

Strategisk styrning bortom NPM

Göran Sundström

Abstract

In recent years, the governing model used in the Swedish public sector – Management by Results – has become a subject of debate. While the government has argued that it must be replaced with a new model that gives the professionals increased status and autonomy, others have argued that it must be maintained in order to put high demands on public employees and prevent them from getting too much power. The debate gives the impression that there are only two ways to govern a modern administration: either through output-oriented instrumental hierarchy, where superiors at various levels hold their subordinates in short leashes through detailed steering and control systems, or through professional norms, where the superiors leave the subordinates alone and put their trust in that they act professionally and in the interest of the government and the public, even “when no one is looking”. This article widens the perception of governing and argues that a dimming of Management by Results does not have to lead to a situation where the administration becomes disconnected from the outside world and is left to “run its own race”. Based on current research within the field of meta-governance, and by using empirical examples from the Swedish central government, this article shows that the government possesses – and often uses – various governing strategies and control instruments to ensure that the administration can retain a high degree of orientation and adaptability, even in situations where the government is unable or unwilling to express its wishes and preferences as precise and consistent as the established steering model requires of them.

Hur skall samhället organiseras så att inte experter på olika områden av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid sina etablerade metoder och verklighetsbilder? Daniel Tarschys 1978 s. 94.

Inför valet 2014 genomförde Socialdemokraterna en för svensk politik ovanlig manöver – de gjorde krav på förändringar inom förvaltningspolitiken till en framskjuten valfråga. Påhejad av såväl forskare (Ahlbäck Öberg och Widmalm 2012, Ahlbäck Öberg m.fl. 2013, Holgersson 2014, Sörensen 2015) och journalister (Zaremba 2013, Elvander 2013) som fackföreningar (Jansson m.fl. 2013) och statliga utredare (SOU 2007:75, SOU 2013:40) meddelade partiets ekonomiskpolitiska talesperson, Magdalena Andersson, redan våren 2013 i en

Göran Sundström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen och Score, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Stockholms universitet.
E-post: goran.sundstrom@score.su.se

debattartikel i Expressen, att Socialdemokraterna skulle inleda ett arbete med att se över den statliga förvaltningen och förvaltningspolitiken; ett politikområde som hon ansåg att Alliansregeringen hade prioriterat bort. Huvudbudskapet var att regeringen borde kunna styra myndigheterna mer effektivt för att på så sätt höja produktiviteten i offentlig sektor (Andersson 2013).

Ett halvår senare skrev partiledare Stefan Löfven en debattartikel i Dagens Nyheter under rubriken "Välfärdens yrken måste få sin status åter", där han pekade på att olika yrkesgrupper i välfärden hade slagit larm om att "deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering" och att marknadsexperiment har genomförts "inom verksamheter som inte har med marknader att göra". I stället för att effektivisera offentlig sektor har teorierna om New Public Management (NPM) byråkratiserat den. Därför, menade Löfven, är svensk välfärd nu i stort behov av nya styrmodeller där professionernas yrkesstatus och autonomi stärks. "Välfärdens proffs ska få vara proffs", avslutade Löfven (Löfven 2013).

Efter att Löfven därefter framträtt på ett av Socialdemokraterna anordnat seminarium på Kvalitetsmässan i Göteborg i november, under parollen "låt proffsen vara proffs", och sedan även lett ett par rundabordsamtal med forskare och praktiker under samma paroll halvåret senare, skrev Socialdemokraterna drygt en vecka innan valet ihop ett tiosidigt program med titeln "Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs" (Socialdemokraterna 2014). Här klargörs att partiet vill "införa en ny styrning i välfärden där professionernas kunnande och yrkesetik blir vägledande." Tillsammans med välfärdens professioner, forskare och brukare vill partiet utveckla styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor. Anledningen är att gällande styrsystem – som uppges ha införts "med stor trovissighet och minimal eftertanke" – leder till att ekonomiska hänsyn tillåts styra före yrkesetiken och till en byråkratisering som stjälar tid från medarbetarnas huvuduppdrag. De professionella har "nedvärderats till detaljstyrda utförare", som tvingas genomföra det enkla och mätbara till förfång för det komplexa och svåråttbara. En styrtredning utlovas om partiet övertar regeringsmakten – en utredning vars utgångspunkt ska vara att utveckla styrmodeller som gör att medarbetarna i offentlig sektor ges kontroll över det egna arbetet, att de kan utvecklas i yrkesrollen och att deras kunnande och erfarenheter används för lärande, innovationer och kvalitet. Relationen mellan styrande och styrda måste präglas av större tilltro.

Dessa förvaltningspolitiska utfästelser sätter spår i regeringsförklaringen som presenteras den 3 oktober 2014: "Förvaltningspolitiken och myndighetsstyrningen prioriteras upp. Professionerna i den offentliga sektorn behöver stärkas. Nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas." Och i regeringens budgetproposition för 2015 utvecklas resonemanget: "Regeringen avser att undersöka förutsättningarna för att

utveckla styrningen av offentliga verksamheter. Utgångspunkter för en ny inriktning av styrningen bör tas fram i samverkan med den vetenskapliga forskningen” (Regeringen 2014 s. 66). Men när budgetpropositionen sedan faller i riksdagen i december saknas pengar för den utlovade styrtredningen. För att arbetet inte ska stagnera arrangerar civilminister Ardalan Shekarabi – som tilldelats ansvar för förvaltningspolitiken i den nya regeringen – ett tiotal seminarier på olika universitet och högskolor under våren 2015, där han diskuterar frågan med främst forskare och företrädare för fackförbund och arbetsgivare inom offentlig sektor (se Johansson 2015).

Detta är läget i skrivande stund, hösten 2015. Regeringen har alltså aviserat att den vill införa nya styrmodeller i offentlig sektor som ger de offentliganställda större autonomi, och för detta ändamål har en styrtredning aviserats. Men mer precist hur en ny styrmodell skulle kunna se ut har regeringen inte sagt så mycket om. En tolkning är att regeringen inte riktigt vet hur en alternativ styrmodell skulle kunna se ut och att civilministern har arrangerat ovan nämnda seminarier just för att ta reda på detta. I debatten har det också framförts kritik mot regeringens planer på att montera ner den sedan länge så omhuldade mål- och resultatstyrningen. Dessa kritiker menar inte bara att det allmänt är höljt i dunkel vad som ska ersätta mål- och resultatstyrningen, utan de varnar också för att släppa på kontrollen av de offentliganställda, eftersom det, enligt dem, inte går att ställa höga krav på myndigheterna om det saknas granskningsystem med fullödiga och heltäckande resultat- och kvalitetsmått. Dessa kritiker hyser en betydande misstänksamhet mot de offentliganställda och fasar för att en minskad granskning kommer att lämna alltför mycket makt åt dem, med följden att de kommer att driva verksamheten åt ett håll som enbart gynnar dem själva. Tilltro blir här till naivitet (se t.ex. Eklund och Kellman 2013, Molander m.fl. 2002, Bringselius 2015).

Debatten ger en bild av att det bara finns två sätt att styra en modern förvaltning på: *antingen* via output-orienterad instrumentell hierarki, där överordnade på olika nivåer håller sina underordnade i korta ledband genom detaljerade styr- och granskningsystem, *eller* via yrkesnormer och ämbetsmannaetos, där överordnade lämnar sina underordnade i fred och litar till att de agerar professionellt och med allmänintresset för ögonen, även ”när ingen ser på”.

I den här artikeln vill jag bredda synen på styrning i den moderna staten och argumentera för att en nedtoning av nuvarande styr- och granskningsystem inte alls behöver betyda att myndigheterna frikopplas från omvärlden och lämnas fria att ”köra sina egna race”. Med utgångspunkt i aktuell forskning inom det fält som kommit att benämnas *metagovernance*, och med empiriska exempel hämtade från svensk förvaltning, vill jag visa att regeringen förfogar över – och ofta använder sig av – olika styrstrategier och styrinstrument som ser till att myndigheterna kan behålla en hög grad av orienterings- och

anpassningsförmåga även i situationer där regeringen inte kan eller vill uttrycka viljor och önskemål så precist och konsekvent som etablerade styrmodeller kräver av dem.

Artikeln består av sex avsnitt. Efter denna inledning redogörs för de teoretiska utgångspunkterna. I det tredje avsnittet förs en diskussion kring varför regeringen inrättar förvaltningar. Detta följs av två avsnitt som diskuterar hur regeringen genom så kallad positionering (vertikal och horisontell) kan se till att förvaltningar blir förändringsbenägna och ges förutsättningar att agera i linje med regeringens (ofta vaga och skiftande) viljor och önskemål. Artikeln avslutas med några sammanfattande slutsatser.

Teoretiska utgångspunkter

Frågan om hur politikerna kan och bör styra förvaltningen har varit, och är, en av de mest centrala inom statsvetenskapen. Förvaltningen utgör det sista ledet i den så kallade demokratiska styr- och ansvarskedjan, där folket röstar fram en riksdag, som röstar fram en statsminister, som utser en regering, som under sig har en förvaltning som ska bistå regeringen i dess ansträngningar att realisera sin politik. Omvänt är förvaltningen ansvarig inför regeringen, regeringen inför riksdagen och riksdagen inför folket. Förvaltningens lydnadsplikt gentemot regeringen slås bland annat fast i regeringsformens formuleringar om att regeringen styr riket (RF 1:6) och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (RF 12:1). Motsvarande regler för relationen mellan politiker och förvaltning på kommunal nivå finns i kommunallagen (KL 3:9, 6:1, 6:7).

