politics. Among other things (...) political arrangements and policy feedbacks actively facilitate the organization and empowerment of certain groups while at the same time actively disarticulating and marginalizing others” (Thelen 1998 s. 42).

En tredje falang menar att perspektivet inte alls på förhand behöver/skall fyllas ut med en grundläggande ”model of man” (se Premfors 2001). En annan lösning är att sänka ambitionsnivån. Perspektivet behöver ju inte göra anspråk på att vara en lika allomfattande samhällsteori som de båda andra. Man kan låta perspektivet stå öppet för olika typer av förklaringar. Forskaren blir på så sätt fri att själv ”fylla ut” perspektivet allteftersom undersökningen pågår. Jag ansluter mig till detta sistnämnda förhållnings-sätt.<sup>17</sup>

Utöver formativa moment och stigberoende är kontrafaktiska argument (Sinatra 1996) och timing (Pierson 1998) viktiga begrepp inom det här perspektivet. Kontrafaktiska argument, dvs. diskussioner om vad som realhistoriskt kunde ha inträffat men inte gjorde det, är nödvändiga för att påvisa de formativa momenten. Om det verkligen fanns flera olika reella valmöjligheter i ett initialskede bör detta kunna visas genom att redogöra för troliga alternativa händelseförlopp. Beträffande timing är idén att närapå identiska händelser eller beslut kan få drastiskt olika konsekvenser vid olika tidpunkter. Likaså kan effekterna av en serie händelser variera beroende på ordningsföljden dem emellan.

Hur skall man då konkret gå tillväga för att undersöka resultatstyrningens framväxt ur ett historiskt institutionellt perspektiv? Hur kan man urskilja de formativa momenten och kartlägga den stig som utvecklingen följt? Här ger inte de historiskt institutionella texterna något tydligt svar. Men perspektivet tycks förutsätta att forskaren har en ganska gedigen historisk kunskap om det studerade fenomenet. Man måste helt enkelt läsa utredningstexter och annan litteratur som behandlar det aktuella fenomenet

<sup>16</sup> Idéerna om formativa moment, stigberoende och självförstärkning påminner inte så lite om Kuhns idéer om paradigm och hur de skapas, upprätthålls och förändras (Kuhn 1962).

<sup>17</sup> Här skall villigt erkännas att jag helt nyligen bekantat mig med den historiska instutionalismen och att jag har begränsad överblick över området. Och jag är genuint osäker på vilka och hur många forskare som arbetar inom denna tradition som skulle skriva under på min beskrivning av historisk institutionalism.

med historiskt institutionella ”glasögon” och efterhand försöka sluta sig till när de formativa momenten på området har ägt rum, hur självförstärkningen har tagit sig uttryck etc. Detta kan naturligtvis vara tidskrävande. Här kan jag dock dra nytta av såväl egna som andras studier på området. Jag lutar mig i hög grad mot Lindströms texter *Kon blåste först* och ”Att hålla de andra krafterna stängna”.<sup>18</sup> I det följande diskuterar jag resultatstyrningens framväxt utifrån ett historiskt institutionellt perspektiv under rubrikerna Det formativa momentet, Stigberoendet och En kontrafaktisk diskussion.

### *Det formativa momentet*

Som har vi sett förlägger både den rationalistiska och den sociologiska versionen av hur resultatstyrning har vuxit fram startpunkten till 70-talets slut (om än utifrån diametralt olika utgångspunkter). Anläggs ett historiskt institutionellt perspektiv finns det dock anledning att utsträcka tidsperspektivet ytterligare. Jag vill, helt i linje med Lindström, mena att olika händelser i slutet av 60-talet i betydande utsträckning kom att bestämma resultatstyrningens framtida utveckling – här hittar vi ett *formativt moment*. Vad som åsyftas är försöken att reformera budgetprocessen genom införandet av ett helt nytt budgetsystem kallat programbudgetering.

Försöken med programbudgetering syftade till att stilla en successivt växande kritik mot ”den gamla” budgetprocessen. Den ansågs vara alltför osofistikerad och beskrevs som ”fiskal och katedral”. Tämligen detaljerat angavs i regleringsbrev vad olika anslag skulle användas till – löner, el, resor etc. – men inte varför de anslogs. Budgetdialogen mellan departement och myndigheter var begränsad och formaliserad, och sällan genomfördes några uppföljningar av anslagna medel. Även myndigheternas anslagsframställningar var begränsade och av katedral karaktär. Enligt kritikerna tillhandahöll inte budgetsystemet några verktyg för ett mer långsiktigt tänkande och större omprövningar. I stället ansågs det leda till onödiga utgifter och felaktiga investeringar. Systemet behövde snarast reformeras och bli ett politiskt rationellt instrument. Man menade att det måste bli lättare att se vad pengarna användes till och vad man fick ut av dem.

---

<sup>18</sup> Den senare texten är en komprimerad version av den första och finns med i Förvaltningspolitiska kommissionens delbetänkande *Det svåra samspelet* (SOU 1997:15). Många citat från propositioner och utredningar som jag återger är hämtade från Lindströms uppsatser. Jag citerar också uttalanden från Lindström. Det skall dock sägas att jag även i övrigt ganska flitigt använder mig av ord och uttryck som är direkt hämtade från Lindström.

En av de mer högljudda kritikerna var Skattebetalarnas förening. Våren 1962 skrev föreningen ett kritiskt brev direkt till finansministern. Man krävde att en utredning skulle tillsättas för att i grunden se över budgetsystemet. Föreningen uppmärksammade finansministern på att man i USA hade börjat tillämpa en ny budgetteknik kallad programbudgetering. Finansministern reagerade positivt på kritiken och beslutade att utreda frågan. Uppdraget gick till två helt nybildade myndigheter: Statskontoret och RRV.

Statskontoret och RRV hade både bildats 1961,<sup>19</sup> och de var båda uttryck för en förändrad syn på förnyelsen av statsförvaltningen. Den mer begränsade kontorsrationaliseringen skulle nu ge plats för ett mer övergripande planeringstänkande präglad av vetenskapsliknande metoder och synsätt. Avsikten var att i högre grad fokusera de större frågorna. Den traditionella handfasta inspektionen skulle ge plats för mjukare verksamheter, som utvärdering, rådgivning och kunskapsspridning.

Statskontoret fick huvudansvaret för utredningen, men arbetet skulle ske i samarbete med RRV. En särskild expertberedning tillsattes att leda arbetet. Ordförande blev Statskontorets generaldirektör Ivar Löfquist, som 1965 avlöstes av RRV:s generaldirektör Lars Lindmark. Själva arbetet utfördes dock av en expertgrupp inom Statskontoret. Den leddes av Sven Ivar Ivarsson. Han hade tidigare varit VD för Skattebetalarnas förening och drivande i kritiken mot finansministern. Det hindrade emellertid inte Finansdepartementet att rekommendera honom till Statskontoret, som också anställde honom. Ivarsson fick senare en högre tjänst inom RRV, där han bl.a. ledde metodutvecklingen.

År 1967 lämnade Programbudgetutredningen sitt slutbetänkande *Programbudgetering* (SOU 1967:11). En grundläggande tanke som utredningen vill förverkliga genom programbudgeteringen är att delegera frågor till myndigheterna utan att statsmakternas inflytande över verksamheterna minskar. Man önskar mindre av anslagstänkande och ökad frihet för myndigheterna att själva välja medel att uppnå formulerade mål. De gamla resursinriktade anslagen skall överges. I stället skall budgetarbetet utgå från verksamhetens mål, som skall ligga till grund för preciseringar av prestationer och resurser.

---

<sup>19</sup> Statskontoret efter en sammanslagning av "det gamla" Statskontoret och Statens organisationsnämnd, RRV efter en sammanslagning av Riksräkenskapsverket och Statens sakrevision.



Systemet förutsätter ett ökat informationsflöde mellan departement och verk, menar utredningen. Beslutsunderlaget till departementen måste förbättras, samtidigt som myndigheternas uppgifter måste preciseras. Inte minst framhålls regleringsbrevens betydelse i det nya systemet. I dessa skall inte bara anges regler för användningen av medel utan också vilken information myndigheterna skall lämna. Tidsperspektivet skall också förlängas; långtidsplaner på mellan 3-6 år föreslås.

Myndigheternas uppdrag skall inte anges hur som helst utan kontinuitet, enhetlighet och precision eftersträvas. I utredningen pratas det om *program* ("den ändamålsinriktade indelningen av verksamheten"). Programmen byggs upp av *mål* ("syftet, vad som skall uppnås"). Målen infrias genom *effekter* ("verksamhetens inverkan på samhället"). Effekterna åstadkoms genom *prestationer* ("de varor eller tjänster som verksamheten avlämnar"). Prestationerna ställs mot *kostnaderna* ("resursuppooffringarna"). Avsikten är alltså att verksamhetsresultaten skall preciseras i termer av mål, effekter, prestationer, medan resursuppooffringarna skall jämföras i kostnadstermer. Noterbart är också att utredningen vill införa ett konsekvent utformat ekonomiskt styrsystem för hela statsförvaltningen. Kontroll, redovisning, budgetering och planering skall synkroniseras och koncentreras till budgetprocessen. Lindström sammanfattar förslaget på följande vis:

"Programbudgetutredningens förslag innebar en omfattande introduktion av modern företagsekonomisk teori i budgetarbetet. Förebilden för myndigheten var företaget. Den kamerala redovisningen av inkomster och utgifter skulle ersättas med en budgetprocess präglad av system- och alternativtänkande och begrepp som direkt knöt an till långsiktig planering. Från att ha varit ett marginalistiskt och perspektivlöst styrinstrument skulle budgeten förvandlas till ett slagkraftigt reform- och analysinstrument" (Lindström 1997 s. 21).

Som synes har programbudgetering stora likheter med resultatstyrning. På ett mer grundläggande idéplan kan man kanske t.o.m. våga påstå att det är samma sak (jfr Ehn och Sundström 1997 s. 136 f.; Ds 2000:63 s. 29). Den centrala faktorn i det formativa momentet är dock inte *att* programbudgeteringen prövades utan att utredningsarbetet förlades till Statskontoret och RRV. Dessa båda var som sagt helt nybildade och uttryck för den nya tidens rationalistiska planerings- och programtänkande; de byggdes delvis för att sprida och utveckla den typ av idéer och synsätt som programbudgeteringen utgår från. De kunde därför lätt identifiera sig med programbudgeteringen och ta idéerna till sig. Dessutom var det viktigt för dessa myndigheter att programbudgeteringen fick genomslag. Om inte kunde det finnas anledning att ifrågasätta de båda myndigheternas existensberättigande.

### *Stigberoendet*

Statskontoret och RRV hade inte bara framträdande roller vad gäller utredandet kring programbudgeteringen. Särskilt RRV spelade också en betydelsefull roll i den försöksverksamhet som inleddes i slutet av 60-talet och som skulle komma att pågå i ungefär tio års tid och omfatta ett 30-tal myndigheter. Med början 1971 utvärderade RRV på regeringens uppdrag försöksverksamheten i fyra omgångar, vilka sammanfattades i en slutrapport 1975. De fyra delrapporterna utarbetades av en särskild utvärderingsgrupp inom verket.