För att demokratin ska upprätthållas måste denna demokratiska styr- och ansvarskedja vara obruten. Förvaltningen ska inte driva egen politik, utan omsätta de folkvalda politikernas beslut i praktisk handling – om än med hänsyn till andra processvärden som rättssäkerhet, professionalism, brukarinflytande och kostnadseffektivitet (Lundquist 1998, Rothstein 2014). Ett huvudproblem som förvaltningsforskare har sysselsatt sig med alltsedan Woodrow Wilsons (1887) och Max Webers (1970) dagar är hur de folkvalda politikerna (som är fåtaliga och vanligen lekmän) ska kunna styra över tjänstemännen (som är otaliga och oftast experter). Är förvaltningen verkligen politikernas neutrala och lojala redskap, eller tjänar det demokratiska systemet snarare som ett kamouflager för ett tjänstemannavälde?

Denna frågas aktualitet har knappast minskat under de senaste decennierna, med en växande och alltmer specialiserad och vittförgrenad förvaltning, som dessutom har vävts samman allt mer med kringliggande organisationer, både inom och utanför landets gränser. Forskare pekar på att såväl politikens utformning som dess genomförande i dag mer bör ses som resultat av handlingar och utbyten inom decentraliserade offentlig-privata

nätverkskonstellationer snarare än som utfall av auktoritativa, hierarkiska inomstatliga processer (Pierre och Sundström 2009, Hedlund och Montin 2009, Torfing och Triantafillou 2009). I detta komplexa och ständigt föränderliga "governancelandskap" förändras villkoren för regeringens styrning. Regeringens roll blir inte i första hand att i "command-and-control"-anda löpande utforma precisa direktiv, regler, mål och resultatkrav. Styrningen kommer i stället mer att handla om att styra på distans och indirekt, genom att slå fast övergripande problemformuleringar, mobilisera aktörer och sätta ramar för aktörernas handlande. Denna styrstrategi har fångats i begreppet "metagovernance" (Jessop 2002, Sørensen 2006, Peters 2010, Capano m.fl. 2015, jfr även Garsten m.fl. 2015).

Mer precist vad metagovernance kan tänkas innebära är dock inte särskilt utvecklat. I boken *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance* (Jacobsson, Pierre och Sundström, 2015) görs dock ett försök att precisera och utveckla begreppet utifrån empiriska exempel hämtade från den svenska förvaltningen. Den här artikeln utgår från den boken och presenterar en modell för styrning som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för den som vill utforma en ny, mer strategiskt orienterad, styrmodell i staten.

OM STYRNINGSBEGREPPET

Med *styrning* brukar avses någons (styrsubjektets) medvetna försök att få någon annan (styrobjektet) att agera på ett visst sätt (Jacobsson 1984 s.11, Lundquist 1992 s. 76ff.). Det är således ett relationellt begrepp, och den här artikeln handlar om relationen mellan regeringen och den offentliga förvaltningen. Regeringen är således styrsubjekt, förvaltningen styrobjekt. Lennart Lundquist kallar denna styrrelation för *förvaltningsstyrning*, som han skiljer från *samhällsstyrning* (som är statens försök att styra samhället utanför staten) och *organisationsstyrning* (som är överordnade tjänstemäns försök att styra underordnade tjänstemän inom en förvaltningsorganisation) (ibid. s. 69 ff.). Detta är analytiska distinktioner. I praktiken är de olika styrrelationerna tätt sammanvävda. Exempelvis sker ofta regeringens försök till samhällsstyrning via förvaltningsstyrning, och förvaltningsstyrningen kanaliseras ofta via organisationsstyrning.

Det är heller inte givet vad som avses med begreppen "regering" och "förvaltning". I den här artikeln omfattar "regeringen" även dess kansli (departementen). Hur styrningen går till inom Regeringskansliet kommer bara att beröras kort (jfr Jacobsson 1984 s. 12). "Förvaltningen" avser främst de centrala förvaltningsmyndigheterna, även om kommunal verksamhet kommer att beröras. Det ska dock sägas att de resonemang som förs nedan i långa stycken även tycks gälla för relationen mellan politiker och tjänstemän på kommunal nivå (se t.ex. Bengtsson 2012).

Det ska understrykas, att även om artikeln fokuserar en specifik styrrelation (den mellan regering och förvaltning) innebär inte detta att andra styrrelationer ses som ointressanta. Tvärtom. Den förvaltnings- och organisationsforskning som denna artikel utgår från pekar just på betydelsen av att uppmärksamma statens ökade invävdhet i det omgivande samhället, och att regeringens styrning av förvaltningen endast kan begripas i ljuset av att både regering och förvaltning är inordnade i andra styrrelationer (Jacobsson m.fl. 2015, Hall 2015).

OM RESULTATSTYRNINGENS TEORI OCH PRAKTIK

Den mål- och resultatstyrningsmodell som praktiseras inom offentlig sektor i dag – och som regeringen nu således har för avsikt att ersätta med en ny modell – har vuxit fram gradvis (se Sundström 2003). Rötterna går tillbaka till försöken med programbudgetering i slutet av 1960-talet. I sin nuvarande tappning brukar sjösättandet av styrmodellen förläggas till kompletteringspropositionen 1988. Man kan dock ifrågasätta om det som tecknades där verkligen har blivit realiserat. Texten var kort och mycket principiellt hållen, och den lämnade stort utrymme för dåvarande Riksrevisionsverket och Statskontoret att utveckla konkreta styrmetoder och instrument. I genomförandedet byttes grundidéer om mer övergripande treårsbudgetering och delegering snabbt ut mot ettårsbudgetering och omfattande återrapporteringssystem. Att mål- och resultatstyrningen på detta sätt vuxit fram gradvis, och att ursprungskällan är både knapp och vag, försvårar arbetet för den som vill fastställa vilka grundläggande teoretiska antaganden modellen bygger på. Men det går att peka ut vissa.

Modellen kan sägas bygga på två grundidéer. Den första handlar om att det går, och att man bör, skilja på politik och förvaltning. Politikerna ska ägna sig mer åt politik, vilket ses som liktydigt med målformuleringar, medan medlen att nå målen – beslut om myndighetens arbetsmetoder, organisation, resurshandtering, personal osv. – ses som administration, som någonting icke-politiskt, och därför ämnat för myndigheterna att bestämma. Delegeringstanken är således stark. Politikerna ska i denna mening styra mindre.

Men samtidigt ska politikerna styra mer, genom att formulera klara och tydliga mål och resultatkrav. Kraven på precision är här mycket höga. Man har talat om att målen ska vara SMART:a, dvs. Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Och detta ska följas av utförliga uppföljningar och resultatanalyser av myndigheterna, där deras verksamheter ska identifieras i termer av prestationer som ska kopplas samman med effekter och kostnader och sedan skickas tillbaka till politikerna som ska omsätta resultatinformationen i nya SMART:a mål.

Dessa idéer vittnar om en tydlig rationalistisk grundsyn, där *visshet* är ett slags utgångspunkt. Denna visshet avser ontologi: att det går att skilja på politiska och administrativa frågor samt att politiker vet vad de vill – att de har

intressen och preferenser, och både förmåga och vilja att på förhand, innan processer inleds, uttrycka dessa intressen i detaljerade och stabila mål och resultatkrav. Men vissheten avser även epistemologi, dvs. vad vi kan få kunskap om – att enskilda myndigheter på ett meningsfullt sätt kan uttrycka all sin verksamhet i termer av prestationer och sedan klarlägga orsakssamband mellan dessa prestationer och de effekter de får, och även kostnadsberäkna dessa.

Genom åren har det visat sig vara svårt att tillämpa resultatstyrningen (Sundström 2003, SOU 2007:75, Mundebo 2008). Stabsmyndigheternas egna utvärderingar har återkommande visat på problem för myndigheterna att uttrycka alla sina verksamheter i prestationer och att koppla samman prestationer med effekter. Samtidigt har myndigheternas resultatanalyser ofta inte kommit till användning när nya mål formulerats. Regeringen har också haft svårt att formulera intressen och preferenser så detaljerat och konsekvent som resultatstyrningen kräver av dem – formulerandet av SMART:a mål har mest blivit ett slags förhandlingsaktivitet för tjänstemän på departement och myndigheter.

Förespråkarna för resultatstyrningen har genom åren menat att ovan nämnda svårigheter kan avhjälpas genom olika administrativa åtgärder. Fyra förslag till lösningar har varit särskilt populära (Sundström 2006). Den första har handlat om att förfina metoder och tekniker, där grundproblemet kan uttryckas i termer av att *styrmodellen är ofärdig*. Den andra har handlat om att utbilda och informera de aktörer som ska använda modellen, där grundproblemet kan uttryckas i termer av *bristande förståelse* hos användarna, särskilt politikerna. Den tredje handlar om att öka engagemanget hos användarna, där grundproblemet kan uttryckas i termer av *bristande intresse* hos användarna, särskilt politikerna. Och den fjärde har handlat om att visa tålamod, där grundproblemet kan uttryckas i termer av att styrmodellen är ny och att det *tar tid* innan den har satt sig ordentligt.

Sammantaget kan man säga att iakttaga svårigheter med att tillämpa resultatstyrningen konsekvent har tagits till intäkt för att ansträngningarna behöver öka ytterligare. Men denna hållning har alltså blivit allt mer kritiserad under senare år. Styretredningen framhöll redan 2007 att det inte längre är försvarbart att driva linjen att resultatstyrningens olika metoder och tekniker kommer att bli framgångsrika genom ytterligare finjusteringar och utbildningsinsatser. Det finns alltför många empiriska belägg inhämtade under lång tid som pekar på motsatsen, menade utredningen. Svårigheterna att använda olika styrtekniker bör därmed inte längre betraktas som ett *genomförandeproblem* utan det bör i stället ses som ett *modellproblem* (jfr Jacobsson och Sundström 2006 s. 168). Utredningen menade att andra ontologiska och epistemologiska antaganden än de som ligger till grund för resultatstyrningen bör bilda utgångspunkt för den som vill utforma styrmodeller för offentlig sektor. Inte minst diskutera utredningen svårigheterna att uttrycka all offentlig verksamhet i mätbara

prestationer och att få säker kunskap om olika prestationers effekter. Utgångspunkten bör snarare vara att det många gånger är notoriskt svårt att identifiera heltäckande prestationer och att spåra kausalitet mellan en myndighets insatser och uppnådda effekter. En annan utgångspunkt bör vara att politiker många gånger varken kan eller vill formulera sina preferenser och intressen så precist och konsekvent som resultatstyrningen kräver.

Styrtredningens problembeskrivningar och slutsatser delades i långa stycken av såväl Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) som Innovationsrådet (SOU 2013:40). Noterbart är att regeringen i 2009 års budgetproposition, i enlighet med Styrtredningen, beslutade att tona ner resultatstyrningen och i stället satsa på att styra mer strategiskt. Arbetsgrupper tillsattes 2009 i Regeringskansliet för att utveckla program för förbättrad myndighetsstyrning, det så kallade RK-styr (se Statskontoret 2013 s. 29–45).

FÖRVALTNINGEN SOM KOMPLEX ORGANISATION

De problem med resultatstyrningen som utredare och politiker har börjat diskutera under senare år har länge varit föremål för diskussion bland förvaltningsforskare och organisationsforskare. De har förklarat svårigheterna med att styra förvaltningen med NPM-orienterade styrmodeller med det faktum att moderna stater har en komplexitet som saknar motstycke i någon annan organisation (Premfors 1998, Matthews 2013). Många samhällsproblem som stater har att hantera är speciella till sin karaktär – de har kallats "wicked", vilket betyder att de är vagt definierade, instabila och i grunden omstridda (Rittel och Webber 1973, Head 2008). Forskning visar också att det är svårt uttrycka all offentlig verksamhet i termer av prestationer. Fokus tenderar i stället att riktas mot det mätbara, som långt ifrån alltid är det väsentliga(ste) (Bevan och Hood 2006, Svärdesten 2012). Och att spåra och isolera specifika aktiviteter effekter på otydliga och rörliga mål som fattigdom, kriminalitet och arbetslöshet, är ännu svårare, inte minst eftersom sådana problem ofta påverkas av en mängd faktorer i händerna på ett stort antal aktörer – de tenderar att vara "many hands-problems" (Thompson 1980).

Men grundproblemet stannar inte vid att enskilda samhällsproblem, eller mål, är mångtydiga och instabila i sig själva. Dessutom är de olika målen många och ofta motstridiga (Pfeffer och Salancik 1978, March och Olsen 1976, 1989). Stater består i själva verket av många separata organisationer, ofta med mycket olika ambitioner, strategier och mål. Och politik handlar till stor del om att finna kompromisser mellan alla dessa ambitioner och mål, och kompromisser är nästan per definition vaga; de formuleras för att passa många så att majoriteter kan skapas. Även av andra skäl vill politiker ofta inte formulera sig särskilt precist. Exempelvis kan precisa mål lätt kritiseras av politiska motståndare eller användas som tillhyggen av myndigheterna i deras budgetdialoger

med regeringen. Hellre då nollvisioner. Generellt vill politiker ofta behålla ett handlingsutrymme och anpassa sin politik allteftersom processer utvecklas. Som Daniel Tarschys har uttryckt saken:

Att de politiska målen tenderar att bli mångtydiga eller otydliga beror knappast på några förbiseenden eller olycksfall i arbetet, utan har djupare liggande orsaker. I den parlamentariska miljön ska många olika viljor jämkas samman, vilket ofta driver fram en viss vaghet eller mångtydighet. Mål som ska täcka vida insatsområden kan också behöva vara så rymliga att olika intressen kan tillgodoses. På vissa områden sätter man gärna upp eggande siftermål, men på de allra flesta vill makthavarna av självbevarelse-drift snarast undvika att binda sig vid alltför exakta åtaganden (Tarschys 2002, s. 63 f.).

Till detta ska läggas att stater hanterar en enorm mängd frågor. Man kan allmänt uttrycka det som att efterfrågan på detaljerad politik från regeringen – i form av t.ex. mål och resultatkrav i myndigheters regleringsbrev, svenska ståndpunkter i EU, svar på frågor från riksdagen och krav på uttalanden från media – med råge överstiger tillgången. Regeringen riskerar ständigt att bli överbelastad, och det är därför den generellt försöker hålla beslut och aktiviteter – även beslutsfattandet – ifrån sig genom att trycka frågor nedåt till tjänstemän på lägre nivåer i förvaltningen (Page 2008, 2012, Niemann 2013, Premfors och Sundström 2007). De nuvarande styr- och granskningssystemen, som kräver rapportering om snart sagt varje handling, dess konsekvenser och kostnader, riskerar således inte bara att leda till att förvaltningens tjänstemän spenderar orimligt mycket tid åt att på skakiga grunder analysera händelsekedjor och fylla i formulär om resultat – och detta på bekostnad av sina egentliga uppdrag (Ivarsson Westerberg 2004, Ivarsson Westerberg och Forssell 2015, Hall 2012) – utan systemen riskerar också att överlasta regeringen.

Samtidigt visar studier att politiker ofta mer ad hoc-mässigt vill blanda sig i frågor och beslut som tidigare har delegerats till förvaltningen och som enligt rådande styrmodeller bör ses som administration och såldes hanteras av förvaltningen (Tarschys 2002 s. 67, SOU 2007:75 s. 46, 186). Irritationen hos de stabsmyndigheter som har ansvarat för resultatstyrningens uppbyggnad och genomförande har här stundtals varit betydande, som när Statskontoret i en rapport från 1990 framhöll att politikerna har ”en olycklig benägenhet att vara intresserade av att kunna ingripa och åstadkomma ’resultat’ i enskilda, politiskt uppmärksammade frågor” (Statskontoret 1990 s. 46). Men det är nog inte riktigt så som politikerna ser på det hela. Verkligheten för dem tycks snarare vara att vad-som-helst, när-som-helst kan bli politik var-som-helst på grund av ageranden av i princip vem-som-helst.

Att inrätta myndigheter

Tvetydighet, motstridiga intressen, kompromisser, risken för överbelastning och frågors politiska dynamik tvingar regeringen att agera på andra sätt än den rationalistiska, samordnade och precist styrande aktör som den vanemässigt framställs som. Det är inte så att mål inte används av politikerna när den styr sin förvaltning, men målen är ofta inte av den karaktären som resultatstyrningen föreskriver. För den som vill förstå styrningen tycks det vara ett mindre fruktbart antagande att regeringen inrättar myndigheter för att uppnå detaljerade och mätbara mål formulerade vid specifika tidpunkter under året. *Snarare inrättar den myndigheter för att markera och hantera viktiga samhällsproblem över tid.*

Regeringen har ju att hantera ett mycket stort antal värden i vårt samhälle – i princip alla värden vi kan tänka oss: hög tillväxt, god miljö, låg arbetslöshet, hög utbildningsnivå, god hälsa osv. Och för de värden som regeringen vill värna mest inrättar den myndigheter och andra typer av förvaltningsorganisationer. Att inrätta sådana organisationer är ett grundläggande och mycket betydelsefullt sätt att prioritera mellan olika värden och problemområden. Genom att inrätta myndigheter och andra organisationer allokeras en ansevärd mängd resurser till ett visst område. I propositioner och skrivelser, men även i samband med presskonferenser, i pressmedelande, i tidningsartiklar och tal, kan politikerna också genom ”reformberättelser” (Boal and Schultz 2007, Elgie 2003, Morrell 2006) lägga ut texten om varför de inrättar en viss myndighet och vad reformen i grunden handlar om: problemens beskaffenhet, möjliga lösningar, vad som har prövats tidigare, vilka de relevanta aktörerna är, osv. (Sørensen 2006 s. 101, Erlandsson 2008, Eriksson m.fl. 2013, Strömbeck 2012). Sådana reformberättelser anger inte bara vad myndigheten ska syssla med, utan de tydliggör också för olika organisationer i myndighetens omvärld, som också arbetar med problemet i fråga, var de kan vända sig med information och erfarenheter. Reformberättelserna kan också hjälpa arbetsökande med intresse för, och kunskap kring, en viss fråga att söka sig till rätt myndighet (jfr Miles 1978).