Till en början är gruppen försiktigt positiv. Men i takt med att erfarenheter vanns växer en allt mörkare bild fram. Den sista delrapporten bygger på en totalundersökning av försöksverksamheten och består av både en enkätundersökning och en dokumentstudie. Enkätundersökningen ger en ganska positiv bild. Myndigheterna menar att den egna verksamheten har vitaliserats och att kontrollen över den ökat. De är positivt inställda till diskussioner om mål och resultat och till att detaljregleringen av verksamheterna har minskat. Men om enkätundersökningen förmedlar positiva erfarenheter ger dokumentstudien en närmast motsatt bild. Den vittnar om att både målformuleringar och resultatredovisningar har varit problematiska. Angående målformuleringarna skriver utvärderingsgruppen att det är ovanligt att de överhuvudtaget förekommer. Och man fortsätter:

”Vad som då och då anges är vaga syftesbeskrivningar, kanske citat från någon proposition, eller uppräknningar av olika typer av uppgifter på hög nivå. Ibland förekommer klara preciseringar av vad som skall åstadkommas på mycket låg nivå, som projekt, kurser o.d. Några uppdelningar i mål och delmål eller några mål/medelkidor är det således knappast tal om, vilket kanske inte heller var att vänta. I stället får man ett intryck av ofullständigt beskrivna samband, vilket naturligtvis inte måste innebära att dessa i verkligheten skulle vara bristande. Eftersom varken någon högre grad av specifikation av effekter eller av produktionsresultat vanligen föreligger lämnas i varje fall den utomstående betraktaren rätt okunnig om linjerna i myndighetens handlande. De uppgifter som vissa myndigheter fått genom successiva förordningar etc. kan i en del fall ha blivit så mångskiftande att några sammanfattande beskrivningar överhuvudtaget inte låter sig göras” (ur Lindström 1996 s. 78).

Vad gäller anslagsframställningarna menar gruppen att myndigheterna inte har lyckats konstruera några kvalitativt och kvantitativt pålitliga och användbara prestationsenheter som visar vad man skall åstadkomma. I stället redovisas en hel del meningslös statistik. Planeringen är bristfällig

och inriktad på detaljer. Dessutom är många anslagsframställningar oläsliga p.g.a. ett alltför ”professionellt” språk. Utvärderingsgruppen har heller inte hittat ett enda fall där myndigheten själv föreslagit en finansiering av en ny uppgift med nedskärningar av en gammal. Gruppen noterar också att programindelningen inte sällan följer organisatoriska gränser. Slutsatserna är inte alltför upplyftande. Gruppen menar, att i den mån programbudgeteringen har satt sin prägel på anslagsframställningarna gäller det formen och inte innehållet. Gruppen framhåller också följande:

”Om man inte utgår från att budgetprocessen i stora delar äger rum vid sidan om petitaomgången utan verkligen baserar sig på material av den typ som här diskuteras så måste den många gånger vara svår att genomföra i programtermer” (ur Lindström 1997 s. 26).

Utvärderingsgruppen var således djupt bekymrad över programbudgeteringens tillämpbarhet i staten. Gruppens synpunkter blev emellertid inte RRV:s officiella. I slutrapporten kom gruppens slutsatser att bearbetat, och det i väsentlig utsträckning. De mer nedslående iakttagelserna i dokumentstudien tonas här ned och i stället lyfts de mer positiva resultaten från enkätundersökningen fram. Visserligen framhåller RRV att vissa komplikationer har tillstött, men de förklaras av resurs- och kompetensbrist, framför allt inom myndigheterna. Försöksverksamheten bedöms på det stora hela som en framgång, och RRV:s slutsats är att den borde fortsätta. Men det borde ske inom ramen för Statens Ekonomi-Administrativa system (SEA), ett system som RRV höll på att utveckla. RRV betonar att SEA byggde på samma grundsyn som programbudgeteringen.

I den proposition som senare utarbetades tycks regeringen enbart ha utgått från RRV:s slutrapport. Budgetminister Mundebo:s syn på försöken beskriver Lindström som ”väl villig och förstående”. Visserligen konstateras att man inte hade hunnit så långt när det gäller att ”redovisa verksamhetsresultat i termer av måluppfyllelse i kvantitativa former” och att ”det ofta är mycket svårt att på ett meningsfullt sätt lägga samman prestationer, vilka inte kan prissättas.” Men Mundebo:s bedömning är ändå att försöksverksamheten har varit värdefull och att systemet inte bör överges. I stället understryks ”betydelsen av att myndigheter och verk ägnar ökad uppmärksamhet åt att finna metoder för att redovisa resultat av sina verksamheter för statsmakterna.” Mundebo vill också skapa ett mer realistiskt tidsperspektiv vad gällde introduktionen av det nya systemet. Det är enligt propositionen inte längre frågan om en massiv introduktion av ett nytt system utan verksamheten skall bli mer frivillig och långsiktig. Det

hindrar emellertid inte Mundebo från att avisera att han skall ta initiativ till att fler myndigheter övergår till programanslag.

Mundebos slutsats är att programbudgetering rymmer många metoder och synsätt som borde tillämpas i ökad utsträckning inom statsförvaltningen. Och det anses gälla främst ”det allmänna ekonomiska synsättet på en verksamhet, exempelvis kraven på jämförelser mellan olika handlingsalternativ och omprövning av befintlig verksamhet, mer rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande.” Mundebo delar också RRV:s uppfattning att verksamheten borde övergå i en allmän förbättring av ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen, och alltså knyts till RRV.

Programbudgeteringen förkastades således inte efter försöksverksamheten utan fortsatte inom ramen för SEA. Under början av 80-talet fortsatte också arbetet med att utveckla målformuleringar och resultatredovisningar inom både RRV och Statskontoret. Att de rationalistiska styrmodellerna inte alls var döda vittnar också Verksledningskommitténs arbete om. Och även om utvecklingsarbetet denna gång förlades utanför Statskontoret och RRV så var de ändå i högsta grad närvarande. Exempelvis utsågs Sven Moberg, f.d. generaldirektör för Statskontoret, till ordförande. Som redogjorts för i avsnitt 3 är också Verksledningskommitténs förslag tämligen allmänt hållet. Konkretiseringen lämnas i långa stycken därhän, och i praktiken blev det i stället RRV och Statskontoret som kom att utforma resultatstyrningen.

Jag skall inte här upprepa vad resultatstyrningen kom att innebära. Däremot kan konstateras att RRV och Statskontoret, precis som i fallet med programbudgeteringen, blev de som skulle komma att utvärdera ”det nya” storsystemet. Till en början var dock båda myndigheterna skeptiska till de idéer och förslag som framfördes av det nybildade Civildepartementet och Verksledningskommittén. Man menade att den pånyttfödda entusiasmen för planering och målstyrning präglades av historielöshet. Idéerna var ju inte nya, och när de hade prövats senast hade resultaten inte svarat mot förväntningarna. De båda myndigheterna skulle emellertid snart komma att gilla läget. Hösten 1985 utnämndes statssekreteraren i Civildepartementet, Claes Örtendahl, till ny generaldirektör för Statskontoret. Och året därpå fick också RRV:s generaldirektör, Rune Berggren, som hade varit öppet kritisk mot Verksledningskommittén, lämna sin post. Han ersattes av – Ingemar Mundebo.

Precis som i fallet med programbudgeteringen inleddes resultatstyrningen med en försöksverksamhet. Den utvärderades av både Statskontoret och RRV. År 1987 gav Statskontoret ut rapporten *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Den innehåller ett femtontal bidrag från representanter för bl.a. departement och myndigheter. I flera bidrag riktas skarp och ibland raljant kritik mot centrala delar av det nya styrsystemet. Kvantitativa och standardiserade resultatredovisningar möts med viss skepsis. Det anses svårt att genomföra meningsfulla mätningar av resultat så att de ger en rättvisande bild av verksamheten. En generaldirektör menar att myndigheterna påtvingas ”verksamhetsfrämmande resultatmätt”. En annan säger sig sakna trovärdighet för Statskontorets modell för produktivitetsberäkningar. Någon menar också att de nya anslagsframställningarna är för betungande och kostnadskrävande. I sammanfattningen konstateras att resultatanalysen är den uppgift som myndigheterna upplever som svårast, vad gäller både produktivitets- och effektivitetsfrågor.

Precis som RRV tidigare, under programbudgeteringen, genomförde Statskontoret en enkätundersökning och en dokumentstudie av försöksverksamheten.<sup>20</sup> Och återigen ger enkätundersökningen en ganska ljus bild av läget. Flera myndigheter rapporterar att de har fått bättre grepp om den egna verksamheten och att de friare resurserna har underlättat långtidsplaneringen. Många myndigheter upplever att utvecklingen går i rätt riktning och förordar att utvecklingstakten ökas. Men en del mer negativa erfarenheter rapporteras också. Exempelvis har försöksverksamheten inte aktualiserat några nya typer av frågeställningar. Budgetdialogen har tenderat att endast behandla delar av verksamheterna och det har varit svårt att föra diskussioner ”om verksamhetens inriktning i stort”. Verksamhetsplaneringen är också i många fall otillräckligt ”sammanlänkad med den ekonomiska redovisningen och uppföljningen”. Dokumentstudien förmörkar bilden ytterligare. Myndigheterna har haft svårt att uppfylla de formella kraven på dokumentens utformning. Likaså har resultatmätningarna varit svåra att genomföra. Förändringarna rör återigen mer formen än innehållet. Klart är också att den nya processen har krävt ökade arbetsinsatser.

Resultaten är således nedslående på många centrala punkter. Men när det var dags att sammanfatta resultaten syns inte mycket av de redovisade svårigheterna. Statskontoret menar att utvecklingen trots allt är av godo:

”Försöken visar enligt Statskontorets erfarenheter att ett mer långsiktigt tänkande har präglat såväl analys som överväganden av flertalet försöksmyndigheters verksamhetsinriktning. Flertalet myndigheter förefaller ha fått ett bättre grepp om

<sup>20</sup> Iakttagelserna redovisas i rapporten *Treåriga budgetramar (1988)*.

sin verksamhet. (– – –) Många myndigheter har påbörjat ett systematiskt utvecklingsarbete i syfte att stegvis ge regering och riksdag en allt bättre bild av hur effektivt de fullgör sina uppgifter inom givna resursramar” (ur Lindström 1997 s. 44).

RRV konstaterar i sin utvärdering att erfarenheterna av försöksverksamheten har varit ”varierande och ibland negativa”. Man menar bl.a. att regeringens direktiv inte är anpassade till de olika myndigheternas förutsättningar och att onödigt och omöjligt information ibland begärs in. Det finns heller inte tillräcklig kapacitet i Regeringskansliet för att ta emot den information som begärs. Även RRV framhåller att systemet inte har genererat någon ny typ av information. Och fortfarande saknas förslag till omprioriteringar, rationaliseringar och effektiviseringar i anslagsframställningarna. RRV menar också att information om mer grundläggande förändringar inte kan förväntas inom ramen för budgetprocessen. All denna kritik hindrar emellertid inte RRV från att leverera följande slutsats:

”Enligt vår mening är treåriga budgetramar i allt väsentligt en riktig satsning. Det finns, som vi ser det, inga alternativ till de huvudlinjer som ligger till grund för idén med treåriga budgetramar om man strävar efter en bättre styrning och uppföljning av den statliga verksamheten” (ur Lindström 1997 s. 45).