Inrättandet av myndigheter är således ett sätt för regeringen att förbättra förutsättningarna för olika samhällsproblem att bli uppmärksammade och mer utförligt diskuterade och utredda. Och det är därför många intresseorganisationer i samhället ser det som en stor seger när de får ”sin” myndighet, eller ännu hellre ”sitt” departement, inrättat – myndigheten eller departementet blir ett slags allierad och megafon in i den statliga beslutsprocessen där många värden och viljor ska jämkas samman. Det omvända gäller förstås också – när regeringen lägger ner en myndighet eller ett departement uppfattas det ofta som en stor förlust för intressenterna på området. Därför blev det exempelvis ett ramaskri när Alliansen bara några veckor efter maktövertagandet 2006 lade ner Djurskyddsmyndigheten. För djurskyddsvänner runt om i landet var

nedläggningen ett tydligt tecken på att den nya regeringen inte prioriterade deras frågor (Carlbom 2007).

Att inrätta myndigheter, med en uppsättning regler, resurser och personal som bäddas in i en reformberättelse, är således regeringens kanske mest grundläggande styrform, och den gör det för att markera och hantera samhällsproblem som regeringen själv tycker är viktiga. Och det är viktigt att se att dessa problem inte bara är viktiga utan också eviga. Vi kan ta brottslighet som exempel. Det är en komplicerad fråga. Inte bara för att det finns många faktorer som påverkar brottsligheten – och för att det är oerhört svårt att få grepp om olika faktorerers effekter – utan för att det just är ett evigt problem. Det går ju knappast att slutgiltigt ”lösa” brottsligheten. Brottslighet kommer sannolikt alltid att finnas, oavsett vad staten gör. Staten kan mota vissa former av den, men samtidigt kommer den ständigt att ta sig nya uttryck, beroende på att samhället hela tiden förändras politiskt, ekonomiskt, socialt och teknologiskt. På motsvarande sätt kommer tillgängliga lösningar på brottsligheten att förändras. Och man kan knappast förvänta sig att politikerna – som ju vanligen är lekmän – ska vara de som har bäst kunskaper om hur problemen utvecklar sig och hur de nya lösningarna ser ut. Det är väl snarare myndigheten som har bäst kunskaper om detta – politiker kan till och med sägas inrätta myndigheter *just för* att de själva saknar den här sortens ingående kunskaper.

Denna utgångspunkt har stor betydelse för hur vi bör se på styrrelationen mellan regering och myndigheter. Den viktiga styrfrågan för regeringen verkar i praktiken inte vara vilka detaljerade mål och resultatkrav en myndighet ska uppnå under året, *utan vilka egenskaper som behöver byggas in i myndigheten för att garantera dess orienterings- och anpassningsförmåga över tid*. Vad regeringen vill undvika är att myndigheter fastnar i gamla hjulspår och att de blir kära i gamla lösningar. Det gäller i stället att få myndigheterna att hänga med i utvecklingen; att förbättra deras förmågor att se hur de problem de har att hantera förändras över tid och tar sig nya uttryck, liksom att förbättra deras förmågor att se nya sätt att hantera problemen på. Myndigheterna kan inte annat än i undantagsfall förvänta sig precisa signaler uppifrån som talar om hur det förhåller sig i dessa frågor. Samtidigt får myndigheterna inte förlora kopplingen till politiken, utan de måste – även i föränderliga och turbulenta tider – agera i linje med regeringens ofta vagt uttryckta viljor och önskemål. Hur kan regeringen åstadkomma en sådan förändringsbenägen och receptiv förvaltning?

Att positionera myndigheter

I praktiken försöker regeringen hantera problemet med myndigheters förändringsbenägenhet och receptivitet genom *positionering*. Positionering handlar om hur regeringen organiserar förvaltningsorganisationer i relation till

varandra och till andra organisationer och individer inom ett verksamhetsområde. Regeringen positionerar förvaltningar dels i relation till sig själv (vertikal positionering), dels i relation till andra organisationer och individer i dess omgivning (horisontell positionering).

VERTIKAL POSITIONERING

Vertikal positionering handlar om avståndet mellan regeringen och förvaltningen – eller annorlunda uttryckt, om myndigheternas autonomi i relation till regeringen. När regeringen funderar över denna fråga försöker den hitta en balans mellan kraven på å ena sidan effektivitet (dvs. att delegera frågor så att den undviker överbelastning) och å andra sidan demokratisk legitimitet (dvs. att se till så att den faktiskt får inflytande i de frågor som den hålls ansvarig för). Här kan man skilja på två huvudstrategier: ”hands on” och ”hands off” (Sørensen 2006 s. 101f., Sørensen och Torfing 2009 s. 247).

Hands off-strategin innebär, som begreppet antyder, att regeringen organiserar myndigheter på långt avstånd från sig själv. Den ger alltså myndigheten i fråga en betydande autonomi, och försöker på så sätt att styra ansvarsutkrävandet neråt i förvaltningen. Idén är här att ju mer autonomi en myndighet ges, desto mindre risk att regeringen får ta ansvar för myndighetens agerande. Ett exempel på en hands off-strategi är förändringen av Riksbankens ställning, där riksdag och regering i slutet av 1990-talet beslutade att ge banken en väldigt hög grad av autonomi genom att frånta regeringen rätten att besluta om räntan. Regeringen minskade alltså drastiskt sina möjligheter att påverka penningpolitiken. Den blev av med makten. Å andra sidan hålls regeringen inte längre ansvarig för räntebesluten. Om det innan reformen var finansministern som stod i Aktuellt och försvarade räntebesluten så är det efter reformen riksbankschefen som står där. På så vis hänger makt och ansvar fortfarande ihop, och i den bemärkelsen har det varit en lyckad ”hands off”-reform.

Kommunaliseringen av skolan i slutet av 1980-talet kan också sägas ha varit ett uttryck för en hands off-strategi. Motiven för denna reform var knappast entydiga, men delvis handlade den om att försöka skjuta ansvarsfrågan från regeringen ner till kommunerna. Här får man dock säga att hands off-strategin inte har fungerat särskilt väl, för om utbildningsministern innan reformen stod i Aktuellt och svarade på frågor om olika problem i skolan så gör utbildningsministern så även efter reformen. Regeringen har alltså givit makt ifrån sig, men ansvarsutkrävandet har inte följt med. Utifrån det perspektivet är det fullt förståeligt att utbildningsministrar under senare år har tillämpat en hands on-strategi och successivt tagit tillbaka makten över skolan. Andra exempel på där regeringen under senare år använt sig av en hands on-strategi är Naturvårdsverket och Socialstyrelsen (se Hall 2015).

Vid en närmare anblick visar det sig att autonomifrågan innehåller flera dimensioner (Verhoest m.fl. 2004, se även Christensen, 2001, Læg Reid och

Verhoest 2010 s. 4f.). Svenska myndigheter har redan i grundlagen tilldelats en tämligen hög grad av *legal autonomi*, genom förbuden mot såväl ministerstyre (Regeringsformen 1:6, 7:3, 12:1) som regeringsstyre (Regeringsformen 12:2). Detta kan regeringen inte påverka direkt. Men regeringen kan däremot variera myndigheternas autonomi avseende deras *interna organisation*. Enligt myndighetsförordningen (SFS 2007:515) är visserligen huvudregeln numera att myndigheterna bestämmer över sin egen organisation, sin lokalisering och sin personal (rekryteringar, löner och utbildning). Men regeringen kan frångå dessa bestämmelser och i stället ange i en myndighets instruktion till exempel var myndigheten ska vara lokaliserad eller hur den ska organiseras internt i form av enheter och avdelningar. I Polismyndighetens instruktion (SFS 2014:1102) stadgas exempelvis att myndigheten ”ska ha sitt säte i Stockholm” och att det bland annat ”ska finnas en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen)”, en ”finansunderrättelseenhet” och en ”nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.” Regeringen kan också mer ad hoc-mässigt fatta enskilda beslut om exempelvis rekryteringar långt ner i en myndighets organisation, vilket den exempelvis gjorde 2010 när den i ett formellt regeringsbeslut bestämde att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan (Regeringen 2010).

En närliggande autonomiaspekt rör *myndigheternas ledningsform*, där myndighetens autonomi anses vara mindre om den leds av en enrådig verksamhetschef (som exempelvis är fallet för Migrationsverket, Socialstyrelsen och Polisen) än om den leds av en styrelse (som exempelvis är fallet för Trafikverket, Post- och telestyrelsen och Sida). Ytterligare en autonomidimension avser den *sakpolitiska regleringen*. Generellt har de sakpolitiska författningarna över tid fått mer av ramkaraktär (Esping 1994). Men detaljeringsgraden varierar stort mellan olika politikområden. Medan exempelvis skogsvårdslagen endast omfattar en handfull utskrivna sidor fördelade på 41 paragrafer omfattar skollagen 137 utskrivna sidor fördelade på 29 kapitel, där enbart kapitel 2 innehåller 36 paragrafer. Till detta kommer också en 15 kapitel lång skolförordning samt läroplaner på nära 100 sidor.

Slutligen kan regeringen påverka en myndighets autonomi genom olika typer av *intervention*. Detta kan ses som ett slags restpost i relation till övriga autonomidimensioner, och den omfattar bland annat sådana aktiviteter som ofta associeras till mål- och resultatstyrningsmodellen, dvs. mål, resultatkrav, återrapporteringskrav, uppdrag etc. Och även om mängden av denna typ av krav har minskat generellt i staten sedan 2009 – i vaket av Styretredningen (SOU 2007:75) – så varierar den stort mellan olika myndigheter (Ekonomistyrningsverket 2009). En studie av tio myndigheters regleringsbrev för åren 2003 och 2012 visar exempelvis att brevens längd år 2012 varierade mellan 15 och 50 sidor. I Arbetsförmedlingens brev för 2012 förekom formuleringen

”Arbetsförmedlingen ska” inte mindre än 50 gånger, medan målen helt hade försvunnit för Socialstyrelsen. Även för Skolverket hade antalet mål minskat kraftigt över tid, men här hade å andra sidan antalet uppdrag ökat påtagligt, från 22 till 95 (Erlandsson 2014). Patrik Hall drar i sin bok *Makten över förvaltningen* slutsatsen att uppdragen var ”den främsta metoden för att knyta myndigheterna närmare regeringen” när regeringen utövade en hands on-strategi (eller ”stabsstrategi” som Hall benämner den) gentemot myndigheterna (Hall 2015 s. 197, 200).

Till autonomidimensionen intervention räknas också (mer eller mindre formaliserad) utbyten mellan den politiska nivån och myndigheterna. Och sådana utbyten är synnerligen viktiga för den som vill förstå hur styrning mellan dessa båda nivåer fungerar. Studier visar att det förekommer rikligt med utbyten mellan departement och myndigheter (Niemann 2013, Jacobsson 1984, Jacobsson and Sundström 2006, Premfors and Sundström 2007, Hall 2015). Svensk statsförvaltning är jämförelsevis liten, och de politiker och tjänstemän inom departement och myndigheter som arbetar inom ett visst politikområde har relativt lätt att kontakta varandra. Det myckna informella utbytet i den svenska staten har av utländska betraktare pekats ut som ett särdrag (Page 2012, 93, 97–98, Petersson 1989 s. 16).

Detta täta utbyte mellan politik och förvaltning gör att beslut kan fattas i linje med vad regeringen vill, även i situationer när besluten måste fattas skyndsamt och den politiska viljan inte är särskilt tydligt uttryckt. I första hand försöker myndigheterna lösa sådana situationer utan att blanda in den politiska nivån. Sådant *anteciperande* agerande möjliggörs för att myndigheterna, just genom de många utbytena med den politiska nivån, över tid lär sig hur politikerna mer allmänt ser på problem och lösningar och hur de i övrigt resonerar mer allmänt kring frågor inom det politikområde som myndigheten i fråga verkar (jfr Page and Jenkins 2005 s. 128, Bengtsson 2012). Tjänstemännen kan därför tämligen väl förutse hur politikerna skulle ha agerat om de hade befunnit sig i samma situation som de själva, och de kan sedan agera i linje med dessa förutsägelser (Page 2012, jfr t’Hart och Willie 2006 s. 131f.).

Studier visar också att myndigheterna är benägna, och mycket skickliga på, att i politiska texter och tal leta efter vägledning för hur de ska agera (jfr Page och Jenkins 2005 s. 131–134) – de letar efter ”vinkar” (eng. ”cues”), som gör att de kan sätta ihop det som de sysslar med för tillfället med det som politikerna har sagt och beslutat om tidigare (se t.ex. Jacobsson 1984 s. 168–171, Vifell 2001 s. 21, Riksrevisionsverket 1996 kap. 9). Regeringen har också goda möjligheter att leverera vinkar till myndigheterna, framförallt i de propositioner och skrivelser som bygger upp reformberättelserna inom olika områden. Men dessa grunddokument kan också efterhand kompletteras med tal, artiklar och utspel i media.

Om myndigheterna inte klarar av att antecipera regeringens viljor och önskemål via tidigare utbyten eller vinkar kan de "bjuda in" politikerna till samtal om den beslutssituation de står inför (Page och Jenkins 2005 s. 140–143). Den vägledning som myndigheterna får av politikerna i sådana samtal behöver dock inte ta, och tar ofta inte, formen av detaljerade direktiv, utan mötena har ofta en icke-hierarkisk karaktär och handlar mer om att på tämligen lika villkor resonera kring frågan. Det myndigheterna söker är en tillräcklig vägledning – en "steer" (ibid. s. 136, Niemann 2013 s. 121f.) – som gör att de kan ta ärendena vidare.

Ibland räcker varken anteciperings eller inbjudningar för att lösa frågor på myndighetsnivå utan de förs då upp till den politiska nivån för beslut – de återpolitiserar. Ibland sker detta genom "hissning", vilket innebär att myndigheterna trycker upp frågor till politikerna för beslut (Jacobsson och Sundström 2006 s. 176f., Page 2012 s. 12, Premfors och Sundström 2007 s. 135). Detta görs antingen för att en myndighet uppfattar en viss fråga som alltför "politisk" för att avgöra själv – som när Inspektionen för strategiska produkter ibland till regeringen överlämnar beslut om tillstånd att exportera vapen (Andersson 2009) – eller på grund av att två eller fler myndigheter med överlappande ansvarsområden misslyckas med att komma överens i en fråga – som när Boverket och Naturvårdsverket 2013 inte kunde enas om ett gemensamt beslut om riktvärden för flygbuller (Boverket och Naturvårdsverket 2013).

Politisering kan också ske via "lyftning", vilket innebär att den politiska nivån på eget initiativ tar tillbaka frågor från myndigheterna. Den politiska nivån kan hålla sig informerad om pågående aktiviteter i förvaltningen genom att till exempel läsa myndighetsdokument eller genom externa offentliga och privata granskningsorgan, inte minst media. Ibland placerar politikerna också ut departementstjänstemän i förvaltningen som ett slags spejare som kan rapportera om vad som pågår ute i verksamheterna. De täta informella utbyten mellan politiker och tjänstemän skapar också möjligheter för politikerna att "lyssna på" vad som händer i myndigheterna (Jacobsson 1984, Page 2012 s. 12). Exemplet ovan, där regeringen 2010 fattade ett formellt regeringsbeslut om att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan, är ett exempel på lyftning.

Sammantaget har regeringen en stor klaviatur att spela på när det gäller myndigheternas autonomi i relation till regeringen själv. Även om regeringen skulle bestämma sig för att exempelvis minska antalet mål, resultatkrav och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev (dvs. öka graden av autonomi i dimensionen "intervention") så betyder alltså inte det med automatik att förvaltningen blir mer autonom i relation till regeringen. Den ökade graden av autonomi i interventionsdimensionen kan balanseras med en minskad autonomi genom förändringar i någon eller några av de andra autonomidimensionerna.

HORISONTELL POSITIONERING

Den horisontella positioneringen handlar om att regeringen, när den inrättar offentliga organisationer, ser till att de utsätts för påverkan från andra organisationer i deras omgivning. Denna typ av positionering finns i två huvudvarianter: en som utgår från "voice" och en som utgår från "exit" (Hirschman 1970). Den som utgår från voice kan kallas för *interagerande positionering*. Sådan positionering handlar om att regeringen på olika sätt inordnar andra kringliggande organisationer – offentliga och privata – i den offentliga organisation (ofta en myndighet) som den vill styra, och att myndigheten åläggs att lyssna på och låta sig påverkas av idéer och förslag från dessa organisationer (Hood 1998 s. 60–64, Hood 2004 s. 6f.). Interagerande positionering innebär alltså att den myndighet som regeringen vill styra utsätts mer löpande för alternativa sätt att se på problem och lösningar och att den tvingas ompröva etablerade sätt att tänka och agera. Expertis hanteras med motexpertis. De inordnade organisationerna blir ett slags policyövervakare som kan föreslå nya idéer, men också slå larm om myndigheten föreslår åtgärder eller agerar på ett sätt som de uppfattar strider mot politikerna viljor och önskemål eller om de utifrån andra utgångspunkter kan anses olämpliga (McCubbins and Schwartz 1984, Page 2012 s. 5).

Interagerande positionering används ofta av regeringen. Det är exempelvis vanligt att regeringen positionerar olika offentliga organisationer gentemot varandra genom att göra deras verksamhetsområden delvis överlappande, vad som kan kallas *intern positionering* (Landau 1969, 1991, Miranda and Lerner 1995). Det tydligaste och mest institutionaliserade exemplet på intern positionering i staten är bestämmelsen om gemensam beredning inom Regeringskansliet (Premfors och Sundström 2007). Denna bestämmelse innebär att den enhet som ansvarar för en fråga måste bereda frågan tillsammans med alla andra enheter som berörs av frågan och att de måste komma överens innan frågan avgörs. Blir de inte överens hissas frågan uppåt i förvaltningshierarkin, ibland ända upp till regeringen. Intern positionering kan även användas mellan myndigheter, vilket var fallet i exemplet ovan där Boverket och Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen att gemensamt ta fram riktvärden för flygbuller.