När treårsbudgeteringen senare drog igång i full skala visade det sig att den trots allt inte var så lyckad. Problemen hopade sig ganska raskt och verksamheten tonades därför ned (se avsnitt 3). Flerårsbudgeteringen, och de därtill kopplade budgetdokumenten, var ju grundstommen i Verksledningskommitténs förslag. Men trots att den nu alltså i stort sett övergavs så ledde det inte till någon egentlig omprövning av den nya styrstrategin. Reaktionen stannade vid att man återgick till ettårsbudgetering och försköt intresset mot regleringsbrev och årsredovisningarna.

Sedan försöksverksamheten med resultatstyrning övergick i en fullskalig och permanent verksamhet har RRV och Statskontoret fortsatt att utvärdera systemet. Ett antal mer eller mindre officiella rapporter och promemorior har utarbetats. När RRV begärde att få inkomma med en fördjupad anslagsframställning för åren 1997-99 ville verket sammanfatta sina iakttagelser över resultatstyrningens utveckling och avge rekommendationer för det fortsatta arbetet. En intern arbetsgrupp, kallad ERES<sup>21</sup>, inrättades för att sammanställa erfarenheterna. Den bestod av personer från RRV:s tre avdelningar och underlaget utgjordes av dels en genomgång av internt material som i olika sammanhang diskuterat resultatstyrning, dels intervjuer med departements- och myndighetsföreträdare samt ett seminarium

<sup>21</sup> Uttyds ”Erfarenheter av resultatstyrning i staten”.

om resultatstyrning till vilket ett 40-tal departements- och myndighetsföreträdare inbjöds att delta. Gruppen utarbetade flera PM och sammanställde sedan materialet i slutrapporten *Erfarenheter av resultatstyrning i staten* (RRV 1995).

Arbetsgruppen för i rapporten fram hård kritik mot resultatstyrningen. Den förordar visserligen inte att strategin helt skall överges. Det hade den inte mandat till; i inledningen framgår att utgångspunkten för arbetet har varit att "den statliga resultatstyrningen finns kvar" (s. 2). Men gruppen menar att arbetet med att utveckla resultatstyrningen behöver "förändras" för att de ursprungliga idéerna skall kunna realiseras (s. 5). Först måste själva begreppet resultatstyrning klargöras. Gruppen konstaterar att många har kommit att förknippa reformidéerna med "myndighetsinriktad administrativ teknik" (s. 5). Men ser man till de ursprungliga idéerna är resultatstyrning någonting vidare, menar gruppen. Andra styrinstrument än de som finns inom ramen för budgetprocessen måste uppmärksammas i arbetet med att utveckla resultatstyrningen (s. 6).

Arbetet har enligt gruppen i för hög grad "koncentrerats till arbetet med att utveckla och förfina den löpande myndighetsstyrningen" till förfång för styrning och granskning av hela "statliga åtaganden och verksamheter" (s. 6). Riksdag och regering måste i högre grad använda externa utvärderare som klarar av att ta bredare grepp. Det är vidare enligt gruppen "särskilt angeläget att förändringar kommer till stånd vad gäller regleringsbrevet och årsredovisningen". Dokumenten anses ha "blivit för omfattande, och de är mycket detaljerade i vissa hänseenden samtidigt som de på väsentliga områden, som verksamhetsmål och verksamhetsgrenar, fortfarande är otydliga". Många myndigheter menar att "alltför stor tonvikt läggs på ekonomi- och mättekniska aspekter." Gruppen anser att det finns skäl att "begränsa och bättre verksamhetsanpassa årsredovisningsinformationen och innehållet i regleringsbrevet". Övrig information som regeringen vill ha "bör som regel inte knytas till rapporteringskrav i årsredovisningen". (s. 6 f.)

Den avdelning inom RRV med särskilt ansvar för utvecklingen av resultatstyrningen och budgetdokumenten (E-avdelningen) gav också ut en särskild rapport om de erfarenheter som RRV insamlat om resultatstyrning inför den fördjupade anslagsframställningen (RRV 1996b).<sup>22</sup> Även här presenteras ett antal nedslående iakttagelser. Liksom ERES-gruppen konstaterar E-avdelningen att resultatstyrningen koncentrerats alltför

<sup>22</sup> Rapporten bär titeln *Med resultat i fokus. En lägesrapport om resultatstyrning i staten baserad på RRV:s erfarenheter.*

mycket till den löpande och myndighetsinriktade styrningen inom budgetprocessen. Exempelvis hävdas att det inte finns några studier som visar om de ökade friheterna för myndigheterna vad gäller olika administrativa beslut, som löner, lokaler, rekrytering och investeringar, ökat eller minskat produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. Något utvecklings- och utbildningsarbetet vad gäller hur dessa instrument kan användas har inte heller genomförts (s. 19).

Man menar också att det egentligen inte finns någon tillförlitlig information om årsredovisningarnas och regleringsbrevens funktionssätt. De få undersökningar som finns visar dock att kvaliteten på redovisningarna varierar påtagligt, likaså de problem som myndigheterna anser sig ha vad gäller utformningen av dokumentet. Det finns också en "tendens till stagnation" i utvecklingen. Resultatredovisningarna har inte blivit bättre, tvärtom har de blivit sämre för några myndigheter. (s. 17 f.) Det konstateras att myndigheterna har svårigheter att redovisa kvaliteten i verksamheten, att det finns problem med att få fram uppgifter om kostnader för prestationer samt att det är svårt att formulera mål som ligger på en sådan nivå att de kan användas som instrument vid värdering av myndigheternas verksamhet (s. 18). Till detta läggs också iakttagelsen att resultatinformationen endast används i begränsad utsträckning som underlag till planering och beslut i Regeringskansliet. Departementen har också haft svårt att utforma regleringsbrevens så att de ger vägledning om vilken information och vilka mått som skall tas fram och användas vid beslut om den framtida inriktningen av verksamheten (s. 21).

I rapporten sägs vidare, att anledningen till att det trots allt finns ett relativt stort intresse för resultatstyrningen och budgetdokumenten kan förklaras av "en önskan att leva upp till de formella kraven". Arbetet med dokumenten anses också ha haft "en sådan omfattning och inkluderat så många delar av myndigheten att detta i sig skapat intresse för frågorna" (s. 20). Vidare framhåller man:

"Vårt intryck är att myndigheterna många gånger anser sig skriva resultatredovisningar mera för granskarna än för de slutgiltiga användarna. Vi anser oss kunna konstatera att denna attityd inte bara finns hos myndigheterna själva utan också inom Regeringskansliet" (s. 21).

I rapporten rekommenderas en nedtoning av den myndighetsinriktade styrningen i allmänhet och årsredovisningarna i synnerhet. Information om den statliga verksamheten måste "till stor del hämtas från andra källor än resultatredovisningarna". Myndigheterna anses ofta inte vara lämpliga



aktörer för att löpande ta fram information som skall läggas till grund för beslut om den egna verksamheten (s. 30). Avslutningsvis sammanfattas kunskapsläget inom verket. Man menar här att RRV har ”en del” kunskap om:

”Vilka insatser som har genomförts från centrala aktörers sida för att främja resultatstyrningen. Läget i myndigheterna vad gäller viktiga förutsättningar för resultatstyrning. Processen i enskilda verksamheter, myndigheter och departement. De viktigaste dokumenten i budgetprocessen: deras omfattning, innehåll och utveckling” (s. 36).

Man menar vidare att RRV har ”mindre” kunskap om:

”Hur den interna styrningen i myndigheterna ser ut och fungerar. Effektinformation: dess omfång, kvalitet och användning. Utvecklingen av andra styrinstrument och styrstrategier. Sambandet mellan resultatstyrningen och utfallet av olika verksamheter” (s. 36).

RRV verkar alltså inte ha särskilt mycket på fötterna när de avger sina rekommendationer och förslag om resultatstyrningens fortsatta utveckling.

Vad blev det då av all denna kritik när RRV:s fördjupade anslagsframställning utformades? Inte särskilt mycket. Visserligen återges en del de ovan redovisade iakttagelserna i bakgrundsdiskussionen (RRV 1996c s. 44 f.). Departementens roll som beställare och myndigheternas som informationsförsörjare sägs vara problematisk. Men i båda fallen menar RRV att kvaliteten har förbättrats. RRV skriver också att Regeringskansliet kan behöva andra informationsproducenter än myndigheterna, eftersom de ibland kan ha svårigheter att granska sin egen verksamhet. Men när det sedan är dags för sammanfattning och förslag till förändringar tecknas överlag en ljus och relativt oproblematiserad bild av resultatstyrningen. Således inleds avsnittet ”Ekonomistyrning och dess vidareutveckling” med följande rader.

”Förutsättningarna finns nu för en väl fungerande resultatstyrning i staten. De nya styrprinciperna är väl kända, regelverk är fastlagda och myndigheterna har anpassat sig till de nya kraven på budgetdokument m.m. Däremot kvarstår ett arbete att påverka myndigheter och departement att bättre utnyttja de möjligheter som de nya styrformerna erbjuder vilket kommer att ske genom rådgivning och utbildning” (s. 21).

Här skall slutligen nämnas att den senaste större utvärderingen av resultatstyrningen genomfördes utanför RRV:s och Statskontorets omedelbara kontroll, nämligen av Förvaltningspolitiska kommissionen. Helt bortkopp-

lade från detta arbete var myndigheterna emellertid inte. Visserligen fanns inga personer från myndigheterna med i själva kommissionen – vars ledamöter främst bestod av forskare – men väl i kommissionens sekretariat.<sup>23</sup> Där fanns tre från RRV och en från Statskontoret. De hade dock vitt skilda bakgrunder. De tre från RRV var alla statsvetare och hade helt nyligen lämnat universitetsvärlden. De var också dessa tre som skrev delrapporten *Det svåra samspelet*, där resultatstyrningen kritiseras hårt. Med statskontoristen förhöll det sig annorlunda. Han var ekonom och hade en lång karriär bakom sig inom verket. Han hade varit med om att skapa resultatstyrningen från grunden och deltagit i utformandet av ett antal vägledningsdokument och metodskrifter om hur mål skall formuleras och resultat redovisas. Hans roll i sekretariatet får beskrivas som bevakande. Det uppstod också rätt snart spänningar inom sekretariatet om hur kommissionens slutbetänkande skulle formuleras, inte minst beträffande skrivningarna om resultatstyrning. Diskussionerna var stundtals intensiva. De slutade med att det inom sekretariatet skrevs två olika kapitelförslag, ett mer kritiskt och ett mer skönmålande. Ledamöterna fick sedan rösta. Den kritiska versionen förordades av samtliga ledamöter.

Skrivningarna i kommissionens slutbetänkande (SOU 1997:57) blev alltså ganska kritiska vad gäller resultatstyrningen. Det sägs att nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika mål och detaljerade resultatkrav i kombination med långtgående delegering har lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. Organisationsidentiteten har därmed stärkts, vilket ökar risken för fragmentering och suboptimeringar. Resultatstyrningen har också utvecklats till ett alltför komplicerat och svåröverskådligt system, enligt kommissionen. Den information som myndigheterna lämnar kommer inte till användning i Regeringskansliet. Politikerna visar systemet lågt intresse, vilket i själva verket stärkt tjänstemännens ställning. Systemet är inte heller tillräckligt flexibelt i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar myndigheterna. Kommissionens slutsats är att regeringen bör ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen.