Interagerande positionering handlar dock inte enbart om hur regeringen relaterar olika förvaltningsenheter gentemot varandra utan också om hur dessa enheter relateras till olika icke-offentliga organisationer – *extern positionering*. Detta är också vanligt förekommande i staten. När regeringen exempelvis reformerade arbetarskyddet i mitten av 1970-talet gav den Arbetarskyddsstyrelsen en mycket självständig ställning i förhållande till regeringen. Området reglerades genom en ramlag, men i den utsträckning som Arbetarskyddsstyrelsen ansåg att lagen behövde fyllas ut med mer specifika regler skulle den göra det i samarbete med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna. Myndigheten skapades således i praktiken som ett slags arena där olika intressen

kunde träffas regelbundet och diskutera hur de såg på olika problem och finna gemensamma lösningar på dessa problem (Jacobsson 1984).

Detsamma kan sägas om svensk skogspolitik (Sundström 2009). Regeringen har givit Skogsstyrelsen i uppdrag att balansera de två övergripande målen i skogsvårdslagen – produktion- respektive miljömålet – och att konkretisera lagen i den utsträckning som behövs. Skogsstyrelsen har också utarbetat ett femtontal så kallade skogliga sektorsmål som är väldigt detaljerade och som rymmer ett antal högst politiska avvägningar. Man kan därmed säga att regeringen har delegerat mycket makt till myndigheten. Men samtidigt har regeringen sagt att de skogliga sektormålen ska tas fram tillsammans med alla berörda intressenter. Och det innebar att Skogsstyrelsen, när den tog fram de skogliga sektorsmålen 2004, kom att göra det tillsammans med inte mindre än 17 organisationer. Det fanns därmed inga möjligheter för Skogsstyrelsen att köra sitt eget race.

Exemplen ovan visar att positionering kan appliceras längs flera dimensioner (se t.ex. Heritiér och Lehmkühl 2008, Feldman och Khademan 2000). Således kan den användas på olika *nivåer*. Regeringen kan exempelvis besluta att myndigheter ska ha styrelser och råd kopplade till myndighetsledningen och fylla dem med olika intressenter (arbetarskydd). Men den kan också besluta att myndigheter ska ta in externa intressenter i specifika projekt som hanteras av tjänstemän längre ner i organisationen (skogspolitik). Även på gatubyråkratsnivå kan positionering förekomma, till exempel när två poliser sätts samman för att patrullera gator och torg eller när två eller flera lärare i skolor/högskolor sätter betyg på en elev/student tillsammans.

Positionering kan också kopplas till olika *beslutsfaser* (Hood 1998 s. 63). Ibland involveras intressenterna tidigt i beslutsprocessen för att medverka i diskussioner om förslag till nya politiska program och lagförslag som myndigheten sedan presenterar för regeringen (arbetarskydd). I andra fall involveras de i stället i ett senare skede i den politiska processen, när myndigheterna är i färd med att genomföra politiska direktiv och program (skogspolitik). Regeringen kan också besluta om *arbetsmetoder* eller ”spelregler” för utbytet mellan myndigheten och de intressenter som myndigheten positioneras mot (jfr Torfing och Triantafillou 2009 s. 10). Ibland beslutar regeringen i detalj om formen för utbytet – till exempel hur besluten ska fatta, när och hur resultat från samarbetet ska rapporteras, hur man ska skapa incitament för externa aktörer att delta i myndighetens arbete etc. (arbetarskydd). I andra fall delegerar regeringen dessa frågor helt till myndigheten och intressenterna (skogspolitik). Detsamma gäller frågan om *vilka intressenter* som ska positioneras. Ibland pekar regeringen ut intressenterna (arbetarskydd), medan den i andra fall endast instruerar myndigheten att inkludera alla berörda parter (skogspolitik).

Den andra formen av horisontell positionering kan kallas *rivaliserande positionering* och handlar om det alltmer populära sättet att skapa

förändringstryck på offentliga organisationer genom att utsätta dem för konkurrens (Hood 1998 s. 55). Precis som interagerande positionering syftar rivaliserande positionering till att stärka förvaltningsorganisationernas förmåga att upprätthålla en hög effektivitet, kreativitet och kvalitet. Men till skillnad från interagerande positionering, där samtal, diskussion och argument är centrala mekanismer för att skapa orienterings- och anpassningsförmåga, är den primära mekanismen i fallet med rivaliserande positionering "exit" – risken att bli övergiven av sina "kunder", som kan välja andra producenter, ska sporra de offentliga organisationerna att vidta nödvändiga åtgärder.

Den vanligast, och mest uppenbara, metoden för att åstadkomma konkurrens är *duplicering*, dvs. att skapa flera organisationer som bedriver samma typ av verksamhet som medborgarna kan välja mellan, vad som har kallats kundvalsmodellen. Detta är en gammal beprövad modell. Universiteten i Sverige har under lång tid konkurrerat med varandra om studenter. Under senare år har modellen dock fått ett kraftigt uppsving, särskilt inom vård, skola och omsorg, där de offentliga organisationerna även har fått konkurrens av privata utförare.

Rivaliserande positionering används oftast i de senare faserna av de politiska processerna, i genomförandedet när tjänster levereras. Den kan dock även användas i andra faser. Förändringen av regionalpolitiken i slutet av 1990-talet – där regeringen beslutade att prioritera tillväxt och utveckling framför de traditionella regionalpolitiska målen som tog sikte på omfördelning och utjämning – är ett exempel på där konkurrensen skulle stimuleras mellan regioner för att öka "innovations- och anpassningsförmågan i alla regioner" (SOU 1997:13 s. 10). Under senare år har regeringen också inrättat en rad mindre och specialiserade utvärderingsmyndigheter, som konkurrerar inte bara med utvärderingsenheter inom traditionella multifunktionella myndigheter, utan också med den snabbt växande marknaden för privata utvärderingsföretag (Johansson och Lindgren 2013 s. 14).

Under senare år har regeringen även kompletterat dupliceringen med andra metoder som syftar till att stärka konkurrensstrycket mot olika förvaltningar. Det har exempelvis blivit vanligare med *jämförelser* och *rankningar* (Lindgren 2013). Äldreomsorgen är ett tydligt exempel (Odén 2013). Här har regeringen beslutat att använda "öppna jämförelser", vilket är ett övervakningssystem med nationellt fastställda indikatorer som beskriver olika aspekter av olika välfärdstjänster på lokal och regional nivå. Syftet är att öka effektiviteten och kvaliteten genom att stimulera lärande och samarbete mellan kommuner och regioner. Men syftet är också att stödja valfrihet för "kunderna" genom att ge dem tillgänglig, snabb, relevant, användarvänlig och tillförlitlig information.

Sammantaget har regeringen tillgång till en rad styrmetoder som handlar om att myndigheterna på olika sätt relateras till andra organisationer, i och utanför staten, och som gör att myndigheternas orienterings- och anpassningsförmåga förbättras.

Slutdiskussion

I den förvaltningspolitiska debatten har frågan om myndigheternas styrning varit framträdande under senare år. Vissa har menat att styrningen måste avregleras. De offentliganställda sägs ha svårt att hinna med sina egentliga uppgifter då de dignar under en börda av administrativa krav kopplade till de omfattande och rigorösa mål- och resultatstyrningssystem som byggts upp på både statlig och kommunal nivå. Kraven anses också skapa incitamentsstrukturer som genererar ineffektiva, och ibland närmast bisarra, ageranden. Dessa kritiker menar att politikerna i större utsträckning måste våga lämna de offentliganställda i fred och lita till att de, utifrån institutionaliserade krav i form av yrkesnormer och ämbetsmannasitt, agerar professionellt och med allmänintresset för ögonen, även "när ingen ser på".

Andra har försvarat rådande ordning och hävdar att det inte går att ställa höga krav på myndigheterna om det saknas detaljerade mål och fullödiga granskningssystem med heltäckande resultat- och kvalitetsmått. Dessa kritiker menar att de överordnade (principalerna) måste ha tummen i ögat på de underordnade (agenterna) så att de underordnade gör som de överordnade vill (se Widmalms artikel i detta temanummer för en diskussion om principal/agent-teorin). Som en inflytelserik resultatstyrningsutredning uttryckte det i mitten av 1990-talet: "Utän åiterrapportering, information, dialog, revision, andra externa granskningar och sanktioner riskerar styrningen att urholkas. *Förvaltningen blir då ostyrd*" (Finansdepartementet 1995 s. 14, min kurs.).

I denna artikel har jag visat att en avreglering av mål- och resultatstyrningen inte behöver leda till att "ingen ser på" när myndigheterna bedriver sitt arbete, och än mindre att förvaltningen blir "ostyrd". Ett grundargument i artikeln är att regeringen varken kan eller vill styra och kontrollera alla aspekter av förvaltningens göranden och låtanden. Förvaltningsverksamheternas höga grad av komplexitet (att de är differentierade, tekniska och omfattande) i kombination med olika grundläggande egenskaper hos politikerna (att de ofta är lekmän, söker kompromisser och vill undvika att binda sig) gör att regeringen föredrar att delegera verksamhet till förvaltningen i mycket större utsträckning än vad vi vanligtvis föreställer oss – och det gäller även politikutformning.