I remissomgången riktar Statskontoret kritik mot kommissionens förslag. Statskontoret säger sig vara övertygade om att resultatstyrningen är en riktig satsning, och förutsättningarna för den att lyckas anses också ha ökat. Uppmärksammade problem förklaras delvis av att reformen fortfarande befinner sig i ett inledningskede (!). Vad som mer konkret får verket att

---

<sup>23</sup> Jag var en av personerna från RRV, och påståendena om arbetet inom Förvaltningspolitiska kommissionens sekretariat är mina egna.

inta denna positiva hållning framgår dock inte. Delvis tycks det vara avsaknaden av alternativ som får verket att hålla fast vid resultatstyrningen.

”Kommissionen uttrycker sig bekymrat om resultatstyrningen, dock utan att föreslå något bättre alternativ. Statskontoret kan liksom kommissionen se en hel del ofullkomligheter, men vi har i grunden en mycket mer positiv syn uppfattning om resultatstyrningens förtjänster. Med budgetreformen i riksdagen och den nya budgetprocessen har systemet därtill blivit mera helgjutet och förutsättningarna för förbättringar mer gynnsamma än tidigare. Det är nu dags att utvecklingsskedet befästs i ett permanent system” (Statskontoret 1997 s. 15).

RRV:s synpunkter är svårare att tolka (RRV 1997). Man är bekymrad över resultatstyrningsbegreppet. Dess mångtydighet anses försvåra diskussionen om resultatstyrningens utveckling, och man beklagar att kommissionen inte diskuterar begreppet mer utförligt. RRV menar också att det inte behövs en allmän översyn av resultatstyrningen. RRV förordar i stället ”mera riktade insatser”. Av både ”principiella och praktiska skäl” förordar man ”en mera måttfull och stegvis ansats” än vad kommissionen föreslår. Vad dessa ”riktade insatser” och ”stegvisa” förändringar skall grunda sig på framgår dock inte.

I sina slutsatser är RRV alltså ganska kritiskt inställd till kommissionens förslag gällande resultatstyrningen. Men läser man remissen lite mer noggrant visar det sig att RRV på en rad väsentliga punkter delar kommissionens åsikter. Det anses exempelvis angeläget att ”skifta fokus” från en mer myndighetscentrerad styrning till styrning av de statliga åtagandena. Styrningen i budgetprocessen behöver också ”anpassas till de skiftande förutsättningar som gäller för olika verksamheter vid skilda tidpunkter”. Vidare behöver ”andra kunskapsproducenter anlitas än de som är ansvariga för sakverksamheten”. RRV instämmer också i att ”kunskapen behöver öka om vad som uppnåtts under de senaste tio årens bredd upplagda reformverksamhet”. Vid en närmare genomläsning framstår alltså inte RRV:s förslag som särskilt mycket mer ”måttfulla” än kommissionens.

Kanske kan RRV:s ambivalenta hållning även här förklaras av att grundmaterialet till remissen har utarbetats av mer resultatstyrningskritiska tjänstemän längre ner i organisationen. I takt med att remissen närmat sig ledningen kan vissa skrivningar sedan ha tunnats ut. En annan möjlighet är att de kritiska tjänstemännen redan från början medvetet har skrivit texten på ett snårigt och delvis motsägelsefullt sätt för att alls få igenom sina mer kritiska skrivningar. De har genom att slänga ut några ”köttben” i slutsatserna försökt att blidka ledningen för att sedan i den löpande texten smyga in mer kritiska skrivningar.

När Finansdepartementet senare utformade propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) verkar det främst ha lyssnat till Statskontoret. I propositionen framhålls att resultatstyrningen har utvecklats och att den även fortsättningsvis bör vara ett av regeringens främsta redskap för att styra förvaltningen. Visserligen finns en del brister i systemet, men dessa skall avhjälpas genom fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser. Någon grundlig översyn är inte nödvändig, enligt regeringen. En sådan skulle kunna riskera att motverka den utveckling och det arbete som redan pågår och planeras. Om regeringen har haft tillgång till annat empiriskt material som föranleder dessa positiva uttalanden om resultatstyrning framgår inte.

Hur skall man då förstå RRV:s och Statskontorets agerande? Hur kommer det sig att de till synes systematiskt har lyft fram de positiva erfarenheterna av resultatstyrningen och tonat ner de negativa? Tar vi hjälp av det historiskt institutionella perspektivet är flera förklaringar möjliga. En handlar om att verksledningarna och andra högre tjänstemän med lång erfarenhet inom myndigheterna medvetet har mörkat de negativa utvärderingsresultaten. Som påpekades tidigare kan både RRV och Statskontoret ha intresse av att de rationalistiska styrmodellerna fungerar. Bådas tillkomst kan ju ses som uttryck för en allmän tro på planerings- och programtänkande. Misslyckade rationalistiska styrmodeller skulle därför kunna hota myndigheternas legitimitet. Till detta skall också läggas mer personliga intressen. På högre nivå är det en tämligen avgränsad grupp tjänstemän som utvecklat resultatstyrningen (Lindström 1997 s. 63; Jacobsson 1997 s. 108). Vi har också kunnat se hur kritiska högre tjänstemän lyfts åt sidan för att ge plats åt andra med en mer positiv inställning. Ofta har det rört sig om förflyttningar mellan de tre centrala organisationerna på området: Finansdepartementet, RRV och Statskontoret. En del av dessa tjänstemän har deltagit i ledande positioner under lång tid i utvecklingsarbetet, och det är kanske inte helt lätt att efter många år av arbete titta med kritiska ögon på ett system som man själv har varit med om att utveckla. En central utgångspunkt i de dokument som ligger till grund för styrmodellen är ju just att myndigheter kan ha svårt att ompröva sin egen verksamhet.

Men är det verkligen realistiskt att se resultatstyrningen som i huvudsak ett resultat av en stor och i tiden utsträckt konspiration där ett antal seniora tjänstemän, i rädsla av att förlora makt och prestige, försöker hålla upp ett system som de egentligen vet är odugligt? Knappast. Förvisso betvivlar jag inte att det finns inslag av personliga maktsträvanden och en oro hos vissa

individer att förlora prestige, men förklaringen är enligt min mening inte tillräcklig. En annan förklaring skulle kunna vara en allmänt bristande förmåga att dra lärdomar av vunna erfarenheter, och då i både tid och rum. I *tid* såtillvida att tidigare utvärderingar inte har uppmärksammats i tillräcklig utsträckning när nya har genomförts. I *rum* såtillvida att kommunikationen mellan verksledningen (som fattat beslut om de slutgiltiga utvärderingsrapporterna) och lägre tjänstemän (som ingått i de arbetsgrupper som samlat empiri och utarbetat underlag till slutrapporterna) har varit undermålig. Säkert har det också förekommit inslag av detta, men förklaringen ter sig kanske lite väl banal.

Det finns dock en tredje, mer strukturellt orienterad, förklaring som jag menar har ett större förklaringsvärde. Den går ut på att de ovan nämnda seniora och mer erfarna tjänstemännen verkligen har haft en genuin tro på resultatstyrningen. Låt oss ännu en gång lyssna på Lindström.

”Vad som här kallats en bristande förmåga till inläring kan emellertid ges en annan tolkning och beskrivas som ett mer grundläggande förhållningssätt när det gäller genomförandet av reformer. Vad som avses är övertygelsen om att verkligheten i betydande utsträckning är formbar och att den kan omdanas av nya och rationella system. Uppstår det en skillnad mellan system och verklighet – och det gör det vanligtvis – kan denna minskas genom ytterligare insatser och förfining av systemet. Detta förhållningssätt innebär på intet sätt att man förnekar att politiska beslutsprocesser kan vara motsägelsefulla, oklara eller bygga på bristfälligt kunskapsunderlag. I själva verket utgör denna iakttagelse grunden för reformviljan; det är denna röra man vill avskaffa. Uppträder svårigheter under genomförandet tas detta till intäkt för att ansträngningarna bör ökas ytterligare. Både när det gäller försöksverksamheten med programbudgetering och resultatstyrning har de svårigheter som uppstått under genomförandet uppfattats och använts som argument för att ytterligare stärka arbetet med genomförandet. Problem har uppfattats som temporära och därmed inte lett till mer grundläggande analyser och ifrågasättanden” (Lindström 1997 s. 12 f.).

RRV och Statskontoret var redan från första stund högst mottagliga för de idéer som de rationalistiska styrmodellerna bygger på. De har också varit relativt slutna miljöer, vilket medfört att alternativa synsätt har haft svårt att göra sig gällande. Den begränsade grupp högre tjänstemän som ansvarat för utvecklingen har främst fört interna diskussioner och på så sätt successivt stärkts i sin övertygelse. Att mer kritiska personer har förflyttats behöver här inte tolkas som att det inom den ledande gruppen har funnits en oro för att dessa skulle kunna rasera systemet. Snarare har det handlat om att gruppen velat gå fortare framåt, och då har det helt enkelt inte funnits plats för ”bakåtsträvande” personer och personer med ”fel” inställning. Som vi sett tidigare underströk ju också regeringen i verksledningspropositionen

från 1987 betydelsen av att de personer som ges i uppgift att genomföra resultatstyrningen har rätt ”attityd”.

### *En kontrafaktisk diskussion*

Med utgångspunkt i den historiska institutionalismen har jag ovan hävdat att ett viktigt formativt moment för resultatstyrningens framväxt var när RRV och Statskontoret fick i uppdrag att utreda programbudgeteringen. Jag menar att händelseutvecklingen från den stunden i hög grad kan ses som bestämd. Men var det verkligen ett formativt moment, i den bemärkelsen att andra beslut faktiskt kunde ha fattats och lett till helt andra händelseförlopp? Jag vill mena det. Det är emellertid viktigt att hålla isär de olika beslut som fattades på området under 60-talet. Analytiskt bör vi särskilja beslutet att inrätta RRV och Statskontoret från beslutet att pröva programbudgetering. Dessa bör sedan skiljas från beslutet att låta RRV och Statskontoret utreda programbudgeteringen.

Beslutet i början av 60-talet att inrätta nya myndigheter med förmåga att planera mer långsiktigt och ta bredare grepp om den statliga verksamheten var nog ganska givet, likaså beslutet att pröva ett nytt mer analytiskt budgetsystem. De sammanföll med ett allmänt ökande intresse i samhället för forskning och planering i olika former, inte minst långsiktig. Det var för att låna ett uttryck från Björn Wittrock och Stefan Lindström ”de stora programmens tid” (Wittrock och Lindström 1984). Det är i stället beslutet att låta Statskontoret och RRV utreda programbudgeteringen som ledde till ett stigberoende, och det beslutet var enligt min mening inte lika givet. Genom beslutet begränsades möjligheterna till en pluralistisk konstruktiv debatt kring styrningen i staten. Dels försvann ju i praktiken två viktiga remissinstanser. Myndigheter är också ganska slutna miljöer. Det är inte helt lätt för forskare och andra att påverka det interna arbetet; det saknas upparbetade kanaler för kommunikation och utbyte. Vad gäller besluten om vilka myndigheter som skulle stå för introduktionen, vidareutvecklingen och uppföljningen av försöksverksamheten var alternativet till Statskontoret och RRV få. När sedan resultatstyrning skulle introduceras var alternativet om möjligt ännu färre. RRV och Statskontoret hade ju då under 20 års tid byggt upp kompetens på området som var svårt att gå förbi. Riskerna för att s.k. grupp tänkande (Hart 1994) och lojalitetsbindningar skulle uppstå ökade alltså påtagligt genom det initiala beslutet att förlägga utredandet av programbudgeteringen till Statskontoret och RRV.

Men vilka var då alternativen? Ett var att förlägga utredningsarbetet till en traditionell statlig utredning. Det finns som bekant en lång tradition i Sverige att tillsätta temporära fristående offentliga utredningar när regeringen vill få större frågor belysta. Dessa utredningar har ofta varit sammansatta av många personer med olika bakgrund: forskare, politiker och praktiker. Olika experter och sakkunniga har också varit knutna till utredningarna. De statliga myndigheterna har givits möjlighet att säga sitt genom ett väl utvecklat remissväsende. Detta system har givit goda förutsättningarna för pluralism, insyn och konstruktiva diskussioner. Genom att utredningarna har varit temporära har också risken för långsiktiga lojalitetsbindningar kunnat begränsas.

Vad som särskilt kan diskuteras är beslutet att låta *både* Statskontoret och RRV delta i *såväl* utredningsarbetet *som* introduktionen och utvärderandet av programbudgeteringen. Ett fullt tänkbart alternativ var att först låta en traditionell utredning utreda programbudgeteringen. Därefter kunde Statskontoret ha fått introducera och vidareutveckla systemet. Utvärderingen hade sedan kunnat överlåtas till RRV. Regeringen hade på detta sätt inte bara kunnat dra nytta av RRV och Statskontoret i remissomgången utan även av den konkurrens som finns mellan RRV och Statskontoret. Jag tror att RRV, som är en av de allra viktigaste remissinstanserna, hade varit betydligt mer benägen att kritisera styrmodellerna om genomförandet helt hade överlåtits till Statskontoret. Vi hade på så sätt kunnat få en mer pluralistisk, kritisk och öppen diskussion kring både programbudgeteringen och resultatstyrningen.<sup>24</sup>

En fråga som också kan diskuteras är varför programbudgeteringen misslyckades där resultatstyrningen lyckades.<sup>25</sup> Många menar ju att det i princip är frågan om samma idéer, som dessutom har administrerats på likartade sätt. En förklaring som inte sällan nämns är timingen. Programbudgeteringen lanserades i en tid när ekonomin gick på högvarv och den offentliga sektorn av de flesta fortfarande sågs som någonting värdefullt. Incitamenten att förändra budgetsystemet i en restriktiv riktning var därför begränsade. I början av 80-talet var läget annorlunda. Statsfinanserna var nu i obalans och den offentliga sektorn utpekades som syndabock; den ansågs vara alltför dyr och alltför byråkratisk. I det läget var mottagligheten större för reformer som sades innebära ökad kontroll, kostnadsmedvetenhet och omprövning av verksamheter.

<sup>24</sup> Inom förvaltningsforskningen ses rivaliserande förvaltningsenheter som en form av inomstatlig kontroll som regeringar medvetet kan använda sig av. Denna interna kontroll kallas ibland "byråkratisk pluralism" (se Premfors 2000 s. 73).

<sup>25</sup> Med "lyckas" avses här att resultatstyrningen överlevt. Om den har varit effektiv eller ändamålsenlig är en annan fråga.

### ***Kommentar***

Som redogörelsen visar förser oss det historiskt institutionella perspektivet med möjliga svar på frågan varför de rationalistiska styrmodellerna kommit att prövas om och om igen trots att utvärderingsresultaten ofta har varit nedslående, svar som inte direkt har att göra med en önskan att framstå som modern och korrekt. Enligt detta perspektiv utgör ett inte alltför märkvärdigt beslut, taget för nästa 40 år sedan, ett *formativt moment*. Beslutet var att låta RRV och Statskontoret utreda frågan om programbudgetering i staten. Beslutet skapade ett *stigberoende*, dvs. stabiliserade krafter som innebar att utvecklingen från den stunden i hög grad blev given.

Genom att förlägga utredningsarbetet, och senare också administrationen och utvärderingen, till RRV och Statskontoret ökade förutsättningarna för *självförstärkning*. Programbudgeteringen blev myndigheternas eget skötebarn. RRV och Statskontoret var ju uttryck för en allt starkare allmän tro på rationalistiska idéer och lösningar; de kunde därför lätt ta till sig de nya styridéerna. Myndigheterna hade också visst intresse av att styrmodellen föll väl ut. En del tjänstemän inom myndigheterna investerade också personlig prestige i programbudgeteringen genom att delta i utvecklingsarbetet. Dessutom medförde den nya styrmodellen att myndigheterna stärkte sin maktposition i staten. Rädslan att förlora makt och prestige kan naturligtvis ha begränsat viljan att kritisera modellerna.

Men det var inte bara viljan att kritisera systemet som riskerade att begränsas genom beslutet utan även förmågan. Programbudgeteringen och senare resultatstyrningen har vuxit fram i relativt slutna miljöer. På högre nivå har det varit en begränsad grupp tjänstemän som ansvarat för utvecklingen. Ett grupptänkande har därför kunnat utvecklas. Genom att diskutera internt med personer som i grunden har samma inställning och genom att cirkulera personer med likartade uppfattningar mellan RRV, Statskontoret och Finansdepartementet har tjänstemännen successivt stärkts i sin övertygelse om de rationalistiska styrmodellernas förträfflighet. Andra synsätt har haft svårt att göra sig gällande.

Genom att låta en statlig offentlig utredning av traditionellt snitt utreda programbudgeteringen hade regeringen kanske kunnat undvika den här typen av stabiliserande krafter. Särskilt om Statskontoret ensamt hade fått sköta utvecklingsarbetet och om utvärderingsarbetet helt hade överlåtits till



RRV så hade förutsättningarna för en mer pluralistisk och kritisk diskussion ökat.

Även det historiskt institutionella perspektivet har alltså ett betydande förklaringsvärde vad gäller resultatstyrningens framväxt i staten. Men i likhet med de båda andra perspektiven finns det också här en del att diskutera. En fråga gäller det formativa momentet. Valet av formativt moment kan framstå som ganska godtyckligt. Visserligen har jag försökt visa att beslutet att förlägga utredningsarbetet av programbudgeteringen till Statskontoret och RRV var av avgörande betydelse för resultatstyrningens framväxt i staten. Regeringen kunde ha gjort ett annat val, som förmodligen hade resulterat i ett annat händelseförlopp. Men hur kommer det sig att just detta tillfälle och inga andra utgör ett formativt moment för resultatstyrningen? Hur hittar man detta magiska ögonblick? Som jag förstår det erbjuder inte historisk institutionalism några särskilda verktyg här. Forskaren måste vara pragmatisk och arbeta utifrån rimlighetsbedömningar, där goda motiveringar blir avgörande. Det betyder också att forskaren inte undslipper kravet på omfattande historiska kunskaper om det studerade fenomenet – där erbjuder den historiska institutionalismen inga genvägar.

Även beträffande stigberoendet och självförstärkningen finns en del att diskutera. De studier som har genomförts på området koncentreras i hög grad på att påvisa skillnader mellan vad som sägs i myndigheternas interna beslutsunderlag och de officiella slutrapporterna. Här är resultaten också övertygande; det finns en klar diskrepans, vilket indikerar att det finns stabiliserande krafter. Men exakt vilka dessa krafter är förblir vi rätt okunniga om (jfr Thelen 1998 s. 39). Jag har ovan pekat ut tre olika tänkbara krafter. Bland dessa vill jag mena att den mer strukturellt orienterade är den viktigaste. Men det är något som jag resonerar mig fram till. Det finns inga studier som direkt visar det.

Återigen är det dock frågan om svårfångade fenomen. Det handlar om idéer och föreställningar. Hur visar man exempelvis, genom konkreta iakttagelser, att en grupp personer agerat på ett visst sätt för att behålla makt eller att de har agerat utifrån ett grupptänkande? Det måste i hög grad bli fråga om tolkande undersökningar. Men jag menar att det ändå finns utrymme för undersökningar av mer konkret slag, undersökningar med mer direkta iakttagelser som kan hjälpa till att peka ut vilken typ, eller vilka typer, av mekanismer det är som verkar stabiliserande.

En fråga gäller den grupp tjänstemän som lett utvecklingsarbetet med resultatstyrningen. Det hävdas ofta att denna grupp har varit både liten och

sluten. Men hur pass liten och sluten? Vilka personer rör det sig egentligen om? Hur ser deras bakgrund ut? Hur har gruppens kontakter med omvärlden, särskilt forskningen, sett ut? En annan närliggande fråga gäller RRV:s och Statskontorets utvärderingar. Som vi har sett tenderar underliggande arbetsmaterial och delrapporter att vara betydligt mer kritiska än de officiella slutrapporterna. En förklaring till detta är att det underliggande materialet ofta har utformats av personer som varit anställda en kortare tid på myndigheterna och som inte hunnit formas av dominerande idéer och föreställningar. Stämmer den tesen? I vilken utsträckning har det underliggande materialet utformats av nyrekryterade personer, och i vilken utsträckning har den grupp personer som beslutat om de officiella slutrapporterna utgjorts av mer seniora tjänstemän med långa karriärer inom verken?

## 6. Avslutning

I detta avslutande avsnitt skall jag för det första sammanfatta det som har sagts i tidigare avsnitt och säga några ord om hur de olika studerade perspektiven kan användas. För det andra skall jag göra några jämförelser mellan de båda nyinstitutionella perspektiv som jag har använt mig av i denna uppsats. I fokus står frågan vilka mer grundläggande förklaringsmekanismer de båda perspektiven innehåller och hur institutionsbegreppet används. För det tredje skall jag, utifrån de båda nyinstitutionella perspektiven, spekulera lite kring resultatstyrningens framtida utveckling.

### *Sammanfattande diskussion*

I den här uppsatsen har jag diskuterat resultatstyrningens framväxt, och jag har gjort det utifrån tre perspektiv. När det nu är dags att sammanfatta iakttagelserna ovan inställer sig nästan reflexmässigt frågan: Vilket perspektiv är ”det rätta”? Det föga exalterande, och för den delen inte heller särskilt förvånande, svaret är: inget och alla. En teoretisk modell är som bekant en konstruktion som skall underlätta förståelsen av ett fenomen; den är en förenkling av verkligheten. Syftet med den är att begripa sammansatta fenomen utan att hela komplexiteten byggs in i modellen. Med detta sägs också att man med hjälp av ett perspektiv och de teorier som det inbegriper endast studerar en bit av verkligheten. Inget perspektiv kan alltså sägas vara felaktigt (i alla fall inte om vi ser till hela processen) utan ju fler perspektiv man använder sig av desto fler bitar av verkligheten synliggörs.

Denna studie visar också tydligt att kunskaperna om resultatstyrningens framväxt ökar ju fler perspektiv som används. Således görs inledningsvis en rad iakttagelser som pekar mot att resultatstyrningens introduktion och framväxt har följt ett rationalistiskt beslutsmonster. Styrstrategin valdes för att det, efter mycket utredande, ansågs vara det bästa handlingsalternativet när det gällde att komma tillrätta med olika effektivitetsproblem i staten, gällande bl.a. styrbarhet, flexibilitet och kostnadsmedvetenhet. Strategin genomfördes av RRV och Statskontoret för att de ansågs som mest lämpade att genomföra den. De båda myndigheterna får också sägas ha varit ambitiösa i sitt verkställande.

Det rationalistiska perspektivet har alltså ett betydande förklaringsvärde. Men samtidigt får man komma ihåg att andra typer av iakttagelser inte kunde ha gjorts utifrån det valda perspektivet. Perspektivet tillåter bara att

vissa typer av frågor ställs till en viss typ av material; det öppnar bara för en viss *typ av* information, nämligen rationalistisk. Genom att ställa frågor till olika offentliga dokument om vilka problem regeringen såg, hur lösningar och handlingsalternativ arbetades fram, vilket beslut som regeringen fattade och hur beslutet genomfördes återges bara den berättelse som det rationalistiska perspektivet förutsäger. Men forskarens uppgift består inte bara i att bekräfta teorier genom att redogöra för förväntade resultat. Den består också, och framför allt, i att peka på oväntade resultat. Det är egentligen dessa som är problematiska och som kräver en förklaring (jfr Asplund 1970). Vi kunde också se att den process som tecknades utifrån det rationalistiska perspektivet innehöll företeelser som inte riktigt passade in i perspektivet. Dessa avvikelser kunde inte förklaras inom ramen för det rationalistiska perspektivet utan det krävdes andra perspektiv.

Genom att byta perspektiv och ställa andra frågor till ett annat material blev det möjligt att få fram helt annan typ av information. Det framkom då också andra svar på hur resultatstyrningen har introducerats och vuxit fram i staten. Genom det sociologiskt institutionella perspektivet fokuserades mer strukturellt orienterade förklaringsfaktorer. Det sade oss att resultatstyrningens framväxt skall förstås som en imitationsprocess. Denna process inleddes någon gång kring 1980. Statsförvaltningen befann sig då i en djup legitimitetskris. Statsfinanserna hade gradvis försämrats och det fanns ett brett missnöje bland medborgarna gällande förvaltningens storlek, ineffektivitet och otillgänglighet. Behovet av förändring och förnyelse var stort och mottagligheten för nya idéer och lösningar likaså.

Mycket lägligt kom det också vid denna tid nya och slagkraftiga idéer om hur myndigheterna bör organiseras och styras. Det privata företaget lyftes fram som förebild för den offentliga myndigheten. Företagen sågs som moderna och framgångsrika organisationer. Och om myndigheterna ville bli lika moderna och framgångsrika borde de ta efter deras sätt att arbeta och organisera verksamheten. Man borde alltså minska styrningen genom detaljerade regler och bestämmelser och i stället övergå till mjukare managementtekniker, som mål, verksamhetsplaner och långsiktiga strategier. Dessa idéer spreds på olika sätt. Bland annat hade olika länder som Sverige såg upp till och lätt kunde identifiera sig med redan börjat anamma idéerna. Idéerna fördes fram med sådan intensitet och bredd att regeringen i praktiken hade små möjligheter att ta avstånd från dem eller pröva dem på ett tillbörligt sätt – idéerna togs för givna, de var institutionaliserade.

Ett tredje perspektiv – det historiskt institutionella – gav sedan ytterligare ny typ av information. Det uppmanade oss till att titta längre tillbaka i

historien och leta efter särskilda beslut som påverkat och format senare beslut på området. Perspektivet sade oss att resultatstyrningens framväxt skall ses som en process där maktstrukturer, personlig prestige och grupp-tänkande har varit betydelsefulla. Ett till synes odramatiskt beslut för nära 40 år sedan om att låta RRV och Statskontoret utreda frågan om program-budgetering skapade krafter som innebar att utvecklingen från den stunden i långa stycken blev given. För att förstå detta måste två mer grundläggande förhållanden beaktas. För det första har RRV och Statskontoret haft mycket starka positioner i staten vad gäller frågor om styrning och organisering. För det andra bildades RRV och Statskontoret ungefär samtidigt med att idéerna om programbudgetering slog igenom. Beslutet om att inrätta myndigheterna var, liksom beslutet om att pröva de nya styridéerna, uttryck för en mer allmän tro på rationalistiskt planerings- och programtänkande. Myndigheterna kunde därför lätt identifiera sig med de idéer och synsätt som programbudgeteringen utgick från.

Besluten om att låta RRV och Statskontoret utreda frågan om program-budgetering skapade alltså olika stabiliserande krafter. De båda myndigheterna kom av olika anledningar att försvara de rationalistiska styrmodellerna. Dels har introduktionen av dessa modeller inneburit att myndigheterna allmänt stärkt sin maktposition i staten. Kunskaperna har koncentrerats till de båda myndigheterna. De har bl.a. skött utvecklings- och utbildningsarbetet. RRV har också haft till uppgift att granska myndigheternas årsredovisningar. Modellerna har inneburit att myndigheterna fått ökade resurser. En del högre tjänstemän inom de båda myndigheterna har också investerat en hel del arbete och prestige i modellerna. Av den anledningen kan benägenheten att kritisera successivt ha begränsats.

Men den kanske viktigaste förklaringen till att RRV och Statskontoret har försvarat styrmodellerna är att den grupp tjänstemän som ansvarat för utvecklingen varit begränsad och slutet. Processen har präglats av grupptänkande. Genom att diskutera internt med personer som i grunden har samma inställning och genom att cirkulera personer med likartade uppfattningar mellan RRV, Statskontoret och Finansdepartementet har tjänstemännen successivt stärkts i sin övertygelse om de rationalistiska styrmodellernas förträfflighet. Andra synsätt har haft svårt att göra sig gällande.

Inledningsvis ställde jag frågan vilken typ av information de olika perspektiven genererar och om perspektiven främst skall ses som komplementära eller motstridiga. Slutsatsen måste här bli att perspektiven genererar vitt skilda typer av information och att de skall ses som komplementära. Inget

perspektiv är alltså felaktigt, utan de synliggör olika bitar av verkligheten. Därmed är det inte sagt att ett visst perspektiv inte kan vara mer giltigt än ett annat när det gäller att förklara en enskild händelse, eller att ett perspektiv inte kan vara mer giltigt än ett annat under en viss del av händelseutvecklingen. Jag tror exempelvis att det rationalistiska perspektivet har större förklaringsvärde i de tidigare delarna och att det sociologiska institutionella perspektivet får allt större förklaringsvärde ju längre fram i händelseutvecklingen vi kommer.

Att alla perspektiv är ”rätta” betyder heller inte att de är lika lätta att använda. Som antytts redan tidigare har perspektiven metodmässigt mycket olika förutsättningar, åtminstone när det gäller den typ av frågor som jag undersöker i denna uppsats. Om vi först ser till det rationalistiska perspektivet har vi sett att det inte är särskilt svårt att hitta material som förser oss med iakttagelser som bekräftar att resultatstyrningens framväxt har följt ett rationalistiskt mönster. Något annat är knappast heller att vänta. Materialet är ju utformat av personer som har ansvarat för resultatstyrningens utveckling. Man får anta att dessa personer gärna vill att processen skall framstå som rationalistisk. De ser alltså gärna att forskaren använder sig av rationalistiska perspektiv. Uppgiften för forskaren blir här att hitta svagheter i den berättelse som ansvariga aktörer försöker få forskaren att berätta.

Med de båda nyinstitutionella perspektiven förhåller det sig annorlunda. I det ena perspektivet söker forskaren iakttagelser som visar att resultatstyrningen är ett resultat av okritisk imitation, i det andra iakttagelser som visar att resultatstyrningen har vuxit fram p.g.a. att den gynnat ansvariga aktörer och p.g.a. att dessa aktörer varit förblindade och inte förmått se systemets svagheter. Man får anta att ansvariga aktörer har ett begränsat intresse av att forskaren hittar sådana iakttagelser. Forskaren kan därför inte på samma enkla sätt, som i fallet med det rationalistiska perspektivet, använda material som utformats av dessa aktörer. Intervjuer blir också problematiska. Det kan alltså vara svårt att hitta bra material. I den här studien har jag också efterlyst mer direkta iakttagelser som kan bekräfta de berättelser som de båda nyinstitutionella perspektiven förutsäger. Men det är lättare sagt än gjort.

### *Sociologisk och historisk institutionalism – några jämförelser*

Jag skall göra ytterligare några jämförelser mellan de båda nyinstitutionella perspektiv som jag använt mig av. Och jag skall göra det utifrån iakttagel-

ser i denna uppsats. I fokus står frågan om vilka mer grundläggande förklaringsmekanismer de båda perspektiven rymmer. Jag diskuterar också institutionsbegreppet utifrån de båda perspektiven. Jämförelserna görs bl.a. mot bakgrund av att det pågår en diskussion om nyinstitutionalismen, där en ofta diskuterad fråga är hur pass olika perspektiven egentligen är. Frågan har ställts om de inte alla kan sammanföras till en metateori.

Inom *sociologisk institutionalism* förklaras resultatstyrningens introduktion och framväxt i staten av att resultatstyrningen är institutionaliserad – den är ett för-givet-taget handlingsmönster.<sup>26</sup> Perspektivet utmärks också av att institutionen är spridd över stora delar av samhället. Den begränsas inte till vissa individer, vissa organisationer eller ens vissa stater utan är spridd över så gott som hela (väst)världen. Den svenska staten har infört resultatstyrning för att en rad andra aktörer både inom Sverige (t.ex. medborgare och intresseorganisationer) och utanför Sverige (t.ex. andra länder, EU och internationella banker och kreditvärderingsinstitut) ser den som ett modernt och korrekt sätt att organisera de inomstatliga relationerna. Det är således frågan om en utpräglad strukturalistisk förklaring där möjligheterna för enskilda aktörer – vare sig det rör sig om stater, organisationer eller individer – att välja bort eller påverka resultatstyrningen är begränsade.

Den övergripande tankefiguren är alltså förhållandevis enkel. Men som vi har sett är resultatstyrning inte direkt något entydigt begrepp, och det är inte uppenbart vad som är för-givet-taget. Är det de mer konkreta reformerna i form av delegering av administrativa beslut och införandet av nya budgetdokument? Problemet med att peka ut sådana specifika reformer som institutioner är att de har genomförts på olikartade sätt i länder som i övrigt liknar varandra (se t.ex. Lægreid och Pedersen 1999; Pollit och Bouckaert 2000). Sådana skillnader har sociologiska institutionalister försökt förklara genom idéer om ”översättning” och ”redigering” (Czarniawska och Sevón 1996). Det innebär att reformerna anpassas efter lokala traditioner och förutsättningar i samband med att de implementeras. Det låter visserligen helt rimligt. Men frågan är om inte dessa idéer samtidigt riskerar att urholka perspektivet. Hur mycket kan egentligen för-givet-tagna beteendemönster anpassas innan de upphör att vara just för-givet-tagna?

Men som sociologisk institutionalist kanske man inte alls skall se de konkreta reformerna som institution. I stället utgörs institutionen kanske av det idékomplex som bär upp resultatstyrningen. Institutionen skulle då

---

<sup>26</sup> Det finns anledning att här upprepa att sociologisk institutionalism inte är ett entydigt område, och att jag i denna uppsats fokuserar en viss inriktning (se not 7).

kunna vara föreställningarna om de rationalistiska styrmodellernas förträfflighet eller det privata näringslivets överlägsenhet. Att de konkreta reformerna ser lite olika ut i olika länder blir här ett mindre problem, eftersom reformerna i sig inte är för-givet-tagna; de är bara konkreta uttryck för institutionen, som ju är en abstrakt idé. Men att på detta sätt definiera institutionen på en högre abstraktionsnivå skapar ett annat problem. Teorin blir svår att falsifiera; det blir vanskligt att visa att handlingar inte kan härledas till så pass övergripande och abstrakta idéer.

Som framgick i kapitel 5 kan den *historiska institutionalismen* beskrivas som ett perspektiv som är öppet för olika typer av förklaringar. Det rymmer inte någon på förhand given "model of man", alltså en viss idé om vad som i grunden driver individer. Det är i stället upp till den enskilda forskaren att under forskningsprocessens gång söka olika förklaringar och argumentera för att de är rimliga, och förklaringarna kan då vara både aktörsorienterade och strukturalistiskt orienterade. I fallet med resultatstyrning har vi också sett att man med hjälp av historiskt institutionalism kan pekats ut *såväl* individuella maktsträvanden och prestigeförluster *som* den slutenhet som har präglat utvecklingsarbetet, och som lett till att den har institutionaliserats, som viktiga förklaringsfaktorer till styrstrategins framväxt.

Jag vill alltså mena att den senare förklaringen har klara likheter med förklaringen inom sociologisk institutionalism. I båda fallen utgör resultatstyrningen en institution, ett för-givet-taget beteendemönster, och utrymmet för enskilda aktörer att påverka utvecklingen är begränsad. Men det finns också sådant som skiljer. Inom det sociologiska perspektivet var resultatstyrningen institutionaliserad redan när den nådde Sverige, vilket ju också är förklaringen till att den alls kom till Sverige. Inom det historiska perspektivet blev resultatstyrningen institutionaliserad först efterhand, där startpunkten var det formativa momentet. Man kan uttrycka det som att institutionen inom det första perspektivet är ett makrofenomen som pådyvlas staten "utifrån", medan den inom det andra är ett mikrofenomen som växer fram "inifrån". Institutionen är inte lika spridd inom det historiska perspektivet utan finns inom ett betydligt mer avgränsat område. Detta område utgörs av ett antal formella organisationer, närmare bestämt RRV, Statskontoret och Finansdepartementet. Resultatstyrningen är i första hand för-givet-tagen hos personer i dessa organisationer. Det betyder också att resultatstyrningen, enligt det historiska perspektivet, inte har vuxit fram på grund av att den har varit "på modet" i samhället i stort utan på grund av att personerna inom dessa organisationer verkligen har trott på idéerna.



Det nu sagda pekar på en annan skillnad mellan perspektiven, nämligen institutionsbegreppets innehåll. Sociologisk institutionalism laborerar med ett jämförelsevis entydigt institutionsbegrepp. Institutioner utgörs av för-givet-tagna beteendemönster som är spridda över stora delar av samhället. I fallet med resultatstyrningens framväxt är det just resultatstyrningen som utgör institutionen.<sup>27</sup> Inom historiskt institutionalism är institutionsbegreppet inte lika entydigt. I fallet med resultatstyrningens framväxt utgör för det första olika *formella organisationer* (RRV, Statskontoret och Finansdepartementet) viktiga institutioner. Det är dessa organisationer som har givit vissa personer möjligheter att stärka sina maktpositioner och som har gjort att ett gruppänkande har kunnat utvecklas. Men även inom det historiska perspektivet är resultatstyrningen en institution. Resultatstyrningen utvecklas med tiden till en *informell norm* – den blir institutionaliserad – inom de olika formella organisationerna.<sup>28</sup> Inom historisk institutionalism kan vi alltså prata om institutioner snarare än institutionen. I alla fall när det gäller resultatstyrningen framväxt.

Sammantaget vill jag hävda att skillnaderna perspektiven emellan är mer framträdande än likheterna. Beträffande såväl ontologiska utgångspunkter som användningen av institutionsbegreppet skiljer sig perspektiven åt. Utsikterna att sammanföra perspektiven, som vissa forskare alltså frågar sig om man inte kan göra, är därför inte särskilt goda enligt min mening. I stället för att lägga ner arbete på att försöka slå samman perspektiven tror jag att forskningen skulle vinna på om ansträngningarna inriktades på att klargöra skillnaderna dem emellan.

### ***Resultatstyrningens framtid***

Redogörelsen i denna uppsats pekar på att resultatstyrningen står på ganska solid grund. Den ses inte bara av många som en rationell reform utan den är också i hög grad för-givet-tagen och kan motiveras genom att hänvisa till att andra moderna organisationer, både företag och stater, använder sig av den. Den förvaltas också av en begränsad krets av resultatstyrningsfrälsta aktörer som forskansat sig inom ett fåtal maktyngda och nära samman-kopplade organisationer. Man kan mot den bakgrunden fråga sig om resultatstyrningen har kommit för att stanna, om inte för gott så åtminstone

---

<sup>27</sup> En annan sak är sedan, som nyss påpekats, att resultatstyrningsbegreppet inte är särskilt entydigt. Är det de mer konkreta reformerna eller de grundläggande idéerna som utgör institutionen?

<sup>28</sup> Precis som i fallet med sociologisk institutionalism är det dock oklart vad det är som har institutionaliserats, de mer konkreta reformerna eller de mer abstrakta idéerna, eller kanske båda.

för lång tid framöver. För vad krävs egentligen för att den skall överges? Avslutningsvis tänker jag diskutera den frågan. Diskussionen sker med utgångspunkt i de båda nyinstitutionella perspektiv som jag har använt mig av. Diskussionen kan därigenom också ses som en fortsatt jämförelse mellan de båda perspektiven.

Om vi börjar med *sociologisk institutionalism*, så skulle dess företrädare framhålla nödvändigheten av att resultatstyrningens institutionaliseringsgrad minskar. Så länge resultatstyrningen har en hög grad av för-givet-tagenhet kommer den att vara svårt att avskaffa. Exakt hur en sådan minskning skulle kunna komma till stånd ger dock perspektivet inga klara besked om. Just detta – hur institutioner uppstår och förändras – är perspektivets kanske svagaste punkt (se t.ex. Dahlström 2000).

Lite mer allmänt kan man tänka sig två sätt på vilka resultatstyrningens institutionaliseringsgrad kan minska. För det första genom att diskrepansen mellan resultatstyrningsmodellen och dess sätt att fungera i praktiken ökar. Särkopplingarna kan inte bli hur omfattande och flagranta som helst. Det finns också en gräns för hur länge en modell kan försvaras genom att hänvisa till att den är ny och att det tar tid att få den genomförd. Förr eller senare ställs frågan om problemen inte kan förklaras av att det är fel på själva modellen snarare än genomförandet. (I resultatstyrningens fall tycks dock den gränsen ligga väldigt långt bort. Som vi har sett försökte ju Statskontoret så sent som 1997, i sitt remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande, att försvara resultatstyrningen med ”nyhetsargumentet”. Även i VESTA:s nyligen utgivna vitbok om förvaltningsstyrning finns den typen av försvarsargument.)

Det andra sättet på vilket resultatstyrningens institutionaliseringsgrad kan komma att minska är genom konkurrerande institutioner. Man skulle kunna tänka sig att det utvecklas ett nytt för-givet-taget handlingsmönster som har med statens organisering och styrning att göra. Om denna nya institution har en högre institutionaliseringsgrad än resultatstyrningen, och om den riktas mot samma praktiker, så kan resultatstyrningen komma att få ge vika. Återigen är dock resultatstyrningens eventuella avskaffande avhängigt vad vi menar med begreppet. Om det är de mer specifika reformerna som avses, exempelvis olika budgetdokument eller särskilda resultatmätningmetoder, så är förändringar kanske inte alltför avlägsna. Men om det i stället är de mer grundläggande rationalistiska styridéerna som utgör institutionen kan vi få vänta betydligt längre innan det uppstår en ny institution som kan konkurrera på allvar.

Om företrädare för *historisk institutionalism* fick frågan vad som krävs för att resultatstyrningen skall överges skulle de peka på betydelsen av att den maktkoncentration och brist på pluralism som har präglat reformarbetet bryts. Att resultatstyrningen har kunnat få så pass starkt fotfäste i staten kan enligt deras sätt att se det förklaras av att alltför få aktörer har haft tillträde till de arenor där statens organisering diskuteras. De aktörer som har haft tillträde har dessutom suttit på alltför många stolar samtidigt; de har agerat som initiativtagare, utvecklare, genomförare och utvärderare. Incitamenten att kritisera har därför varit begränsade. Fler typer av aktörer måste alltså släppas in i reformarbetet, och samtidigt måste rollerna renodlas för de aktörer som redan deltar där. Innan detta sker finns knappast förutsättningar att få resultatstyrningen prövad på ett tillbörligt sätt.

Jämför vi de båda perspektivens syn på vad som krävs för att förändringar skall komma till stånd kan vi se att de skiljer sig åt beträffande tilltron till att politikerna kan lösa problemen. Enligt den sociologiska versionen kan politikerna endast påverka utvecklingen på marginalen. De politiker som i grunden är kritiska till resultatstyrningen kan endast invänta nästa mode-trend på området och hoppas att det är någonting bättre. Men de förändringar som företrädarna för historisk institutionalism efterlyser, dvs. ökad pluralism och renodling av roller, kan politikerna åstadkomma på egen hand. Men det är klart, först måste de ju bli varse problemen och vilja göra någonting åt dem.

I det sammanhanget kan det vara på sin plats att som avslutning helt kort reflektera över en del reformer som genomförts under de alla senaste åren. År 1998 beslutade regeringen att bryta ut E-avdelningen från RRV och i stället bilda en särskild myndighet med ansvar för utvecklingen av styrningen i staten, ESV. Detta kan ses som positivt givet diskussionen ovan. Reformen innebar att rollerna renodlades och att RRV nu förhoppningsvis lättare kan granska utvecklingsarbetet kritiskt.

Men om detta nu är en förbättring så är den delvis skenbar. För parallellt med den reformen genomfördes också en annan; VESTA-projektet inleddes. VESTA står för Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten. Det är inte helt lätt att beskriva vad det är för något. Den (det?) beskriver i alla fall sig själv som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att "utveckla principerna för styrning och budgetering i staten" (Ds 2000:63). Projektet startades 1997 efter ett formellt regeringsbeslut och har helt nyligen resulterat i en ganska ambitiös vitbok om ekonomisk styrning i staten, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Ds 2000:63.

Inrättandet av VESTA har inneburit en centralisering av utvecklingsarbetet vad gäller styrning i staten. Avsikten har bl.a. varit att involvera politikerna mer i arbetet. Genom att knyta arbetet till Regeringskansliet har man också velat öka pluralismen; Regeringskansliet består ju inte bara av Finansdepartementet.<sup>29</sup> Men frågan är om VESTA verkligen har medfört några förbättringar beträffande pluralismen och maktkoncentrationen. Centraliseringen innebär ju att den andra reformen, som alltså innebär att utvecklingsarbetet och utvärderingsarbetet har förlagts till två olika myndigheter, plötsligt minskar i betydelse. Den horisontella maktfördelningen är inte längre lika intressant eftersom idéskapandet och ansvaret har lyfts upp till Regeringskansliet. I stället hamnar vertikala relationer i fokus – i vilken utsträckning kan/får/vågar RRV, ESV och Statskontoret kritisera Regeringskansliets verksamhet?

Man kan hysa förhoppningen att VESTA ändå präglas av pluralism, såttillvida att många olika departement finns företrädade i projektet. Men så är dock inte fallet. VESTA är organiserat inom Finansdepartementet och deltagandet från övriga departement tycks vara högst begränsat. Projektet leds av en grupp om sju personer. Fem är anställda på Finansdepartementets budgetavdelning, de båda andra på ESV. Knuten till gruppen finns också en samordningsgrupp bestående av åtta personer, fem från Finansdepartementets budgetavdelning och tre från ESV. Till grund för den vitbok som VESTA har skrivit ligger också ett antal rapporter. De flesta är skrivna inom VESTA, övriga av Statskontoret och ESV. Det är således i hög grad samma organisationer som dominerar arbetet. Sett ur ett pluralismperspektiv imponerar inte heller referenslistan i VESTA:s vitbok. Lindström är nog sanningen på spåren när han säger att VESTA

”...inte sökt någon publicitet eller tagit initiativ till en allmän och öppen diskussion. Departement, stabsorgan som ESV och Statskontoret, en referensgrupp i riksdagen med flera har format en miljö i vilken mycket radikala planer har kunnat utformas av ett fåtal tjänstemän utan större dialog med omvärlden” (Lindström 1999).

Men politikerna då, har inte de involverats mer i arbetet? Det är inte mycket som tyder på det. Två referensgrupper har visserligen bildas. Den ena består av åtta riksdagsledamöter från samtliga sju partier, den andra av sju statssekreterare från lika många departement. Men frågan är vilka reella möjligheter deltagarna i dessa grupper har att påverka arbetet. En historisk institutionalist menar knappast att ett par rådgivande arbetsgrupper räcker

---

<sup>29</sup> I en skrift som VESTA gav ut i maj 2000 – *Nästa steg...* – sägs att ”hela Regeringskansliet är involverat” (s.7).

för att bryta maktkoncentrationen och åstadkomma önskvärd pluralism. De båda grupperna är nog mer tillkomna för att legitimera verksamheten än kritiskt granska den. Carl Thams uttalande i SvD ger en antydning om den roll som politikerna i Regeringskansliet har spelat i utvecklingsarbetet:

”Jag kommer väl ihåg när direktiven för detta arbete [VESTA] skymtade förbi mitt bord 1997 och jag med en suck kunde konstatera att jag i praktiken hade få eller inga möjligheter att förhindra detta nya utslag av finansens byråkratiska maktutövning” (Tham 1999).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> För den intresserade kan nämnas att det pågår ett projekt på Score som är inriktat på VESTA-projektet. Undersökningen genomförs av Peter Ehn.

## 7. Referenser

- Allison, G. T., 1971, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins Publishers.
- Arvidsson, G. och Lind, R. (red.), 1991, *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS Förlag.
- Arvidsson, G., 1991, Att lära ledning av varandra – om korsbefruktning mellan företag och förvaltningar. I Arvidsson, G. och Lind, R. (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS Förlag.
- Asplund, J., 1970, *Om undran inför samhället*. Argos.
- Brunsson, N., 1986, *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa ekonomi.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P., 1990, Kan organisationsformer väljas? I Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red.), *Makten att reformera*. Rapport till maktutredningen. Carlsson.
- Brunsson, N., 1990, Individualitet och rationalitet som reforminnehåll. I Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red.), *Makten att reformera*. Rapport till maktutredningen. Carlsson.
- Cohen, M. D., March, J. G. och Olsen, J. P., 1972, A garbage can model of organizational choice. I *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, s. 1-25.
- Czarniawska, B., 1986, Förvaltningschefer – politiker eller ledare? I Brunsson, N. (red.) *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi.
- Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.), 1996, *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter.
- Dahlström, C., 2000, Vad vi redan vet om institutionell förändring. Insikter från den historiska och sociologiska institutionalismen. Examinationsuppsats i kursen Nyinstitutionell teori, vt 2000 Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- DiMaggio, P. J. och Powell, W. W., 1991, The Iron Cage Revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. I Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Ds 1995:6. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Finansdepartementet.
- Ds 2000:63. *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*. Regeringskansliet, Finansdepartementet.

- Ehn, P. och Sundström, G., 1997, Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen, i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:15).
- Ehn, P., 1998, *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Ekonomistyrningsverket Cirkulär 1999:3, *Att beställa resultatinformation – ett led i uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet*.
- Forss, K., 2000, *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*. Rapport till Finansdepartementet (Ds 2000:27).
- Furusten, S. och Lerdell, D., 1998, Managementisering av förvaltningen. I Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus
- Genell, K., 2000, *Skilda världar – att vara direktör i staten*. Scores rapportserie 2000:2.
- Hall, P. A. och Taylor, R. C. R., 1996, Political Science and the Three New Institutionalisms. I *Political Studies*, XLIV s. 936-957.
- Hansson, L., 1996, Översikt över förvaltningspolitisk forskning inom företagsekonomi. I *Fem forskare om förvaltningen*. Statskontoret.
- Harmon, M. M. och Mayer, R. T., 1986, *Organizations Theory For Public Administration*. Little Brown and Company.
- Hart, P., 1994, *Groupthink in government: a study of small groups and policy failure*. Johns Hopkins University Press.
- Hood, C., 1998, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press.
- Hwang, S-J., 1999, *Informella kontakter I samband med regleringsbrev och årsredovisningar. En studie för att utveckla mål- och resultatstyrning i staten*. ESV 1999:19.
- Immergut, E.M., 1998, The Theoretical Core of the New Institutionalism. I *Politics & Society*, vol. 26 s. 5-34.
- Jacobsson, B., 1986, Politik som styrning. I Brunsson, N. (red.), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi.
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.

- Jacobsson, B., 1991, Mellan politik och företag – anpassning och styrning i komplexa samhällsprocesser. I Arvidsson, G. och Lind, R. (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS Förlag.
- Jacobsson, B. (red.), 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus förlag.
- Jacobsson, B., 1994, Reformen och organisatorisk identitet. I Jacobsson, B. (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus förlag.
- Jacobsson, B., 1997, *Europa och staten*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:30.
- Jepperson, R. L., 1991, Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. I Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. (red.) *The New Institutionalism In Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Andra upplagan. Longman.
- Kuhn, T. S., 1962, *De vetenskapliga revolutionernas struktur*. Thales.
- Laegreid, P. och Pedersen, O. K., 1994, *Forvaltningspolitik i Norden*. Jurist- og Okonomiforbundets Forlag.
- Laver, M., 1997, *Private Desires, Political Action. An invitation to the Politics of Rational Choice*. Sage.
- Lerdell, D. & Sahlin-Andersson, K., 1997, *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:33).
- Lind, R., 1996, *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Lindström, S., 1996, *Kon blåste först*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. PM, 961111. Ändrad 970404.
- Lindström, S., 1997, Att kunna hålla de andra krafterna stången. I *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen SOU 1997:15.
- Lindström, S., 1999, Hur unik är den svenska förvaltningsmodellen. Artikel i *Svenska Dagbladet*, 990929.
- Lundquist, L., 1993, *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Norstedts juridik.
- March, J., G. och Simon, H., A., 1958, *Organizations*. John Wiley.



- Mellbourn, A., 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1985*. Carlssons.
- Meyer, J. W. och Rowan, B., 1991. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. (red.) *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Mörth, U., 1996, *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*. Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Osborne, D. och Gaebler, T., 1993, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Peters, T. och Waterman, R., 1982, *In Search of Excellence*. Random House.
- Peters, G., 1999a, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Pinter.
- Peters, G., 1999b, *Institutional Theory and Administrative Reform*.
- Pierson, P., 1996, The Path To European Integration. A Historical Institutional Analysis. I *Comparative Political Studies*, vol. 29, nr 2:123-163.
- Pierson, P., 1998, Not Just What, but When: Issues of Timing and Sequence in Comparative Politics. Papper presenterat vid American Political Science Meetings, Boston, September 1998.
- Pihlgren, G., 1985, *Management i förvaltningen. Effektivitet och förnyelse*. Liber.
- Pollit, C. och Bouckaert, G., 2000, *Public Management Reform. A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Premfors, R., 1998, Den komplexa staten. I Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus förlag.
- Premfors, R., 1999, *Sveriges demokratisering: Ett historiskt-institutionalistiskt perspektiv*. Scores rapportserie 1999:3.
- Premfors, R., 2000, *Den starka demokratin*. Atlas.
- Premfors, R., 2001, Historical-Institutional and Comparative Analysis. Papper presenterat vid Scorekonferens. Såstaholm 010111.
- Prop. 1986/87:99 *Ledning av den statliga förvaltningen*.
- Prop. 1987/88:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudget*. (Kompletteringsproposition)

- Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudget.* (Kompletteringsproposition)
- Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Putnam, R. D., 1996, *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.* SNS Förlag
- Riksdagens revisorer 1994/95:12, *Statlig personalpolitik.*
- Riksrevisionsverket 1994, *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen: en beskrivning av en reform.* RRV 1994:32.
- Riksrevisionsverket 1995, *Erfarenheter av resultatstyrning i staten. Underlag till fördjupad anslagsframställning,* PM 951110.
- Riksrevisionsverket, 1996a, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.* RRV 1996:50.
- Riksrevisionsverket 1996b, *Med resultatet i fokus. En lägesrapport om resultatstyrningen i staten baserad på RRVs erfarenheter.* RRV 1996:36.
- Riksrevisionsverket 1996c, *Fördjupad anslagsframställning för budgetåren 1997-99.* PM 960215.
- Riksrevisionsverket 1997, *RRV:s yttrande över Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande "I medborgarnas tjänst".* Remissvar, PM 971015.
- Rothstein, B., 1991, *Demokrati, förvaltning och legitimitet.* I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS Förlag.
- Sahlin-Andersson, K., 2000, *National, international and Transnational Constructions of New Public Management.* Papper presenterat vid Scoreseminarium, Gripsholm 000606.
- Sandahl, R., 1999, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen.* ESV 1999:20.
- Scott, W. R., 1992, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.* Tredje upplagan. Englewood Cliffs. Prentice Hall International Editions.
- Scott, W. R., 1995, *Institutions and Organizations.* Sage.
- Sinatra, M., 1996, *Counterfactual Analysis and Path-Dependent Thinking in the Study of International and Comparative Politics.* Papper presenterat vid American Political Science Associations Annual Meetings, San Francisco 1996.
- SOU 1967:11 *Programbudgetering.*

- SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning.*
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- Statens förnyelsefond, 1995, *Hinder för förändringsarbetet vid statliga myndigheter.* PM 951103, preliminär rapport.
- Statskontoret 1997, *Remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionen*, PM 971013.
- Statskontoret 1998, *Modell för resultatstyrning i staten – underlag för en diskussion om hur den kan utvecklas.* Rapport till VESTA-projektet, Finansdepartementet. PM 980818.
- Statstjänstemannaförbundet 1999. *Konsulter för miljarder – en rapport från Statstjänstemannaförbundet om de statliga myndigheternas upphandling av tjänster 1996-98.*
- Stoker, G., 1995, Introduction” i Marsh, D. och Stoker, G. (red.) *Theory and Methods in Political Science.* Macmillan Press Ltd
- Söderström, M., 1991, Ledarskap och utveckling av ledningskompetens. I Arvidsson, A. och Lind, R. (red.) *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse.* SNS Förlag
- Tarschys, D., 1983, Kampen mot krångel och onödig byråkrati. I Rydén, B. (red.) *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår.* SNS.
- Tham, C., 1999, VESTA – en finansdepartemental Gosplan. Artikel i *Svenska Dagbladet*, 991019.
- Thelen, K., 1998, Historical Institutionalism in Comparative Politics. Papper presenterat vid American Political Science Association Meetings, Boston, September 1998.
- Ward, H., 1995, Rational Choice Theory. I Marsh, D. och Stoker, G. (red.) *Theory and Methods in Political Science.* Macmillan Press Ltd.
- Wittrock, B., och Lindström, S., 1984, *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik.* Akademilitteratur.