Denna delegeringsstrategi betyder dock inte att regeringen avstår från att styra myndigheterna och att de lämnas som isolerade öar ute i samhället. Regeringen förfogar över, och använder sig ofta av, en rad styrformer som kan se till att myndigheterna förses med orienterings- och anpassningsförmåga och minska risken för att de "av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid sina etablerade metoder och verklighetsbilder", som Tarschys uttryckte det i det inledande citatet till denna artikel.

Regeringens styrning handlar i hög grad om att inrätta offentliga organisationer (ofta myndigheter) och att på ett medvetet sätt positionera dessa myndigheter vertikalt (gentemot regeringen själv) och horisontellt (gentemot andra

myndigheter och privata organisationer i dess omgivning) samt att bädda in denna organisering i reformberättelser där regeringen talar om varför den inrättar myndigheter och inordnar dem i samhället på ett visst bestämt sätt. Den horisontella positioneringen handlar om att skapa förändringstryck, dels genom att myndigheterna utsätts för återkommande kritiska frågor och nya idéer, dels genom konkurrens. Den vertikala positioneringen handlar om myndigheternas förmåga att behålla regeringens (ofta vaga och diffusa) viljeinriktningar i sikte. De olika mekanismerna anteciperar, inbjudningar och återpolitiserar ser till att politikerna faktiskt kan påverka beslut som de hålls ansvariga för (och på så sätt möts kraven på demokrati) samtidigt som de undviker att överlastas (och på så sätt möts kraven på effektivitet). Det är styrning på "arm-längds avstånd", vilket betyder att frågorna är delegerade, men nåbara.

Det finns en central och mycket grundläggande ingrediens närvarande i det svenska politiska systemet som gör att de styrmekanismer som diskuterats ovan fungerar, och det är *förtroende*. Svenska politiker kan delegera mycket beslutsfattande till sina myndigheter eftersom de vet att dessa tjänstemän, för det mesta, förstår och accepterar att frågor som vid en tidpunkt kan uppfattas som små, tekniskt och "administrativa", vid andra tillfällen kan uppfattas som mycket politiska. I sådana situationer kan politikerna lita på att tjänstemännen antingen gör sitt bästa för att agera i enlighet med vad de uppfattar är politikernas vilja eller överlämnar frågorna till politikerna för beslut. Politikerna litar också på att tjänstemännen i sådana situationer gör sitt yttersta för att bistå dem med expertis och rådgivning.

Denna bild av tillitsfulla relationer mellan politiker och tjänstemän står i bjärt kontrast till de idéer som rådande styrmodeller bygger på. Dessa utgår från att politiker och tjänstemän är motspelare, och att tjänstemännen tar varje chans att springa i en riktning som gynnar dem själva om de ges minsta handlingsutrymme. Det är därför de hela tiden måste styras och kontrolleras i detalj. Det har varit som om den enda viktiga styrrelationen, som är värd att fundera mer systematiskt kring, är den mellan politiker och tjänstemän; som om de stora konflikterna i samhället finns just i den gränssytan (jfr Ehn 2014, Montin 2015). Men empiriskt ser vi ganska få konflikter i denna relation. I praktiken agerar inte politiker och tjänstemän som motspelare, utan mer som medspelare. Däremot riskerar rådande styrmodeller att undergräva den tillit som finns i relationen mellan politiker och tjänstemän och skapa konflikter och förvandla de båda parterna till motspelare (Gregory 2006, Lindgren 2014). Enligt modellen får ju tjänstemännen snart sagt inte göra någonting utan att först ha klartecknat uppifrån i form av detaljerade direktiv, ståndpunkter och mål, och utan att återrapportera i detalj vad de gjort och hur deras insatser lett mot formulerade målsättningar. I en sådan miljö frodas knappast tillit, och inte heller andra viktiga värden som initiativförmåga, nytänkande, flexibilitet och integritet. Snarare skapar det passiva och ängsliga tjänstemän (de Bruijn 2002 kap. 2,

Tarschys 2002). Det finns anledning att citera den australiensiske statsvetaren Robert Gregorys slutsatser avseende senare års NPM-reformer:

The original reformers believed that public choice and agency theories were tools that enabled them to solve perceived problems such as 'provider capture' of the political executive by egoistically self-interested bureaucrats who were unresponsive to the will of the elected government of the day. Yet 15 years on an assiduous researcher could find as much, if not more, evidence to support the view that these theoretical dimensions of the reforms addressed a 'problem' that was a negative caricature rather than an accurate description. Any such researcher could also garner more than enough empirical evidence to support an argument that the theoretical nostrums drawn from the reformers' tool-bag became instrumental in actually shaping rather than countering the sort of behaviour by government officials that they aimed to prevent. Arguable, the first generation reforms produced a type of officials that they were intended to get rid of, but who did not really exist in the first place (Gregory 2006 p. 155).

Till sist

Organisering är regeringens viktigaste styrform för att åstadkomma en orienterad, lyhörd och innovativ förvaltning. Med den utgångspunkten kan det här, avslutningsvis, finnas anledning att kort reflektera kring det politikområde som hanterar frågor om just styrning i staten mer generellt, dvs. det förvaltningspolitiska området.

Inledningsvis redogjorde jag för hur den minister som ansvarar för förvaltningspolitiken under 2015 åkte land och rike runt för att under olika seminarier samla in idéer om hur en förändrad styrning "bortom NPM" skulle kunna se ut. Ur ett styrningsperspektiv är det ingen tillfällighet att ministern valde att arbeta på det sättet. De så kallade stabsmyndigheterna – främst Statskontoret, det tidigare Riksrevisionsverket och från 1998 Ekonomistyrningsverket – som har till uppgift att fundera kring styrmodeller i staten har under åren ägnat oerhört mycket kraft åt att fundera kring, utveckla, utvärdera och förfina resultatstyrningen. Men hur regeringen kan styra förvaltningen med andra styrformer, och hur resultatstyrningen bör balanseras mot och anpassas till andra styrformer, har de ägnat mindre uppmärksamhet – åtminstone under de senaste 35 åren (Sundström 2003, Lindström 1997, SOU 2007:75). Deras tänkande kring styrning har varit ensidigt och smalt. Ministern kan därför knappast vänta sig att stabsmyndigheterna ska leverera några nydanande idéer som går "bortom NPM". Stabsmyndigheterna har heller inte varit närvarande

under de seminarier som ministern och hans departement anordnat (Johansson 2015).

Att tänkandet kring styrning har varit så ensidigt och smalt inom stabsmyndigheterna kan delvis förklaras av hur det förvaltningspolitiska området har varit organiserat. Studier visar att det har varit en liten grupp av enheter – och stundtals till och med personer – som stått för idéskapandet på det förvaltningspolitiska området; det gäller inte minst styrfrågor (Sundström 2003). Dessa enheter och personer har också arbetat relativt avskärmat från omvärlden, samtidigt som de i begränsad utsträckning intresserat sig för erfarenheter om hur den resultatstyrningsmodell som de under så lång tid snickrat på fungerar i praktiken. Den horisontella positioneringen av stabsmyndigheterna har varit svag. Externa organisationer med kunskap om förvaltningsstyrning har inte organiserats in i myndigheterna, vilket gynnat grupptänkande och förhindrat nytänkande och innovation.

Att mycket av stabsmyndigheternas tänkande kring styrning har varit smalt och enkelspårigt kan också förklaras av att vi har ett Ekonomistyrningsverk och inte ett Styrningsverk. Att fokus då hamnar på just ekonomistyrningen, och att andra styrformer som rör organisation, reglering, personal etc. inte ägnas uppmärksamhet, är ju knappast förvånande. Till det kan också läggas att de särskilda myndigheter som har haft att fundera över kompetensförsörjningen i staten (Statens kvalitet- och kompetensråd, Verva, Krus) alla har blivit kortlivade (Svenberg 2015). Tilläggas kan även att regeringen, efter riksrevisionsreformen 2003, har pekat ut Statskontoret som statens centrala utvärderingsorgan, med innebörden att dess utvecklingsuppdrag tonats ner kraftigt (Sundström 2014). Och man kan också undra om regeringens ambition att föra upp förvaltningspolitiken på den politiska dagordningen verkligen gynnas av att det inte finns något förvaltningspolitiskt departement eller att den minister som ansvarar för förvaltningspolitiken inte ens kallar sig för förvaltningsminister. Kort sagt, i dag finns det ingen organisering på det förvaltningspolitiska området som förmår att svara upp mot de långtgående politiska reformambitionerna.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S., 2012. "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 26 oktober.
- Ahlbäck Öberg, S, Widmalm, F & Widmalm S., 2013. "Världens kontrollsystem bättre för andra områden", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 17 april.
- Andersson, C., 2009. "Avslutat ansvar? Delegering, organisering och ansvarsutkrävande inom krigsmaterialexporten 1990–2003", i Pierre, J. & Sundström, G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber, s. 50–71.
- Andersson, M., 2013. "Maximera nyttan av skattepengarna", debattartikel i *Expressen*, 29 maj.

- Bengtsson, M., 2012. *Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, akademisk avhandling.
- Bevan, G. & Hood, C., 2006. "What's measured is what matters: Targets and gambling in the English public health care", *Public Administration*, 84(3):517-538.
- Boal, K. B. & Schultz, P. L., 2007. "Storytelling, time, and evolution: The role of strategic leadership in complex adaptive systems", *The Leadership Quarterly*, 18(4): 411-428.
- Boverket och Naturvårdsverket, 2013. "Redovisning av regeringsuppdrag. Riktvärden för flygbuller". Diarienummer: Boverket 20121-936/2012, Naturvårdsverket-00321-13. PM 2013-04-26.
- de Bruijn, H., 2002. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Bringselius, L., 2015. "Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 21 juni.
- Capano, G., Howlett, M & Ramesh, M., 2015. "Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(4): 311-321.
- Carlbom, M., 2007. "Kort liv för utskäld myndighet", artikel i *Dagens Nyheter*.
- Christensen, J. G., 2001. "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset", i Peters, B. G. & Pierre, P. (red.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, s. 119-131.
- Ehn, P., 2014. "Den misstrodda förvaltningen", i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.), *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*. Stockholm School of Economics Institute for Research, s. 105-120.
- Eklund, K. & Kelman, S., 2013. "Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad", debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november.
- Elgie, R., 2003. "Governance Traditions and Narratives of Public Sector Reform in France", *Public Administration*, 81(1): 141-62.
- Elvander, J., 2013. "Så styr vinsttänkandet också inom högskolan", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 juni.
- Eriksson, G., Larson, L. & Moberg, U., 2013. *Politikernas arena. En studie om presskonferenser på regeringsnivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlandsson, M., 2008. "Regeringskansliet och medierna. Den politiska exekutivens resurser och strategier för att hantera och styra massmedier", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 110: 335-49.
- Erlandsson, M., 2014. "Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid", Rapport till Förvaltningsakademien.
- Ekonomistyrningsverket, 2009. *Kartläggning av regleringsbrev. Förändringar av regleringsbrev åren 2008 och 2009*. ESV 2009:16.
- Esping, H., 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SPS Förlag.
- Feldman, M. S. & Khademanian, A. M., 2000. "Managing for inclusion: balancing control and participation", *International Public Management Journal*, 3:149-167.
- Finansdepartementet, 1995. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Rapport till Finansdepartementet från ELMA-utredningen, Ds 1995:6.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S., 2015. *Makt utan mandat: de policiprofessionella i svensk politik*. Dialogos förlag.

- Gregory, R., 2006. "Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector", i Christensen, T. och Læg Reid, P. (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar.
- Hall, P., 2012. *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, P., 2015. *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Malmö: Liber.
- 't Hart, P. & Wille, A., 2006. "Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?", *Public Administration*, 84:121–46.
- Head, B. W., 2008. "Wicked Problems in Public Policy", *Public Policy*, 3(2):101–118.
- Hedlund, G. & Montin, S., 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.
- Héritier, A. & Lehmkuhl, D., 2008. "Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance", *Journal of Public Policy*, 28(1):1–17.
- Hirschman, A. O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard College.
- Holgersson, S., 2014. *Polisen bakom kulisserna. Åby PC system*.
- Hood, C., 1998. *The art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., 2004. "Controlling public services and government: toward a cross-national perspective", i Hood, C., James, O., Peters B. G. & Scott, C., (red.), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ivarsson Westerberg, A., 2004. *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Handelshögskolan i Stockholm, akademisk avhandling.
- Ivarsson, Westerberg, A. & Forssell, A., 2014. *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1984. *Hur styrs förvaltningen?* Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. & Sundström, G., 2006. *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G., 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, B., Nitz, L & Wedin, M., 2013. "Våra yrken har kidnappats av ekonomers modeller", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 24 juni.
- Jessop, B., 2002. "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", On-Line Paper: <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>.
- Johansson, A., 2015. *Ny styrning bortom New Public Management. En fallstudie om regeringens process med att ta fram nya styrmodeller för offentlig sektor*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (red.), 2013. *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Læg Reid, P. & Verhoest, K., 2010. "Introduction: Reforming Public Sector Organizations", i Læg Reid, P. & Verhoest, K. (red.), *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*. Basingstoke: Palgrave.
- Landau, M., 1969. "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29(4): 346–358.

- Landau, M., 1991. "On Multiorganizational Systems in Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1): 5–18.
- Lindgren, L., 2013. "Kvalitets- och rankingssystem", i Johansson, V. & Lindgren, L. (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur, s. 127–142.
- 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.
- Lundquist, L., 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L., 1998. *Demokratis väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfven, S., 2013. "Välfärdens yrken måste få sin status åter", debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 15 november.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsförlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York/London: The Free Press.
- Matthews, F., 2013. *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, M. D. & Schwartz, T., 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28: 167–79.
- Miles, Jr., R. E., 1978. "The Origin and Meaning of Miles' Law", *Public Administration Review*, 38: 399–403.
- Miranda, R. & Lerner, A., 1995. "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services", *Public Administration Review*, 55(2): 193–200.
- Molander, P., Nilson, J-E. & Schick, A., 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS.
- Montin, S., 2015. "Från tilltro baserad till misstro baserad styrning", *Nordisk administrativ tidskrift*, nr 1/2015, s. 58–75.
- Morrell, K., 2006. "Policy as Narrative: New Labour's Reform of the National Health Service", *Public Administration*, 84(2): 367–385.
- Mundebo, I., 2008. *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niemann, C., 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Odén, E., 2013. *Öppna jämförelser inom äldreomsorgen: Praktiken i Eskilstuna och Nyköping*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Page, E. C., 2008. "Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies", i Sverdrup, U. och Trondal, J. (red.), *The Organizational Dimension of Politics*. Fagbokförlaget.
- Page, E. C., 2012. *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. C. & Jenkins, B., 2005. *Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G., 2010. "Meta-Governance and Public Management", i Osborne, S. P. (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

- Pierre, J. & Sundström, G., 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Liber.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R., 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. New York: Harper and Row.
- Premfors, R. 1998. "Den komplexa staten", i Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, s. 17–60.
- Premfors, R. & Sundström, G., 2007. *Regeringskansliet*. Liber.
- Regeringen, 2010. "Uppdrag att stationera personal för utvecklingssamarbete i Afghanistan och Irak". Regeringsbeslut, UF2010/7373/USTYR.
- Regeringen, 2014. *Budgetproposition för 2015*. Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 2.
- Riksrevisionsverket, 1996. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Rapport 1996:50.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M., 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Science*, 4(2): 155–169.
- Rothstein, B., 2010. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, B. (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Seidman, H., 1998. *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Socialdemokraterna, 2014. "Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs", PM 2014-09-05.
- SOU 1997:13. *Regionpolitik för hela Sverige*. Slutbetänkande från REKO-STAT-utredningen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande från Styrtutredningen.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från Förvaltningskommittén.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.
- Statskontoret, 1990. *När riksdag och regering skall styra med resultat*. Statskontoret rapport 1990:21.
- Statskontoret, 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.
- Strömbäck, J., 2012. "Journalistiken och politiken", i Nord, L. & Strömbäck, J. (red.), *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundström, G., 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt ur ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Sundström, G., 2006. "Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish state", *International Public Management Journal*, 9: 399–427.
- Sundström, G., 2009. "Fångade i nätet? Om de skogliga sektorsmålens framväxt", i Pierre, J. & Sundström, G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Sundström, G., 2014. "Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken", i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.), *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*. Stockholm School of Economics Institute för Research, s. 83–94.
- Svenberg, S., 2015. *Reformentusiasm i den statliga personalpolitiken. En förvaltningspolitisk fallstudie*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.

- Svärdsten, F., 2012. *Constituting performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*. Stockholms universitet: Företagsekonomiska institutonen, akademisk avhandling.
- Sorensen, E., 2006. "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance", *American Review of Public Administration*, 36(1): 98–114.
- Sorensen, E. & Torfing, J., 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance", *Public Administration* 87: 234–58.
- Sörensen, J. S., 2015. "Mer ekonomisk rationalitet – men mindre vett och sans", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 22 juni.
- Tarschys, D., 1978. *Den offentliga revolutionen*. Rapport i Mepos-projektet. Andra upplagen (tryckt 1983). Malmö: Liber.
- Tarschys, D., 2002. "Huru skall statsvercket granskas?" – om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Rapport till ESO, Ds 2002:58.
- Thompson, D. F., 1980. "Moral responsibility of public officials: The problem of many hands", *American Political Science Review*, 74(4): 905–915.
- Torfing, J. & Triantafillou, P., (red.), 2009. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert G. & Verschuere, B., 2004. "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Frame", *Public Administration and Development*, 24: 101–18.
- Vifell, Å., 2001. *Naturvårdsverkets regleringsbeslut – ett SMART styrbeslut?* Stockholm: Score Working Papers, 2001:9, s. 4–32.
- Weber, M., 1970, i Gerth, H. H. & Mills, C. Wright (red.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wilson, W., 1887. "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 2: 197–222.
- Zaremba, M., 2013. *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler.