



Stockholms
universitet

Statsvetenskapliga institutionen

Att styra men inte röra

Styrning av fristående analys- och utvärderingsmyndigheter

Madeleine Ehlin

Självständigt arbete i statsvetenskap, 30 hp

Masterprogram i statsvetenskap med inriktning mot offentlig politik och organisation

Vårterminen 2019

Handledare: Göran Sundström

Antal ord (utan bilaga): 19 999

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Problemformulering.....	3
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Disposition.....	6
2. Analys och utvärderingsmyndigheter och oberoende	7
2.1 Analys- och utvärderingsmyndigheter.....	7
2.2 Analys- och utvärderingsverksamhet och oberoende	8
3. Teori	11
3.1 Governance och metagovernance.....	11
3.2 Teoretiskt ramverk.....	12
4. Genomförande	19
4.1 Val av fall	19
4.2 Material.....	22
4.3 Analytiska utgångspunkter	25
4.4 Analysscheman.....	26
5. Trafikanalys	28
5.1 Vertikal positionering	28
5.2 Horisontell positionering	34
5.3 Sammanfattning.....	38
6. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	40
6.1 Vertikal positionering	40
6.2 Horisontell positionering	47
6.3 Sammanfattning.....	52
7. Jämförelse av styrning och förklarande faktorer	54
8. Slutsatser och avslutande reflektioner	57
8.1 Slutsatser.....	57
8.2 Avslutande reflektioner	60
Referenser	62
Bilaga 1. Förteckning över empiriskt material	65
Intervjuer.....	65
Dokument	65

1. Inledning

1.1 Problemformulering

I den svenska statsförvaltningen finns myndigheter med huvuduppgiften att analysera och utvärdera offentlig verksamhet i specifika sektorer på uppdrag av regeringen. Mellan 2009 och 2011 inrättades fem stycken myndigheter med sådan huvuduppgift (SOU 2018:79: 50, 86). De kan beskrivas som ett aktuellt förvaltningspolitiskt fenomen. En gemensam nämnare för analys- och utvärderingsmyndigheterna är att organisationsformen har motiverats av en idé om att ansvaret för att analysera och utvärdera en verksamhet bör finnas hos en annan aktör än den som ansvarar för att genomföra verksamheten. Idéens betydelse för myndigheternas roll framgår av att de brukar beskrivas som fristående eller oberoende analys- och utvärderingsmyndigheter (se Statskontoret 2011, 2014; SOU 2018:79; SOU 2008:118: 150, Dir 2017:79: 2).

Förekomsten av analys- och utvärderingsmyndigheter kan placeras in i den utveckling som kallas för en granskningsexplosion och framväxten av ett granskningssamhälle (se Power 1999). Utveckling har medfört att offentliga verksamheter, inklusive myndigheter, ägnar alltmer resurser åt att granska och att göra sig granskningsbara (Ahlbäck Öberg 2010: 505ff). Utvecklingen mot mer granskning och utvärdering i offentlig verksamhet kan vidare förstås som ett uttryck för de senaste decenniernas dominerande förvaltningspolitiska idéströmning som benämns som New Public Management (NPM). Idealet är att politiken ska *styra och intetro*, vilket uppnås genom bland annat styrningsdoktrinen mål- och resultatstyrning (Rhodes 1996: 655). Det har bidragit till efterfrågan på information om hur förvaltningen utför sina uppgifter (Ahlbäck Öberg 2010: 507). Även förhållanden såsom den svenska förvaltningsmodellen med ett litet regeringskansli och många myndigheter samt en ökad efterfrågan på kunskapsbaserad politik utgör en del av bakgrunden till myndigheternas existens (Premfors 2009: 51, SOU 2018:79: 11, 61). Oavsett huvudsakligt motiv bakom inrättandet är analys- och utvärderingsmyndigheter viktiga i svensk statsförvaltning eftersom analys och utvärdering har en betydande roll i det politiska systemet.

Ett viktigt bidrag från statsvetenskapen är kunskap om hur myndigheter styrs. Det är principiellt viktigt att förstå hur makt utövas av politiken. Ett centralt styrmedel för regeringar är organisering (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 130f). Teorier om styrning genom organisering, metagovernance, beskriver hur en regering kan designa institutionella

arrangemang som möjliggör både delegering av makt till förvaltningen och politiskt ansvarstagande (ibid.; Torfing m.fl. 2012; Sørensen 2006). Litteraturen om metagovernance är stor men det saknas empirisk forskning om hur metagovernance-strategier används på olika myndigheter och politikområden. Det är en lucka i fältet som det finns anledning att fylla eftersom strategierna tycks användas på olika sätt på olika områden (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 73). Även Pierre och Sundström (2009: 346) pekar på att det finns en variation i styrning mellan olika politikområden bakom de breda penseldragen som används för att beskriva förvaltningspolitiska utvecklingar, såsom NPM och governance. En empirisk studie av metagovernance blir därmed ett bidrag till kunskapen om hur en regering utövar makt.

I litteraturen finns beskrivande begrepp för hur regeringar styr genom organisering. Två av dessa är vertikal och horisontell positionering, de beskriver hur en organisatorisk enhet organiseras på ett visst avstånd från regeringen respektive exponeras mot andra aktörer och därmed andra idéer och perspektiv (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 46f, Sundström 2016: 154ff). Positionering som styrmedel är därav särskilt intressant för studier av styrningen av verksamheter vars vertikala och horisontella relationer har betydelse för deras funktion och roll. Analys- och utvärderingsmyndigheter är just sådana verksamheter eftersom deras oberoende används för att beskriva och motivera deras funktion i staten. Oberoende syftar till att skapa trovärdighet för verksamheten genom att säkra att analyserna och utvärderingarna inte blir föremål för intressekonflikter (SOU 2018:79: 158f, Statskontoret 2011: 26ff). Det syftar ofta på myndigheternas relation till den utvärderade verksamheten men används också för att beskriva myndigheternas relation till regeringen. Relationen till regeringen är dock en fråga om integritet snarare än oberoende eftersom myndigheterna oundvikligen är regeringens resurser (SOU 2018:79: 27; Statskontoret 2011: 96).

Även litteratur om granskning belyser att myndigheternas verksamhet omges av idéer om oberoende. Ahlbäck (1999: 48) skriver att en analys eller utvärdering som bedöms vara partisk kan ses som ideologiproduktion och riskerar därmed att inte tas på allvar. Vilken roll oberoende spelar för analys- och utvärderingsverksamheten är inte självklar utan det är kopplat till synen på verksamheternas roll och funktion (Ivarsson och Salas 2013: 101f). Riksrevisionen, som är organiserad under riksdagen, möter andra krav på oberoende än myndigheter under regeringen (se Ahlbäck 1999 och Bringselius 2013). Myndigheter är regeringens verktyg för att förverkliga politik. Utifrån det perspektivet är det fullt legitimt, till och med önskvärt, att regeringen styr och har inflytande över analys- och utvärderingsverksamheten.

Utvärderingslitteraturen belyser dock att analys- och utvärderingsverksamhet inte endast är till för regeringen. Ur ett medborgarperspektiv ger analyser och utvärderingar information om hur olika delar av staten sköter sina uppdrag. Vidare kan analyser och utvärderingar ha en främjande funktion, de ska bidra till en utveckling av den intervention eller det politikområde som granskas (Hertting och Vedung 2009: 65f). Det visar att analyser- och utvärderingar i staten inte har en entydig roll som regeringens verktyg utan att de även möter krav på trovärdighet från en bredd av aktörer.

Sammantaget existerar analys- och utvärderingsmyndigheter i en kontext med grundläggande normer om oberoende. Olika typer av oberoende kan påverka verksamhetens trovärdighet. Samtidigt är positionering ett centralt styrmedel för regeringen och bygger på strategisk placering av myndigheter gentemot Regeringskansliet och andra intressenter. Att myndigheter interagerar med olika aktörer är inte detsamma som att de är beroende av dem. Men det betyder att dessa aktörer har någon typ av inverkan på verksamheten. Spänningen mellan ett centralt styrmedel och normer om oberoende ger att analys- och utvärderingsmyndigheter utgör en intressant kontext för att studera positionering. Styrningen innehåller inte bara avvägningar mellan kontroll och ansvarsutkrävande utan även mellan uppfattningar om trovärdighet och möjligheten att använda myndigheterna för att uppnå politiska mål. Statsvetenskapen kan inte avgöra vad som är en lämplig avvägning men kan bidra med kunskap som belyser hur värdekonflikterna hanteras av politiken och vidare hur regeringen utövar makt. Därtill är analys- och utvärderingsutredningen (SOU 2018:79) ett uttryck för att det finns en debatt om analys- och utvärderingsresurser organisering, vilket gör området aktuellt att studera.

Ytterligare en aspekt av styrningen av analys- och utvärderingsmyndigheterna är att det tycks finnas en variation i hur de styrs. De är olika gällande exempelvis ledningsform och hur de får uppdrag (se SOU 2018:79; Statskontoret 2011, 2014). Myndigheterna antas möta liknande grundläggande normer om oberoende men ändå förefaller regeringen använda positionering på olika sätt för olika analys- och utvärderingsmyndigheter. Variationen indikerar att det finns faktorer bortom de grundläggande normerna om oberoende som bidrar till att förklara hur myndigheterna positioneras. Tidigare forskning har identifierat olika förhållanden i politikområden som kan förklara avvägningar mellan olika metagovernance-strategier i svensk statsförvaltning (se Pierre och Sundström 2009), men även här behövs fler empiriska studier. Ett svar på en fråga om hur myndigheternas positionering motiveras och vidare förstås utgör därmed ett bidrag till att fylla en lucka i statsvetenskapen.

1.2 Syfte och frågeställning

1.2.1 Syfte

Uppsatsen syftar till att beskriva hur analys- och utvärderingsmyndigheter positioneras och att identifiera och diskutera faktorer som kan bidra till att förklara dessa myndigheters positionering. Trafikanalys och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys väljs som analysenheter i uppsatsen. Urvalet motiveras i kapitel 4.

1.2.2 Frågeställningar

- Hur positioneras Trafikanalys och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys vertikalt samt horisontellt?
- Hur motiveras positioneringen av respektive myndighet?

1.3 Disposition

Inledningsvis beskrivs analys- och utvärderingsmyndigheter och idéer om oberoende kopplade till analys- och utvärderingsverksamhet. Efter det beskrivs teori och teoretiskt ramverk. Det följs av en beskrivning av hur studien har genomförts. Sedan presenteras analysen och resultatet i två empiriska kapitel, ett för respektive myndighet samt i ett kapitel för jämförelse. De två frågeställningarna besvaras därmed gemensamt men uppdelat på de två fallen. I ett avslutande kapitel presenteras slutsatser och avslutande reflektioner.

2. Analys och utvärderingsmyndigheter och oberoende

I kapitlet beskrivs vad som menas med analys- och utvärderingsmyndigheter samt på vilka sätt oberoende kopplas ihop med analys- och utvärderingsverksamhet i statsvetenskapen. I övrigt utgör forskning om styrning av utvärderings- och analysmyndigheter i Sverige en lucka i statsvetenskapen och det finns därmed inga forskningsresultat kring styrningen av dessa att presentera.

2.1 Analys- och utvärderingsmyndigheter

Vilka myndigheter som inkluderas i kategorin analys- och utvärderingsmyndigheter kan variera något. I direktiven till analys- och utvärderingsutredningen inkluderas sju sektorsspecifika myndigheter i kategorin (Dir. 2017:79): Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) och Trafikanalys. I uppsatsen avgränsas kategorin till dessa.

Det har gjorts utredningar om dessa myndigheter. Bland annat analys- och utvärderingsutredningen (SOU 2018:79) och Statskontorets (2011, 2014) utredningar om myndigheterna som förvaltningspolitiskt fenomen och om ändamålsenligheten i organisering av analys- och utvärderingsverksamhet i denna form. De beskriver exempelvis att myndigheterna är en företeelse med rötter i bland annat renodling av verksamheter och utvecklingen av granskningssamhället samt att de präglas av både likheter och olikheter. En likhet är att fem av de sju myndigheterna i kategorin bildades mellan 2009 och 2011, bland annat Trafikanalys och Vårdanalys. Flera av dem har föregångare i form av att delar av verksamheten exempelvis legat på andra myndigheter tidigare (SOU 2018:79: 50). Statskontoret (2014: 7)¹ skriver att framträdande likheter är att verksamheterna är beroende av personal med hög kompetens, att regering och Regeringskansliet ofta är deras främsta målgrupp samt att verksamheterna i regel innefattar egeninitierad verksamhet och regeringsuppdrag. Skillnader är att de arbetar inom olika sektorer och därmed behöver olika kompetens. I en annan utredning beskriver Statskontoret (2011: 95) gruppen som heterogen

¹ I utredningen ingick Finanspolitiska rådet och Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)

eftersom vissa av myndigheterna tillkommit vid olika tillfällen och med olika syften och att finns skillnader i uppgifter resurser och i regeringens styrning av dem.²

Utredningarna diskuterar olika frågeställningar som handlar om bland annat styrning och organisering. Statskontoret (2011: 95ff, 2014: 82) diskuterar att det i organiseringen av verksamheterna finns en utmaning i att balansera mellan oberoende och relevans samt att myndigheterna framförallt är oberoende av implementering av politik men inte från policyskapande. Analys- och utvärderingsutredningen (SOU 2018:79: 92, 105) beskriver att myndigheterna arbetar olika nära samt har olika samspel med regeringen. De är även uppdragsstyrda i olika grad. Samtliga är enrådighetsmyndigheter förutom Vårdanalys som är en styrelsemyndighet. Det är intressanta observationer om myndigheternas styrning som motiverar en närmare titt på just deras positionering.

Inom statsvetenskapen har Ullström (2014: 151f) problematiserat benämningen *fristående utvärderingsmyndighet* eftersom det döljer delar av analys- och utvärderingsmyndigheters verksamhet, såsom att de bidrar till policyutveckling. Ullström menar att myndigheterna är fristående i den mening som alla myndigheter i den svenska statsförvaltningen är självständiga, men de är inte fristående från regeringen. Diskussionen belyser att kategoriseringen och benämningen är ett sätt att beskriva dem men att det är en förenkling. Dock är det en kategorisering som görs i politiken och förvaltningen, vilket visar på kategorins relevans för att förstå idéer om myndigheternas roller och funktion.

2.2 Analys- och utvärderingsverksamhet och oberoende

Oberoende är ett mångtydigt begrepp i relation till analys- och utvärderingsmyndigheter och är snarare en fråga om grader än ett absolut tillstånd (Bringselius 2013: 51f). När analys- och utvärderingsmyndigheter benämns som oberoende eller fristående är det i regel relationen till den utvärderade verksamhetens om åsyftas men även relationen till regeringen och politiken tas upp i diskussioner om myndigheternas roller (Statskontoret 2011: 7, 58f; SOU 2018:79: 97, Dir. 2017:79: 5f). Utvärderingslitteratur belyser att även relationen till andra intressenter är en relevant aspekt av oberoende (Hertting 2008, Bringselius 2013).

² I utredningen ingick Finanspolitiska rådet, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) samt nedlagda SADEV, vilket kan förklara att den utredningen menar myndigheterna inrättades vid olika tillfällen medan analys- och utvärderingsutredningen pekar på att det var under ett kort tidsintervall.

Relationen mellan utvärderare och utvärderad är ett vanligt tema i utvärderingslitteraturen. Utvärdering som utförs av en annan aktör än den utvärderade verksamheten brukar benämnas som extern utvärdering. Den externa granskningens förtjänster bottnar i idéer om att det skapar förutsättningar för objektiv granskning och för utvärderaren att göra mer radikala omprövningar (Hertting och Vedung 2009: 64). Tanken är att den externa utvärderaren inte har något intresse i vilka resultat som nås samt att den inte påverkas av närhet eller lojalitet till utvärderad verksamhet. Omvänt kan intern utvärdering exempelvis ha bättre verksamhetsrelevans (ibid.; Vedung 2009: 182f). Idéerna om objektivitet är därmed kopplade till oberoende gentemot den utvärderade. Idéer om externa utvärderingars fördelar liknar i många avseenden förvaltningspolitiska idéer om renodling av verksamheter och kontroll och ansvarsutkrävande genom mål- och resultatstyrning (Vedung 2009: 181; Hertting och Vedung 2009: 38ff). I den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 (Prop. 2009/10:175: 112f) skriver regeringen att fördjupade analyser av verksamheters effekter och effektivitet bör utföras av en annan aktör än den utvärderade verksamheten eftersom det möjliggör en opartisk bedömning, det visar på att idéer om extern utvärdering haft genomslag i politiken. Förhållandet mellan utvärderare och utvärderad har således betydelse då det rör synen på utvärderingens styrkor och svagheter.

Relationen till politiken är också av betydelse i organiserandet av analys- och utvärderingsmyndigheterna. Det kommer av att myndigheterna oundvikligen är regeringens resurs i förverkligandet av politik och är styrda av politiken, samtidigt som att förhållandet kan påverka analysernas och utvärderingarnas trovärdighet. En nära relation till regeringen kan skapa misstanke om att myndigheterna endast levererar det som regeringen efterfrågar (se SOU 2018:79: 158; Statskontoret 2011: 28). Förhållandet blir även aktuellt utifrån idéer om utvärdering som ett instrument för ansvarsutkrävande i en demokratisk styrkedja. Utvärdering är ur detta perspektiv ett instrument för ansvarsutkrävning genom att det ger kunskap om hur offentlig verksamhet utförs (Ahlbäck 1999: 255f). Det kan uppstå spänningar mellan regeringens roll att styra verksamheten som utvärderar och regeringens roll som ansvarig för verksamheten som utvärderas, det vill säga att regeringen är huvudman för både utvärderare och utvärderad. Ahlbäck (1999: 105f) diskuterar denna spänning och menar att förvaltningsrevision, det som Ahlbäck studerar och som Riksrevisionen gör, inte kan tillåtas styras av politiken. Annan utvärderingsverksamhet kan legitimt styras av politiken men då utgör det inte kunskapsförmedling som är lämplig för ansvarsutkrävande.

Ytterligare en aspekt av oberoende är relationen till andra aktörer, i och utanför staten, såsom myndigheter, företag eller intresseorganisationer. Det är en aspekt av oberoende eftersom analyser och utvärderingar är en politisk arena och därmed föremål för politisk intressekamp. Analyser och utvärderingar är i sig själva politiska interventioner som har politisk betydelse eftersom de bidrar till verklighetsbeskrivningar och till synen på vad som är relevanta faktorer i bedömningen av politik (Hertting och Vedung 2009: 15; Hertting 2008: 510ff). Även Bringselius (2013: 52f), som studerar Riksrevisionen, beskriver att relationer till externa intressenter har betydelse för en granskningsverksamhets oberoende. Synen på utvärderingars beskaffenhet och syften påverkar givetvis betydelsen av involverandet av intressenter. Utifrån en syn på utvärderingar som värdeneutrala är nära relationer till andra intressenter något som kan befäcka utvärderingen med politik. En syn i stil med att fakta och värden inte kan skiljas åt medför att relationen ges en annan betydelse (Karlsson Vestman och Conner 2006; Ivarsson och Salas 2013: 101). Oavsett utgångspunkt belyser resonemangen att andra aktörer kan influera verksamheten och att relationerna därmed är relevanta för att förstå hur analys- och utvärderingsmyndigheters roll uppfattas.

Bringselius (2013) och Ahlbäck (1999) studerar oberoende granskning och utformar kriterier för att förstå hur Riksrevisionen och tidigare Riksrevisionsverket och Riksdagsrevisorerna organiseras utifrån krav på oberoende. Kriterierna gäller externa och interna relationer (Bringselius 2013: 53f) samt initiativ till och innehåll i granskningen (Ahlbäck 1999: 104). Kriterier överlappar delvis med dimensioner av positionering, som presenteras närmare i kapitel 3. Det visar att positionering är relaterat till oberoende vilket styrker resonemanget att dessa myndigheters organisering är förknippade med speciella förutsättningar som gör dem till en intressant kontext för studier av positionering.

Avslutningsvis är analys, utvärdering och granskning breda begrepp som kräver visst förtydligande. I uppsatsen avser analys och utvärdering verksamheter som gör noggranna bedömningar av exempelvis utfall samt framåtblickande verksamhet såsom policyanalyser (Vedung 2009: 21f; SOU 2018:79: 25) Granskning används som ett samlingsbegrepp för verksamheterna eftersom det anspelar på fenomenet granskning samhället, som tidigare diskuterats (se t.ex. Power 1999, Ahlbäck Öberg 2010, Lindgren och Johansson 2013).

3. Teori

I kapitlet beskrivs teoretiska utgångspunkter och uppsatsens teoretiska ramverk. Hur ramverket används i analysen beskrivs närmare i kapitel 4.

3.1 Governance och metagovernance

Begreppet governance är mångtydigt och används brett i statsvetenskapen. Det används ofta för att beskriva en förändring i hur samhällen organiseras och styrs: från *government till governance*. Uttrycket syftar till att fånga en utveckling av politiska system som innefattar att politik skapas och förverkligas av flera olika självstyrande aktörer, snarare än av en regering genom hierarkiska medel (Sørensen 2006). En bakgrund till utvecklingen är bland annat NPM som medfört att fler delar av det politiska systemet är beroende av självstyrande aktörer (Torfing m.fl. 2012: 124). Ett känt inlägg i diskussionen är Rhodes (1996) som argumenterar för att utvecklingen mot mer governance och mindre government utgör en urholkning av staten, att dess kapacitet att styra är mindre än tidigare.

Från government till governance är ett kritiserat uttryck. Kritiker menar att det är en förenkling av hur politiska system har utvecklats och att det felaktigt förminskar eller döljer regeringars roll i hur samhällen styrs (Pierre och Sundström 2009; Torfing m.fl. 2012: 10). Regeringars styrning har förändrats snarare än försvagats (Sørensen 2006: 98, Pierre 2009: 46). Det är även en förenkling att säga att governance-arrangemang endast är en nutida företeelse. Det svenska politiska systemet har exempelvis präglats av involverandet av olika samhällsaktörer genom traditioner kopplat till ett korporativt system (Hedlund och Montin 2009: 12f; Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 16). Governance-begreppet fyller emellertid en funktion genom att belysa att politiska system är fragmenterade och består av olika mer eller mindre självstyrande aktörer med ömsesidiga beroenden.

Ett växande fält inom governance-litteraturen som kallas för metagovernance är fokuserat på att förstå hur regeringar, eller andra aktörer, kan styra i samhällen som präglas av komplexa problem och hög grad av interaktion mellan olika aktörer i skapandet och förverkligandet av politik (Torfing m.fl. 2012: 122ff, Sørensen 2006: 98). I teoribildningen kring metagovernance ryms olika perspektiv och utgångspunkter. Sørensen (2006: 101) menar att metagovernance bäst definieras som ett paraplykoncept för en bred och fragmenterad skara uppsättningar verktyg för att styra självstyrande aktörer. Torfing m.fl. (2012: 131) beskriver att forskning om

metagovernance innefattar produktionen och spridning av hegemoniska normer om styrning och att styras; kontextbundna, normativa och politiska val mellan olika styrmedel samt strategisk institutionell design med syftet att uppnå politiska mål.

I denna uppsats används metagovernance som en teoretisk utgångspunkt genom att uppsatsens problemformulering bottnar i att regeringen är en metastyrare som använder indirekta strategier för att påverka mer eller mindre självstyrande aktörer samt som ett teoretiskt ramverk för att analysera hur regeringen använder dessa strategier.

3.2 Teoretiskt ramverk

Jacobsson, Pierre och Sundströms (2015) modell för styrning genom organisering utgör uppsatsens teoretiska ramverk. Teorin är lämplig för uppsatsen eftersom det är en statscentrerad modell som bottnar i litteratur om metagovernance och empiriska observationer från det svenska politiska systemet.

Strategierna vertikal och horisontell positionering³ är i fokus eftersom det är den aspekt av metagovernance som beskriver myndigheters relationer, både till den politiska makten och till andra intressenter, vilket är intressant att studera utifrån de grundläggande normerna om oberoende som omger analys- och utvärderingsmyndigheter. Positionering utgör tillsammans med inrättande av organisatoriska enheter och reformberättelser de strategier och styrmedel som Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) identifierat som centrala för regeringar i att organisera en receptiv förvaltning. Inrättandet av organisatoriska enheter är styrning för att det markerar att regeringen prioriterar ett verksamhetsområde samt ger regeringen ett verktyg för att hantera området över tid. Reformberättelse syftar på hur exempelvis propositioner eller uttalanden i media skapar mening på ett politikområde, vilket påverkar aktörer som arbetar med frågorna (Sundström 2016: 154f)

Utgångspunkten i uppsatsen är, som i Jacobsson, Pierre och Sundströms (2015: 75) studie, att hur regeringar organiserar sin förvaltning bottnar i institutionaliserade idéer och praktiker. En undersökning av positionering är statsvetenskapligt intressant eftersom organiseringen är ett uttryck för politisk makt och för att analysen belyser rådande förhållanden, idéer och praktiker

³ I Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) benämns vertikal positionering som distansering. I uppsatsen används vertikal positionering då det är benämningen som använts i senare texter (Sundström 2016).

som är med och utformar det politiska systemet. Det är denna utgångspunkt som gör frågeställningen om hur positioneringen motiveras lämplig för att utforska förklarande faktorer, eftersom dessa resonemang blir ett uttryck för de idéer som möjliggör styrningen. Viktigt att notera är även att begreppet förklarande faktorer syftar på förhållanden och idéer som kan bidra till att öka förståelsen för positioneringen och inte kausala mekanismer.

3.2.1 Vertikal positionering

Vertikal positionering är ett teoretiskt begrepp som syftar på avståndet mellan den politiska makten och en organisatorisk enhet. I uppsatsen beskriver det relationen mellan regeringen⁴ och analys- och utvärderingsmyndigheter. Genom att ge myndigheter olika grader av autonomi balanserar regeringen mellan behovet av kontroll och behovet att delegera. Kontroll är viktigt för demokratisk legitimitet och delegering är viktigt för att undvika överbelastning. Att organisera en myndighet med en högre grad av autonomi, på avstånd, är en *hands-off* strategi medan att positionera myndigheter närmare regeringen kallas för *hands-on* strategi. (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 60f; Sundström 2016: 156). Jacobsson, Pierre och Sundström (2015: 64) identifierar fem dimensioner av autonomi som beskriver myndigheters vertikala position: *legal, intern organisation, ledningsform, sakpolitisk reglering, intervention*.

Legal autonomi handlar om organisatoriska enheters institutionella förhållanden som regleras i lag. I Sverige har förvaltningsmyndigheter under regeringen en hög grad av legal autonomi eftersom det finns förbud mot ministerstyre och mot att regeringen blandar sig i myndighetsutövning i enskilda fall (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 61ff). Samtliga analys- och utvärderingsmyndigheter styrs därmed *hands-off* ur ett legalt perspektiv och ingen av dem har en särställning såsom Riksrevisionen eller Riksbanken som organiserats under riksdagen. Det finns därmed ingen anledning att undersöka myndigheternas legala autonomi i uppsatsen.

Autonomi gällande den *interna organisationen* syftar på huruvida regeringen styr exempelvis myndighetens lokalisering eller hur dess interna organisation ska vara utformad. I regel bestämmer myndigheterna över detta enligt myndighetsförordningen (2007:515) men regeringen kan ange bestämmelser kring intern organisering i myndighetens instruktion eller

⁴ Även Regeringskansliet innefattas i regeringen. I uppsatsen används båda begreppen eftersom båda förekommer i empirin men teoretiskt har de samma innebörd, det vill säga att de syftar till att beskriva den politiska makten.

genom andra regeringsbeslut (Sundström 2016: 157). Regeringen kommer därmed tolkas styra med lägre grad av autonomi gällande intern organisation om den fattat beslut om myndighetens lokalisering, rekrytering, löner eller organisationsstruktur.

En myndighets *ledningsform* påverkar myndighetens autonomi eftersom det påverkar ansvarsförhållanden mellan myndighetsledningen och regeringen. En enrådig myndighet har en lägre grad av autonomi än en styrelsemyndighet. I enrådig myndighet är generaldirektören ensamt utsedd av, utvärderad av och ansvarig gentemot regeringen. En styrelse antas ha högre grad av autonomi eftersom den består av flera ledamöter med egna perspektiv och intressen (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 65).

Autonomi avseende *sakpolitisk reglering* syftar på hur detaljerad den sakpolitiska författningen för myndighetens verksamhetsområde är. I undersökningen av analys- och utvärderingsmyndigheter förstås sakpolitisk reglering som bestämmelser i instruktionen kring myndighetens analys- och utvärderingsverksamhet men även andra författningar som påverkar hur de genomför sin verksamhet.

Intervention syftar på att regeringen kan styra myndigheter med lägre grad av autonomi genom att intervensera i hur de genomför sina uppgifter. Regeringen kan intervensera med många, återkommande och detaljerade mål, uppdrag, krav på resultat och krav på återrapportering. Antalet uppdrag i regleringsbrev har av statsvetare beskrivits som den främsta metoden för regeringar att öka kontrollen över myndigheter. Även utbyten, formella som informella, mellan myndigheterna och Regeringskansliet är uttryck för graden av autonomi. Täta utbyten underlättar för myndigheter att agera i linje med regeringen vilja (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 65).

3.2.2 Horisontell positionering

Precis som vertikal positionering innefattar horisontell positionering flera aspekter. Begreppet delas upp i två varianter; interagerande positionering och rivaliserande positionering. Interagerande positionering beskriver hur en myndighet påverkas av samtal och diskussioner med andra aktörer. Rivaliserande positionering bygger på en idé om att myndigheter påverkas av en risk att en annan aktör kan ges ansvaret för verksamheten (Sundström 2016: 160f, Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 50–60).

I uppsatsen används inte rivaliserande positionering för att beskriva positionering utan en teoretisk avgränsning görs till interagerande positionering. Just interaktion och exponering mot idéer och perspektiv är vad som gör positioneringen av analys- och utvärderingsmyndigheterna intressant. Framöver i uppsatsen avser horisontell positionering endast interagerande positionering.

Positionering görs internt och externt. Extern positionering beskriver hur externa aktörer, såsom intresseorganisationer, kopplas ihop med en organisatorisk enhet. De är verksamma på samma område och bidrar därmed med någon slags expertis. Det kan göras genom att ett råd eller styrelse inrättas i eller i anslutning till enheten och fylls med olika intressenter. Eller genom att enheten instrueras att på något sätt interagera med vissa aktörer (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 50ff, 73f). Intern positionering fungerar som extern men syftar på exponering mot statliga aktörer. Det speciella med intern positionering är att regeringen kan bestämma över samtliga aktörer och därmed koppla ihop olika myndigheter genom att ge dem delvis överlappande ansvarsområden men att de försvarar olika värden eller har olika expertis. Extern positionering och intern positionering görs längs ett antal dimensioner: *nivå, beslutsfas, arbetsmetod för utbytet* och *intressenter*. Dessa dimensioner kan sammanfattas i *var, när, hur och vem* (ibid: 53ff).

Aktörer involveras på olika *nivåer* i myndigheten genom att de exempelvis genom ett råd eller styre kopplas till myndighetsledningen eller att regeringen beslutar om att vissa aktörer ska involveras i genomförandet av specifika projekt på tjänstemanna- eller gatubyråkratsnivå. Nivå-dimensionen avser således var i organisationen kopplingar till andra aktörer görs (Sundström 2016: 161). Att koppla aktörer till ledningsnivån påverkar strategiska beslut och långsiktiga planer. Att involvera aktörer på en mer operativ nivå gör att specifika projekt och uppdrag diskuteras från olika perspektiv (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 51f).

Aktörer kan involveras i olika *beslutsfaser*, exempelvis tidigt i diskussioner om policyförslag eller sent i genomförandet av politiska direktiv (Sundström 2016: 161). I en analys- och utvärderingsmyndighet tolkas de relevanta beslutsfaserna vara stadier i analys- och utvärderingsverksamheten. Närmare bestämt planering, formulering av uppdrag, utformning av projektet, datainsamling, analys, slutsatsdragning, och rekommendationer (Hertting och Vedung 2009: 177).

Regeringen positionerar även myndigheter gentemot andra aktörer genom vilka *arbetsmetoder* som gäller för utbytet mellan myndigheten och aktörerna. Det handlar om vilka spelregler som gäller, exempelvis hur och när resultat från ett samarbete ska redovisas eller huruvida aktörerna kan fatta egna beslut (Sundström 2016: 52).

Slutligen kan regeringen positionera en myndighet genom att bestämma *vilka* aktörer och intressenter som kopplas ihop med den (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 52f).

3.2.3 Faktorer som kan förklara positionering

För att besvara uppsatsens andra frågeställning krävs en explorativ ingång i empirin. Det betyder att empirin analyseras relativt förutsättningslöst för att hitta hur relationer motiveras och vidare identifiera förklarande faktorer. Även om ingången till empirin är bred kan tidigare forskning bidra med viss guidning samt placera in uppsatsen i ett fält, vilket förtydligar uppsatsens bidrag till statsvetenskapen.

Pierre och Sundström (2009) analyserar vad som kan förklara variation i styrformer mellan politikområden och över tid med hjälp av ett antal empiriska fall. De resonerar i termer av centraliserad hierarkisk styrning och decentraliserad förhandlad styrning, vilket fångar in både vertikal och horisontell positionering (ibid. 249ff). De finner att det inte finns ett tydligt svar på deras fråga om avvägningen mellan hierarkisk centraliserad och förhandlad decentraliserad styrning men menar att det finns både strategiska och strukturella förklaringar och formulerar ett antal hypoteser om avvägningen utifrån sina empiriska analyser. Även Hall (2015) undersöker politikens styrning av förvaltningen genom att analysera förändringar i styrningen av fem myndigheter, dock ingen analys- och utvärderingsmyndighet. Studien behandlar bland annat långsiktiga orsaker till organisatorisk förändring och i en jämförelse med Jacobsson (1984) förs resonemang om vad som påverkar myndigheters autonomi. Studien kan därmed bidra med vissa förklaringsfaktorer till positionering.

Den första hypotesen som Pierre och Sundström (2009: 255) formulerar gäller att graden av decentraliserad och förhandlad styrning på ett politikområde blir högre ju fler aktörer staten är beroende av för att skapa och genomföra politik. Decentraliserad styrning förstås som positionering med en högre grad av autonomi och förhandlad styrning förstås som att andra aktörer involveras. Hypotesen beskrivs även av Jacobsson, Pierre och Sundström (2015: 136).

Pierre och Sundström (2009: 255) beskriver dock att det finns empiriska exempel som talar emot hypotesen, där regeringen styr ett område eller myndighet med en högre grad av autonomi samtidigt som den behållit hierarkiska inslag.

Kunskapssynen på ett område är något som visat sig påverka positionering. Hypotesen är att om det finns en etablerad uppfattning, i politiken, i media, bland medborgare, om att ett politikområde är fyllt av värdekonflikter och bedömningar mellan olika intressen tenderar regeringen att positionera området eller myndigheten med en lägre grad av autonomi. Områden som präglas av en teknokratisk kunskapssyn positioneras med en högre grad av autonomi för det är enklare att ge upp makt på dessa områden då idén är att lösningar ”räknas” fram snarare än grundas i politiska avvägningar. (Pierre och Sundström 2009: 255; Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 136). Även Hall (2015: 218) är inne på ett liknande spår genom ett resonemang om att myndigheter tillåts autonomi när de hanterar avpolitiserade frågor.

Å andra sidan belyser litteraturen att det finns en tendens att vilja delegera intressekonflikter till myndigheter som då kan fungera som en typ av arena för medling, vilket även Jacobsson (1984) observerat (Hall 2015: 24, 219). Jacobsson, Pierre och Sundström (2015: 61f) beskriver också att ett syfte med att distansera sig från en viss myndighet eller fråga är att undvika ansvarsutkrävande för obekväma beslut.

En tredje hypotes som formuleras av Pierre och Sundström (2009: 255f) är att ju viktigare en fråga anses vara av politiken, regeringen, desto mer centraliserad och hierarkisk blir styrningen. Regeringen vill behålla kontroll. Förklaringen handlar alltså om politiska prioriteringar men även omständigheter som kriser eller uppmärksammade brister på ett område kan göra att ett område blir viktigt för en regering. Även tider av många reformer på ett område ökar efterfrågan på kontroll (ibid: 252ff; Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 136).

En fjärde hypotes från Pierre och Jacobsson (2009: 256) gäller spårbundenhet. Den går delvis på tvären mot den tredje hypotesen som betonar politikens agens. Hypotesen lyder att *ju längre ett politikområde dominerats av en viss typ av styrform, desto svårare att införa en annan form* (ibid.). Det betyder att ett politikområdes initiala organisering, eller andra formativa moment, blir betydelsefulla för att förklara positionering (se även Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 137).

Relaterat till institutionaliserade idéer och praktiker är förvaltningspolitiska trender som förklarande faktor (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 137). Även om de två faktorerna har stora beröringspunkter tolkas förvaltningspolitiska trender, i uppsatsens kontext, vara något annat än spårbundenhet eftersom det syftar på dominerande idéer som anses brett tillämpbara. Exempelvis har NPM och företagisering bidragit till att myndigheter i regel har högre grad av autonomi gällande intern organisationen samt att myndigheter ofta leds av en myndighetschef (ibid. 115ff). Specifikt för uppsatsens kontext är att dominerande idéer om utvärderingars organisering kan påverka hur myndigheterna positioneras. Exempelvis kan idéer om renodling av verksamhet och mål- och resultatstyrning kopplas till förekomsten av extern utvärdering (se t.ex. Prop. 2009/10:175). Utforskandet av förklarande faktorer syftar till att gå bortom generella idéer om hur verksamheten ska organiseras och förstå varför vissa sätt att organisera anses lämpliga under just vissa förutsättningar. Således förstås idéer om att exempelvis extern utvärdering är önskvärd som en del av förvaltningspolitiska trender som förklarande faktor.

Graden av invärdhet i EU tycks påverka styrningen av ett politikområde. Politikområden som regleras av EU brukar medföra decentraliserad förhandlad styrning då EU tenderar att ställa krav på den typen av arrangemang (Pierre och Sundström 2009: 254; Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 136). Hall (2015: 199f) beskriver dock att EU-medlemskapet har lett till ett behov av att stärka Regeringskansliet, vilket resulterat i att vissa myndigheter getts en typ av stabsfunktion för att möta upp mot det behovet. EU:s påverkan på positionering verkar därmed variera.

4. Genomförande

I kapitlet beskrivs urval av myndigheter och material, hur materialet samlats in samt uppsatsens analytiska utgångspunkter.

4.1 Val av fall

Inledningsvis görs valet att studera två myndigheter, det möjliggör en jämförelse till den explorativa delen av uppsatsen samtidigt som det finns utrymme att göra beskrivningar av hur myndigheterna är positionerade. Nästa val gäller vilka myndigheter som ska utgöra fallen, eller analysenheterna. Ett grundläggande krav är att myndigheterna som väljs ska kunna användas för att säga något om fenomenet de är ett fall av, det krävs med andra ord att det finns resonemang om positionering att hitta.

Urvalet görs utifrån den grupp av myndigheter som beskrivs som analys- och utvärderingsmyndigheter i kapitel 2. Gruppen analys- och utvärderingsmyndigheter är, i vissa avseenden, en blandad grupp myndigheter. Men de har även betydande likheter, exempelvis att fem av sju inrättades under ett tidsintervall på två år samt att de är organiserade utifrån sektorn de analyserar (Statskontoret 2011, 2014). Det som framförallt binder dem samman är att de kategoriseras som fristående analys- och utvärderingsmyndigheter, av regeringen och andra myndigheter (se Statskontoret 2011, Dir 2017:79) och därmed kan sägas möta liknande grundläggande normer om oberoende. Det medför en förväntan om att det finns resonemang om samtliga myndigheters positionering, eftersom positionering är relaterat till relationer som påverkar oberoende. Således kvalificerar sig samtliga myndigheter i gruppen som lämpliga fall (Esaiasson m.fl. 2017: 165).

Utforskandet av faktorer som kan bidra till att förklara positionering medför ett behov av ett urval som är lämpligt för att utveckla teori. En lämplig strategi för detta är att jämföra myndigheter med olika utfall gällande positionering för att identifiera vad som skiljer dem åt, vilket vidare kan vara potentiella förklarande faktorer till skillnaderna i positionering (Esaiasson m.fl. 2017: 112ff). Det ideala upplägget utifrån strategin är att maximera variationen i positionering mellan två myndigheter men eftersom en del av uppsatsen går ut på att beskriva just positionering, eftersom det saknas kunskap om det, är det inte möjligt. Därmed behöver valet göras utifrån information som finns om någon viktig aspekt av positionering, som ger en förväntan om skillnader i styrningen.

En aspekt av positionering som är central i förståelsen av positionering och som det finns tillgänglig information om är myndigheternas ledningsform, det påverkar både myndighetens relation till såväl regeringen som till externa aktörer (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 51). Alla analys- och utvärderingsmyndigheter förutom Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) är enrådighetsmyndigheter (SOU 2018:79). Vårdanalys väljs därför som ett av fallen. Ledningsformen indikerar att myndigheten positionerats med en högre grad av autonomi i relation till regeringen och kopplats ihop med andra intressenter.

För att välja en av enrådighetsmyndigheterna används information som finns i analys- och utvärderingsutredningen (SOU 2018: 79: 66–85) om mängden egeninitierade projekt och regeringsuppdrag. Det är en indikation på i vilken grad regeringen intervenerar i myndighetens arbete, vilket är en aspekt av vertikal positionering (Sundström 2016: 157f). Utifrån det väljs Trafikanalys som det andra fallet eftersom den tycks lägga minst resurser på egeninitierade uppdrag av analys- och utredningsmyndigheterna, vilket indikerar att de styrs med en lägre grad av autonomi. De valda myndigheterna beskrivs kort i följande två avsnitt.

Designen medför, precis som andra val, vissa begränsningar. Det är viktigt att inte dra långtgående slutsatser utifrån vad som framkommer utan att förstå utforskandet av förklarande faktorer som ett bidrag till den samlade empiriska forskningen på fältet (Esaiasson m.fl. 2017: 120, 168). Uppsatsen nära koppling till teori och tidigare forskning gör att den bidrar till kunskapsackumulation på fältet (Yin 2007: 54).

4.1.1 Trafikanalys

Trafikanalys inrättades 2010 och består av 33 årsarbetskrafter (Trafikanalys 2019: 45). Myndigheten låg fram till april 2019 under Näringsdepartementet.⁵ Transportfrågorna flyttades i april 2019 till det nyinrättade Infrastrukturdepartementet. Inrättandet av Trafikanalys föranleddes av Trafikverksutredningen (SOU 2008:31: 171f, 178) som bland annat föreslog att Regeringskansliets styrning skulle stärkas för tydligare styrning och effektivare uppföljning samt att en ny utvärderingsfunktion för effektivare styrning borde inrättas. Utredningen menade att det fanns problem på transportområdet gällande infrastrukturplanering och

⁵ I uppsatsen benämns intervjupersoner som numera arbetar på Infrastrukturdepartementet som tjänstemän på Näringsdepartementet eftersom förändringen ännu inte skett vid tidpunkten för insamlingen av empirin.

uppföljning (Statskontoret 2011: 151ff) Förslagen utmynnade i att regeringen inrättade Trafikanalys och avvecklade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) (Dir. 2009:76; Prop. 2009/10:59). Samtidigt inrättades Trafikverket, mot bakgrund av samma utredning, och Banverket och Vägverket avvecklades. Innan dessa förändringar hade Transportstyrelsen inrättats som en sammanslagning av antal myndigheter på området. Efter reformerna utgörs transportmyndigheterna av Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI). Trafikanalys inrättande var således en del av en omfattande reformering av myndighetsstrukturen på transportområdet.

Myndigheten har kontor i Stockholm och Östersund och består av tre avdelningar. En avdelning för analys och granskning, en avdelning för utvärdering, nulägesanalys och statistik och en avdelning för verksamhetsstöd. Avdelningen för analys och granskning finns endast i Stockholm medan de andra två finns på båda kontoren (Trafikanalys 2019: 7f). SIKA hade tidigare ansvar för den officiella statistiken på transportområdet, som Trafikanalys tog över (Dir. 2009:76: 7; Prop. 2009/10:1: 47). Trafikanalys statistikverksamhet analyseras inte i uppsatsen eftersom det är ett ganska speciellt uppdrag med många regleringar och är därmed en annan verksamhet än analys- och utvärderingsverksamhet.

4.1.2 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Vårdanalys inrättades 2011 och verksamheten utgörs av 35 årsarbetskrafter (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019a: 67). Myndigheten ligger under Socialdepartementet. Vårdanalys inrättades mot en bakgrund av en politisk inriktning på hälso- och sjukvårdspolitiken som dominerades av idéer om individers valfrihet. Alliansregeringen som valdes 2006 ville öka patienters valfrihet genom att möjliggöra val av bland annat läkare och vårdenhet. Det fanns även idéer om kunskapsstyrning som medel för att nå politiska mål. Den politiska inriktningen ledde till en efterfrågan på information och kunskap, dels till patienter som skulle göra informerade val om sina hälso- och sjukvård men även information till regeringen som behövde bygga kunskapsstyrningen på systematisk uppföljning (Statskontoret 2011: 141ff). Myndigheten hade ingen statlig föregångare och tog därmed inte över existerande verksamhet.

Myndigheten hette inledningsvis Myndigheten för vårdanalys. Under 2015 fick den ett utökat uppdrag som innebär att verksamheten omfattar hela socialtjänsten. Det innebar även att

namnet ändrades till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2016: 3). Verksamheten är organiserad i en avdelning för analys och granskning och i en stab. Avdelning för analys och granskning genomför den egeninitierade verksamheten samt regeringsuppdrag. Staben arbetar med stödfunktion såsom kommunikation och juridik (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2018: 11).

4.2 Material

4.2.1 Intervjuer

Intervjuer ger tillgång till information som inte finns dokumenterad. Myndigheternas positioner och relationer inte är helt dokumenterade utan existerar i det dagliga arbetet. Intervjuer med personer i verksamheterna är således nödvändiga för att beskriva hur myndigheterna är positionerade. Intervjuer är även centrala för att besvara uppsatsens frågeställning gällande motivering av positioneringen eftersom intervjuerna möjliggör oväntade svar som kan bidra till att utveckla teori och begrepp (Esaiasson m.fl. 2017: 260ff).

Intervjupersonerna väljs utifrån att de kan ge relevant information om det som studeras. Det medför att centralitet är en viktig urvalsprincip (Esaiasson m.fl. 2017: 235, 267). För att få kontakt med centrala personer inleds urvalet med kontakt en person med koppling till respektive myndighet, en anställd på Vårdanalys och en anställd på Näringsdepartementet med kunskap om Trafikanalys, som gav tips om intervjupersoner på såväl myndigheterna som Regeringskansliet. Kontakternas tips om relevanta intervjupersoner ledde till intervjupersoner med nödvändig centralitet, ett slags snöbollsurval (Esaiasson m.fl. 2017: 267).

För båda fallen intervjuas personer som har arbetat eller arbetar i ledningen på myndigheterna, flera av dem under lång tid och/eller sedan myndigheternas inrättande. Att intervju personer som var involverade i myndigheternas inrättande är lämpligt utifrån uppsatsens syfte eftersom det innebär att de har insyn i diskussioner som fördes om myndigheternas organisering. Samtidigt behövs intervjupersoner med insyn i myndigheternas verksamhet för att beskriva positionering, sådana personer återfinns sannolikt på Regeringskansliet eller i myndigheten idag. Intervjupersoner som inte var med vid myndigheternas uppstart men som har insyn i verksamhet kan även ge värdefull information om potentiella förklaringsfaktorer eftersom uppsatsen görs utifrån ett perspektiv på positionering som innebär att den bottenar i rådande idéer och praktiker (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015: 75). En blandning av

intervjupersoner är därmed önskvärd. Det uppnås genom att personer som var en del av respektive myndighetsledning vid inrättandet av myndigheterna samt personer som arbetar med myndigheterna idag intervjuas. Totalt har åtta intervjuer genomförts, se bilaga för förteckning.

Intervjuerna genomförs som semistrukturerade intervjuer. Valet görs eftersom det möjliggör oväntade svar vilket nödvändigt för den utforskande delen av uppsatsen samt för att det är en pålitlig källa till information om faktiska förhållanden i myndigheterna (Esaiasson m.fl. 2017: 260ff). Ett eventuellt problem med öppna frågor gäller studiens reliabilitet (Berry 2002). Det kompenseras för med tydlighet i teorin som guidar analysen samt transparens i hur empirin analyseras. Intervjupersonernas positioner som eliter på sina områden ett antagande om att intervjupersonerna har en maktposition i relation till intervjuaren och därmed inte blir styrda av frågeställningarna, utan har förutsättningar att beskriva sin verklighet (Abercath och Rockman 2002: 675).

Intervjuerna transkriberas och behandlas som text i analysen. Transkriberingen är ordagrann men citaten som används i redovisningen av empirin tvättas för att göra dem läsbara. Det betyder att utfyllnadsord tas bort och att interpunktion läggs till. I övrigt har god forskningsetik tillämpats, deltagandet är frivilligt, intervjupersonerna informeras om hur materialet används och godkänner hur de benämns i uppsatsen. Materialet används endast till denna uppsats (Kvale och Brinkmann 2015: 91ff).

4.2.2 Dokument

Dokument bidrar till att besvara frågeställningarna eftersom de innehåller information om formell styrning av myndigheterna. Vissa dokument är även en del av områdenas reformberättelse med motiv och mening kring exempelvis myndigheters inrättande och därmed kan innehålla motiv till positioneringen (Sundström 2016). Dokument används därmed för att besvara båda frågeställningarna.

För att utforska förklaringsfaktorer till myndigheternas positionering inkluderas förarbeten till myndigheternas inrättande i empirin. De är centrala dokument i studien eftersom de återspeglar idéer och resonemang som präglade inrättandet av myndigheterna. Det betyder att propositioner, kommittédirektiv och efterföljande utredningar kring inrättandet samt

budgetpropositioner från inrättandet inkluderas i materialet. För Vårdanalys finns även en utredning från Regeringskansliet som föranledde inrättandet, som inkluderas i materialet.⁶

För att beskriva hur myndigheterna är positionerade inkluderas regleringsbrev och regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut. De visar på den löpande styrningen av myndigheterna. Även myndigheternas årsredovisningar inkluderas eftersom de innehåller information om myndigheternas verksamhet och organisation. För att skapa ett hanterbart material krävs ett urval bland dessa dokument. Ett sådant urval är inte ett problem för studien då den är kvalitativ och frågeställningarna kan besvaras utan att exakt alla dokument har lästs.

För båda myndigheter finns förteckningar av pågående regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut i de senaste årens regleringsbrev. Av denna anledning, att det finns tillgänglig information som underlättar insamlandet av material, inkluderas regeringsuppdrag i specifika regeringsbeslut och regleringsbrev från 2016–2019 i urvalet. 2016 väljs som startpunkt eftersom det från och med då finns förteckningar över pågående regeringsuppdrag för både Trafikanalys och Vårdanalys och för att det bedöms skapa ett hanterbart material. Urvalet kan medföra att kortare uppdrag som getts och hunnit redovisats mellan att förteckningarna upprättades missas. Bortfall bedöms dock inte skapa problem för analysen eftersom även kortare uppdrag kan löpa över tidpunkten för förteckningarnas upprättande och därmed ingå i urvalet, det uppstår därmed inte ett systematiskt fel som gör att någon aspekt av positionering missas. Även årsredovisningarna avgränsas till samma period⁷. För Vårdanalys inkluderas även Analysplanen för 2019 efter tips från en intervjuperson om att den innehåller resonemang om strategiska övervägande som görs i verksamheten.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att välja dokument från myndigheternas första år eftersom de kan förstås som formativa och att dokument från den perioden innehåller kritisk information (Esaiasson m.fl. 2017: 226). Men utifrån den logiken bör aspekter av positionering som formades under de åren vara lika närvarande i kommande års dokument. Ett annat alternativ är att sprida ut urvalet över tid och blanda dokument från olika år. Men eftersom detta inte är en

⁶ Det är en omfattande utredning på närmare 200 sidor. Läsningens fokus avgränsas till resonemang om myndighetens organisering, d.v.s. delar av kapitel 5 (s. 126–179) för att det är vad som är relevant för uppsatsen samt för att det inte finns möjlighet att göra en ordentlig läsning av hela utredningen.

⁷ Årsredovisningarna är i praktiken för åren 2016–2018 eftersom årsredovisningen för 2019 inte är gjord ännu.

studie av förändringar hade ett sådant upplägg inte gett några vinster i analysen, bara mer arbete kring urval och kartläggning av regeringsbeslut.

Urvalet ger att 33 dokument, varav 20 stycken är regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut, om Trafikanalys analyseras. 26 dokument, varav 10 är regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut, om Vårdanalys analyseras. Tillsammans utgör dokumenten och intervjuerna två källor för analysen. Dels kommer de två materialen åt något olika delar av positionering men fungerar även som en typ av triangulering som bidrar till en tillförlitlig analys (Berry 2002: 680).

4.3 Analytiska utgångspunkter

4.3.1 Abduktiv ansats

Den utforskande delen av uppsatsen präglas av en abduktiv ansats. Tendenser i empirin tillåts guida betoningen i teorin och vidare den fortsatta analysen av empirin genom vilka frågor som ställs till den (Blaikie 2009: 156). Om en förklarande faktor är framträdande i empirin finns det att utveckla förståelsen av fenomenet samt vilka frågor som ställs till empirin. Tillvägagångssättet möjliggör utforskande av faktorer som inte är del av det teoretiska ramverket och därmed teoriutveckling (Alvesson och Sköldberg 2017: 13).

4.3.2 Tolkande analys

För att uppfylla uppsatsens syfte och tillhörande frågeställningar behöver empirin tolkas. Som Esaiasson m.fl. (2017: 211) skriver är inte summan av delarna av intresse. Det som är av intresse är vad empirin säger om myndigheternas positionering och det står inte explicit i materialet och hittas inte genom att räkna antalet förekomster av en företeelse. Analysen kräver tolkning och att olika delar av empirin tillåts ha olika vikt.

Teorin förser uppsatsen med begrepp som används för att analysera hur myndigheterna är positionerade. Det görs som en klassindelad analys där kategorierna fungerar som verktyg i analysen (Esaiasson m.fl. 2017: 136ff). Kategorierna och deras operationaliserade uttryck sammanfattas i analyscheman som tillämpas i läsningen av materialet, som frågor som ställs till materialet. Närheten mellan de teoretiska begreppen och deras empiriska uttryck bidrar till god begreppsvaliditet (ibid: 59f). Analyschemana skapar systematik och transparens, vilket bidrar till uppsatsens reliabilitet (Ibid: 212ff, 136ff; Yin 2007: 59).

Som diskuterat ger tidigare studier vägledning i den utforskande delen av uppsatsen, men där tillämpas ett mer förutsättningslöst angreppssätt för att utforska förklaringar till positionering. Det betyder att texten analyseras med syftet identifiera potentiella förklarande faktorer, istället för att existerande kategorier styr vad som är av intresse i texten. Återkopplingen till teori, tidigare studier, görs därmed i uppsatsens slutsatser snarare än löpande i analysen.

4.4 Analysscheman

I avsnittet beskrivs analysscheman för vertikal och horisontell positionering. De har utformats utifrån uppsatsens teoretiska ramverk.

4.4.1 Vertikal positionering

I tabellen nedan sammanfattas de fyra dimensionerna av autonomi och deras empiriska uttryck. De har delats upp i högre respektive lägre grad av autonomi för att möjliggöra bedömningar av hur myndigheterna positionerats vertikalt.

Tabell 4.1 Vertikal positionering

	<i>Högre grad av autonomi/hands-off</i>	<i>Lägre grad av autonomi/hands-on</i>
Intern organisation	Regeringen styr inte aspekter av myndighetens interna organisation.	Regeringen styr aspekter av intern organisering, såsom enheter, rekrytering, lokalisering i instruktion eller annat beslut
Ledningsform	Styrelsemyndighet	Enrådighetsmyndighet
Sakpolitisk reglering	Få eller breda bestämmelser i författningar kring hur myndigheten ska genomföra sin verksamhet	Detaljerade bestämmelser i författningar som styr hur myndigheten ska genomföra sin verksamhet
Intervention	Få och/eller brett formulerade uppdrag, mål och återrapporteringskrav gällande analys- och utvärderingsverksamhet i instruktion, regleringsbrev och andra regeringsuppdrag. Få kontakter med Regeringskansliet.	Många och/eller detaljerade uppdrag, mål, återrapporteringskrav gällande analys- och utvärderingsverksamhet i instruktion och regleringsbrev och andra regeringsuppdrag. Täta kontakter med Regeringskansliet.

4.4.2 Horisontell positionering

Horisontell positionering handlar om på vilka sätt myndigheternas relateras till och exponeras för inflytande från andra aktörer: *var*, *när*, *hur* och *vem*. Teorins dimensioner används för att beskriva på vilka sätt myndigheterna är positionerade. Operationaliseringen av horisontell positionering skiljer sig därmed något från operationaliseringen av vertikal positionering. Uppdelningen mellan intern och extern positionering används i analysen för att beskriva positionering eftersom det är en kategorisering som görs i teorin.

Tabell 4.2 Horisontell positionering

Gentemot både interna och externa aktörer

Nivå (var)	Ledningsnivå, tjänstemannanivå
Beslutsfas (när)	Formulering av uppdrag, utformning av projektet, datainsamling, analys, slutsatsdragning eller formulering av rekommendationer
Arbetsmetoder (hur)	Reglering av hur utbytet ska gå till
Intressenter (vem)	Vilka aktörer myndigheten interagerar med

5. Trafikanalys

5.1 Vertikal positionering

5.1.1 Intern organisation

I kommittédirektiven till organisationskommittén som förberedde och genomförde inrättandet av Trafikanalys bestämmer regeringen att Trafikanalys ska vara lokaliserad i Stockholm och Östersund samt att huvudkontoret ska vara i Stockholm (Dir. 2009:76: 9). Regeringskansliet tycks även styra hur Trafikanalys organiseras gällande kompetens. I utredningen som direktiven resulterade i står följande:

RK har i olika sammanhang uttryckt en bedömning att myndigheten bör ha ca 30 medarbetare. Den bedömningen, sett i relation till storleken och omfattningen av myndighetens verksamhetsområde, innebär uppenbarligen att Trafikanalys i hög utsträckning kommer att arbeta som beställare, med forskarvärlden, andra myndigheter, konsulter m.m. som leverantörer av olika underlag.

(Näringsdepartementet 2009:07: 4f)

Det är även så myndigheten har kommit att organiseras, det lämnas utrymme i budgeten åt att ta in den expertis som uppdrag kräver. En tjänsteman på Näringsdepartementet beskriver följande:

Det finns mer pengar än anställda och det handlar om att man tar in konsulter med expertis i de uppdrag som man behöver. De [Trafikanalys] har valt att organisera så att de har en flexibilitet att anpassa sig till de regeringsuppdrag som kommer. Så att de kan ta in den kunskap och erfarenhet som behövs.

(IPT1)

Utredaren tolkar således att upplägget är något som Regeringskansliet efterfrågar. Det finns ingen formell styrning mot upplägget men myndigheten väljer att fortsätta göra på det viset. Att utredaren uppfattade att regeringen efterfrågade denna organisering ligger till grund för tolkningen att regeringen delvis behållit kontroll över myndighetens kompetens genom att efterfrågad kompetensen kan tas in vid behov.

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys ger att det ska finnas ska ett vetenskapligt råd vid myndigheten. Det är framförallt intressant som ett uttryck för horisontell positionering eftersom det exponerar myndigheten för andra aktörer, rådet beskrivs därför närmare i nästa avsnitt.

Regleringen av lokalisering och styrningen mot ett upplägg där myndigheten kan ta in nya kompetenser vid efterfrågan tolkas som att regeringen ger Trafikanalys en lägre grad av autonomi gällande den interna organisationen.

5.1.2 Ledningsform

Trafikanalys är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef. Det bestämdes av regeringen i direktiven till utredningen för inrättandet av Trafikanalys (Dir. 2009:76: 9). Det tolkas som ett uttryck för att Trafikanalys getts en lägre grad av autonomi.

5.1.3 Sakpolitisk reglering

Empirin indikerar inte att analys- och utvärderingsverksamheten på myndigheten styrs av andra författningar än instruktionen.⁸ I instruktionen bestäms att myndighetens huvuduppgift, analyser och utvärderingar av åtgärder inom transportområdet, ska genomföras med utgångspunkt i de transportpolitiska målen. Instruktionen ger även Trafikanalys ett antal uppgifter. En tjänsteman i myndighetens ledning beskriver att det finns utrymme att tolka hur de instruktionsenliga uppgifterna ska utföras samt möjlighet att anpassa ambitionsnivån (IPT4). Det indikerar att de instruktionsenliga uppgifterna är brett formulerade.

En läsning av instruktionen styrker tolkningen. Utöver huvuduppgiften finns nio skatformuleringar som gäller analys- och utvärderingsverksamhet (2–4, 6, 9 §§). De har något olika grad av detaljer. En uppgift lyder exempelvis att Trafikanalys ska göra regelbundna beskrivningar av utvecklingen inom transportområdet, en annan ger att Trafikanalys ska redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen senast den 15 april varje år. Medan en tredje lyder att Trafikanalys ska ansvara för analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn (2–3, 6 §§).

Överlag tolkas uppgifterna vara brett formulerade då de anger att myndighetens ska göra en analys, beskrivning, undersökning eller följa upp ett specifikt område utan närmare avgränsningar än vad som anges i huvuduppgiften, att myndigheten ska utvärdera, analysera

⁸ Bortsett från statistikverksamheten som beskrivs som regelstyrd. Den studeras dock inte inom ramen för denna uppsats.

och redovisa effekter av åtgärder med utgångspunkt i de transportpolitiska målen. Det betyder att Trafikanalys tolkas styras med en högre grad autonomi gällande sakpolitisk reglering.

5.1.4 Intervention

Uppdrag

Utöver de instruktionsenliga uppgifterna får Trafikanalys regeringsuppdrag i regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och informella kontakter (IPT4). Uppdragen i regleringsbrev innehåller specificeringar i stil med att myndigheten ska ”komma med förslag på justeringar för att nå bättre miljö- och klimatnytta samt underlätta för det övergripande målet att flytta långväga lastbilstransporter till sjöfart” (Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikanalys). Utöver tidpunkt för när uppdragen senast ska redovisas innehåller uppdragen i regel inte mer specifika instruktioner än exemplet ovan, de beskrivs i ett stycke på cirka tio rader (Regleringsbrev för budgetåren 2016–2019 avseende Trafikanalys).⁹

Regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut är, jämfört med instruktionsenliga uppgifterna och uppdragen i regleringsbrev, relativt detaljerade. Det visar både en läsning av dokumenten och intervjuer (IPT3). I regel är de runt en sida långa, ibland kortare och ibland längre, med beskrivningar av vad som ska ingå i uppdraget och vilka frågor och perspektiv som ska vara i fokus (se t.ex. N2018/04589/TS och N2016/05491/TS). Vanligtvis innehåller uppdragen ett bakgrundsavsnitt med skäl till varför regeringen beslutat att ge uppdraget, vilket förser myndigheten med en förståelse för problemet som uppdraget behandlar. Därmed görs tolkningen att uppdragen är formulerade på ett sätt som innebär en lägre grad av autonomi för myndigheten. Trafikanalys verkar få fler uppdrag i särskilda regeringsbeslut än genom regleringsbrev. Under 2016–2019 ges totalt sju uppdrag genom regleringsbrev jämfört med minst 20 uppdrag¹⁰ genom särskilda beslut under samma period. Det i kombination med att regeringsuppdrag i särskilda beslut är mer detaljerade än regeringsuppdrag i regleringsbrev tyder på att Trafikanalys styrs med en lägre grad av autonomi gällande uppdrag.

Trafikanalys får även informella uppdrag. Det betyder vanligtvis att Regeringskansliet har behov av att snabbt få information som kan tas fram på en dag, expertkunskap för att förstå en

⁹ Längden används som indikation på intervention eftersom det illustrerar hur många specificeringar inom inkluderas i formuleringarna.

¹⁰ Myndigheten gavs fler uppdrag genom särskilda regeringsbeslut än så under perioden men det är så många som nämns i förteckningen i regleringsbrevet över pågående uppdrag.

specifik fråga, hjälp med att bereda EU-lagstiftning eller att de inte vill skylta med att de undersöker en viss fråga (IPT3, IPT4). Att myndigheten tar sig an informella uppdrag tolkas som ett uttryck för att Trafikanalys är positionerad nära regeringen eftersom det finns en lyhördhet gentemot regeringens behov och önskemål. Dessa görs dock i mån av utrymme, de kan inte prioriteras över formella regeringsuppdrag (IPT4).

Regeringsuppdragen är första prioritet (IPT4, IPT2). Det betyder att utrymmet för egeninitierad verksamhet minskar med andelen och storleken på regeringsuppdragen. Regeringen har således möjligheter att minska Trafikanalys grad av autonomi genom att ge regeringsuppdrag och tycks även göra det eftersom empirin visar att regeringsuppdragen utgör en stor del av myndighetens verksamhet. Någon mer precis fördelning mellan uppdrag från regeringen, oavsett om de kommer i instruktion, regleringsbrev eller annat regeringsbeslut, och egeninitierade uppdrag framgår inte av myndighetens årsredovisningar (Trafikanalys 2017–2019). Dock beskrivs i årsredovisningen för 2017 att utrymmet för egeninitierad verksamhet varit begränsad och även ser ut vara det kommande år (Trafikanalys 2018: 5). Det framkommer även i en intervju med en tjänsteman i myndighetens ledning att den brukar säga att målet är att tio procent av avdelningens tid ska läggas på egeninitierade uppdrag (IPT4). Citatet gäller en av myndighetens två avdelningar men det indikerar ändå att regeringsuppdrag utgör en stor del av verksamheten. Även följande beskrivning från myndighetschefen visar på att utförandet av uppdrag från Regeringskansliet utgör en betydande del av verksamheten:

Ja men vi är liksom en stabsmyndighet, det är vi, det är inte alla av de här myndigheterna som är det och man kan vara det mer eller mindre uttalat men vi är väldigt tydligt så. För oss är det rätt så självklart att vi jobbar på uppdrag av regeringen och i rätt nära dialog med RK.

(IPT2)

En nyansering av ovanstående diskussion är att regeringsuppdragen inte upplevs som snäva av myndigheten. En intervjuperson på Trafikanalys beskriver att de upplever en stor frihetsgrad att tolka uppdrag och att dialoger inte brukar vara begränsande (IPT2). Men utifrån att regeringsuppdrag är prioriterade, utgör en stor del av verksamheten samt att flertalet är detaljerade kring utförandet görs tolkningen att regeringens interventioner i analys- och utvärderingsverksamhet innebär en lägre grad av autonomi för Trafikanalys.

Kontakter

Kontakterna mellan Trafikanalys och Regeringskansliet beskrivs som frekventa av samtliga intervjupersoner. Kontakterna gäller uppdrag samt mer formella dialoger. Löpande kontakter mellan tjänstemän beskrivs pågå nästan dagligen. Ledningsgrupperna träffas i regel var sjätte vecka. Trafikanalys tolkas dock styras med en lägre grad av autonomi gällande kontakter eftersom de genomgående beskrivs som täta.

Sammantaget gällande intervention tolkas Trafikanalys i linje med en hands-on strategi med en lägre grad av autonomi. Trafikanalys tolkas även ges en lägre grad av autonomi i de andra dimensionerna, med undantag för sakpolitisk reglering. En återkommande motivering av Trafikanalys relation till regeringen är att regeringen behöver myndigheten som styrmedel då andra myndigheter på området, framförallt Trafikverket, är stora organisationer på ett komplext område. Nedan följer ett stycke från propositionen för den nya myndighetsstrukturen på trafikområdet.

Flera remissinstanser har påpekat behovet av att Trafikverket balanseras av ökad styrning. Regeringen bedömer att den nya myndigheten Trafikanalys, som ska vara regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet, kommer att kunna tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövs för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet.

(Prop. 2009/10:59: 30)

Samtliga intervjupersoner ger samma bild. Nedan redovisas två citat som ligger till grund för tolkningen. Det visar även att ett övervägande i inrättandet var huruvida funktionen skulle vara en del av Regeringskansliet eller inte, vilket belyser att ett huvudsakligt syfte med Trafikanalys var att skapa en resurs för regeringen. Det första är en beskrivning från myndighetschefen och den andra från en tjänsteman i myndighetsledningen, båda har arbetat i myndigheten sedan den inrättades.

Eftersom man har de andra jättestora myndigheterna på området behövs det ytterligare lite mer egen motvikt. Då kan man fundera om det vore bättre att ha de resurserna på departementet, och då kan man säga ja och nej. Dels är det sannolikt inte möjligt att bygga ut RK särskilt mycket och sen vet man av erfarenhet att resurserna där inne blir styrda av dagsaktuella händelser, det är väldigt svårt att ta fram interna kunskapsunderlag. [...] Vill man göra någonting lite mer strategiskt och systematiskt är det väldigt bra att ha en extern resurs men nära.

(IPT2)

Och en del i det där var också att när man konstruerade Trafikverket och Transportstyrelsen så var det lite så, väldiga monster som skapades, väldigt stora organisationer och att man då kände ett behov av att ha någon där ute som var oberoende av dem och som kunde hjälpa till och titta på dem.

(IPT4)

Trafikanalys lägre grad av autonomi i den vertikala positioneringen tycks således förklaras av att regeringen använder dem för att stärka sin kapacitet att styra andra transportmyndigheter. En tjänsteman på Näringsdepartementet beskriver att myndigheterna på området är stora, att området omfattar mycket pengar samt är regelintensivt vilket gjort att regeringen ansett det motiverat att avsätta resurser för Trafikanalys för att stödja Regeringskansliet. Trafikanalys budget på 45 miljoner är en liten utgift jämfört med hela transportbudgeten (IPT3). Det stärker tolkningen att regeringen efterfrågar kontroll för att transrotområdet är ett stort sakområde och att inrättandet och positioneringen av Trafikanalys motiveras av det behovet. Hela politikområdet positioneras närmare regeringen genom att Trafikanalys ges en lägre grad av autonomi och fungerar som regeringens styrverktyg.

Ytterligare ett motiv till varför Trafikanalys arbetar nära regeringen tycks vara att politikområdet kräver expertis. Tjänstemän på Näringsdepartementet beskriver att Trafikanalys funktion som en tillgänglig expert på ett komplext och regelintensivt område är viktigt för att förklara myndighetens funktion (IPT1, IPT3). Det tolkas som att det finns en syn på att regeringen är i behov av expertkunskap och att Trafikanalys därför behöver vara tillgänglig. Samma tjänsteman beskriver att det går att lägga uppdrag och ställa frågor till andra myndigheter eller andra aktörer, men det skulle innebära en lång startsträcka eller en risk för att svaren inte blir användbara på grund av områdets höga grad av regelstyrning, med mycket styrning från EU, kräver viss kunskap. Följande citat, ett svar på en fråga om motiv till Trafikanalys funktion i staten, illustrerar resonemanget:

Det är lite så man ser på det, att vissa områden de fordrar lite mer, och ofta är det nog kopplat till att det är mycket regler, det finns många aktörer. Då behövs det rätt så mycket kunskap hos den som ska kunna göra en utvärdering och uppföljning av området. Det går inte att bara att gå in i det och sen dessutom kommer vi med våra snabba frågor.

(IPT3)

Vidare beskriver en tjänsteman på Näringsdepartementet att SIKA, som tidigare ansvarat för delar av Trafikanalys verksamhet, länge arbetat nära Regeringskansliet och det därmed fanns traditioner kring hur verksamheten och frågorna hanteras (IPT1). Utifrån det görs tolkningen att institutionaliserade arbetssätt utgör en del av förklaringen till Trafikanalys positionering.

5.2 Horisontell positionering

5.2.1 Intressenter

Organisatoriskt är myndigheten kopplad till ett vetenskapligt råd, det regleras i instruktionen. Myndigheten utser ledamöterna. I det vetenskapliga rådet sitter forskare inom följande områden: naturresursekonomi, statsvetenskap, transportekonomi, regionalekonomi och samhällsplanering (Trafikanalys 2019). Även Trafikanalys upplägg kring att ta in extern kompetens vid behov, som beskrivits under avsnittet för vertikal positionering, utgör en sammankoppling med forskare eftersom de kan anlitas för att utföra delar av verksamheten. Kopplingen till forskare kan tänkas stärka analysen att det finns en idé om att området kräver teknisk expertis, som vidare motiverar att regeringen styr myndigheten hands-on.

Instruktionen ger även att Trafikanalys ska sprida sina resultat till andra myndigheter och intressenter samt att den ska samverka med andra myndigheter med ansvar för utvärderingar och analyser. Angående interaktion med andra analys- och utvärderingsmyndigheter beskrivs att det finns ett nätverk och att utbytet framförallt gäller metodfrågor (IPT2). Utbyten med de andra analys- och utvärderingsmyndigheterna har inte varit framträdande i empirin.

Vidare exponeras Trafikanalys för externa och interna aktörer inom ramen för uppdrag. I stort sett samtliga regeringsuppdrag från särskilda regeringsbeslut och ofta i uppdrag i regleringsbrev finns formuleringar som ger att Trafikverket, Transportstyrelsen eller annan transportmyndighet ska samråda, bidra med underlag eller annat i Trafikanalys arbete med uppdraget (se t.ex. N2016/05491/TS, N2017/03632/TS N2018/04589/TS). Det tolkas som att det är vanligt att Trafikanalys positioneras mot de andra transportmyndigheterna. Intervjuerna stöder denna tolkning. Särskilt Trafikverket beskrivs som en viktig statlig aktör för Trafikanalys (IPT2, IPT1). Trafikverket nämns även i instruktionen genom att Trafikanalys har till uppgift att följa vissa aspekter av Trafikverkets arbete.

Det förekommer att Trafikanalys instrueras att interagera med myndigheter och statliga aktörer utanför transportområdet. Naturvårdsverket och Energimyndigheten är vanligt förekommande myndigheter. Andra myndigheter och statliga aktörer som nämns i de analyserade uppdragen är exempelvis Boverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tillväxverket och Nationella godstransportrådet (se t.ex. N2017/04373/TS, N2016/02173/TS, N2016/02444/TS,

N2018/04588/TS, N2018/04589/TS). Myndighetschefen beskriver att kontakterna med andra myndigheter kretsar framförallt kring transport, klimat och energi och att frågorna hänger ihop, vilket även märks på inrättandet av ett Infrastrukturdepartement (IPT2).

Det är i linje med analysen som görs av dokumenten. Utifrån detta görs tolkningen att Trafikanalys är positionerade mot de andra transportmyndigheterna samt andra myndigheter och statliga aktörer som har ansvarsområden som angränsar till specifika uppdrag. Ofta handlar det om Naturvårdsverket och Energimyndigheten men det kan även vara andra myndigheter. Myndighetschefen beskriver även att de även interagerar med andra myndigheter även om regeringen inte pekat ut en särskild grupp, vilket breddar bilder och visar att kontakter mellan myndigheter förekommer oavsett explicita instruktioner i uppdrag (IPT2).

Trafikanalys instrueras även att interagera med icke-statliga aktörer, såsom intresseorganisationer och industri. Även kommuner och regionala aktörer kan pekas ut i uppdragen. Nedan redovisas ett exempel från empirin som illustrerar detta. Genom att myndigheten anlitar konsulter för att genomföra vissa uppdrag eller delar av uppdrag interagerar de även med företag på det viset.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys samråda med fordonsindustrin, berörda transportköpare, transportsäljare, fackliga organisationer, kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Trafikanalys ska även samråda med Polismyndigheten, Naturvårdsverket, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket och Transportstyrelsen.

(N2017/03632/TS)

Kontakter med andra aktörer, både interna och externa, motiveras av ett behov av information. En tjänsteman på Näringsdepartementet beskriver följande:

[Trafikanalys] har sina uppdrag att göra omvärldsanalyser och styrmedelsanalyser och ta fram policyförslag och olika regeringsuppdrag, statistik och utvärdering och i den rollen behöver man ha de här kontakterna för att det ska vara möjligt att genomföra det. Det är för att få fram den information som de behöver.

(IPT1)

Samma tjänsteman på Näringsdepartementet beskriver att interaktioner med andra aktörer även handlar om förankring och att det är viktigt att se till att alla drar åt samma håll för att kunna genomföra politik. Kontakterna handlar om att se till förslagen som myndigheten ger ska ha en

realistisk chans att genomföras (IPT1, se även IPT4). Det tolkas som att ett beroende av andra aktörer bidragit till att Trafikanalys styrs att interagera med andra intressenter.

I regeringsuppdragen är det vanligt att det finns en formulering om att Trafikanalys ska samråda eller inhämta synpunkter från övriga berörda aktörer eller myndigheter. Även en intervjuperson lyfter att det brukar lämnas relativt öppet exakt vilka aktörer som Trafikanalys ska interagera med (IPT2). I intervjuerna framkommer att formuleringen syftar till att undvika att någon aktör med viktig kunskap utelämnas och att det ibland inte är tydligt från början vilka aktörer som myndigheten kan behöva information från eller annat utbyte med (IPT2, IPT4). Det stärker tolkningen att interaktioner med externa såväl som interna aktörer motiveras av ett behov av information eller förankring och vidare att ett beroende av andra aktörer för att skapa och genomföra politik förklarar myndighetens position.

5.2.2 Nivå

Myndighetschefen är ordförande i det vetenskapliga rådet enligt instruktionen. Forskarvärlden positioneras därmed mot ledningsnivån. Dock finns även kontakter på tjänstemannanivå med forskare eftersom de kan anlitas för att utföra vissa uppdrag eller delar av uppdrag. Utöver detta tolkas att positioneringen framförallt sker på tjänstemannanivå eftersom den är tydligt kopplad till genomförandet av uppdrag. Om det står i ett regeringsuppdrag att Trafikanalys ska samråda med en viss myndighet eller aktör då görs det av projektgruppen, tjänstemännen, som arbetar med uppdraget. Det gäller både interna och externa aktörer (IPT4).

5.2.3 Beslutsfas

Det vetenskapliga rådet har, enligt instruktionen, i uppgift att kvalitetssäkra myndighetens metoder samt bidra till utveckling på området. Det visar på att det har inflytande över de delar av arbetet som gäller utformning av projekt, datainsamling och analys eftersom dessa delar är direkt kopplade till metodfrågor. Rådet har möten två gånger om året samt lite kontakter med myndigheten däremellan. Det beskrivs av en intervjuperson, myndighetschefen, diskutera redan redovisade arbeten men kan även användas för att granska utkast eller delar av projekt samt för att bolla idéer (IPT2). Det visar att rådet även kan involveras i delar såsom som slutsatsdragning.

Aktörer som involveras i specifika projekt förefaller vara delaktiga i flera delar av analys- och utvärderingsarbetet. Det är vanligt att vissa myndigheter pekats ut i uppdrag och ska förse Trafikanalys med underlag till uppdraget. Där bidrar de med en typ av datainsamling (se t.ex. N2016/05491/TS, N2016/05490/TS, N2015/5047/TS). Utöver det tolkas interna och externa aktörer involveras i analysen eftersom de, som tidigare diskuterats, bidrar med expertis och information. Empirin indikerar även att de involveras i slutsatsdragning och formulering av rekommendationer. En tjänsteman i myndighetens ledning beskriver följande om kontakter med externa intressenter:

Det ena är kunskap om hur världen ser ut, hur det förhåller sig. Vad har en gaslastbil för egenskaper till exempel och hur ser konkurrenssituationen ut i hamnar. Den typen av frågeställningar. Den andra typen av frågor är, vad tycker ni om det här förslaget, vad tycker ni om man gör så här. För att få synpunkter på det.

(IPT4, se även IPT1)

Interna aktörer beskrivs involveras på liknande vis (IPT2, IPT4). Initiativ till egeninitierade projekt kan grundas i inspiration eller en idé från andra aktörer men myndigheten beslutar om det själv och idéer kommer ofta från omvärldsbevakning och omvärldsanalys (IPT2). Att interna och externa aktörer framförallt involveras som källor till information och expertis är i linje med tolkningen av att dessa interaktioner motiveras av att myndigheten är beroende av just denna expertis och information.

5.2.4 Arbetsmetod

Formuleringar i uppdrag kring interaktioner med intressenter styr utbytet, enligt följande citat från en tjänsteman på Näringsdepartementet som även arbetat på Trafikanalys:

Beroende på hur formuleringen i regeringsuppdragen ser ut så beredde man dem gemensamt, och ibland står det att man ska ta fram det i samråd med och då får man komma överens lite mer än om man bara ska ha in synpunkter. Man åker runt och besöker eller så ordnar man en hearing och tar in dem.

(IPT1)

I de studerade uppdragen förekommer formuleringar såsom samråd, samverkan, dialog, inhämta synpunkter, inhämta underlag, inhämta stöd eller bistås av. Det tycks finnas utrymme för tolkning av vad formuleringarna betyder. En intervjuperson, tjänsteman i myndighetens ledning, beskriver samråd som följande:

[Samråd] innebär att vi pratar med dem eller skriver till dem, det är ganska brett. Att det kan vara på tidigt stadium, att vi berättar såhär har vi tolkat vårt uppdrag, tycker ni att det är bra [...] En ganska vanlig form är referensgruppsmöten, där man samlar fler i ett rum med vissa frågor man diskuterar. Då blir det lite en annan form, då blir det liksom diskussioner sådär. Jag skulle nog säga att det är väldigt brett.

(IPT4)

Citatet visar att myndigheten själva avgör hur de ska arbeta med intressenterna. Samma intervjuperson berättar att arbetsformen beror på interna preferenser, huruvida projektledare föredrar referensgrupper eller bilaterala kontakter. Det betyder att huruvida utbytet sker i större gemensamma forum eller genom direkta kontakter inte behöver botten i regeringens styrning.

Formuleringar om samarbete är ovanliga i uppdragen och myndigheten menar att samarbeten kan vara olämpliga. Samarbete tolkas syfta på någon mer utarbetad interaktion där man löser uppgifter tillsammans. Intervjupersonen, tjänsteman i myndighetens ledning beskriver följande:

Det är viktigt och helt grundläggande att vi ger regeringen råd och rekommendationer. Vi ger inte andra myndigheter råd och rekommendationer. Det innebär att vi samarbetar i princip inte med Trafikverket. Vi följer dem och granskar dem i olika sammanhang. [...] Det är grundidén, att vi inte samarbetar med Trafikverket, och egentligen inte med andra myndigheter heller, men just Trafikverket är viktigt för att de har vi mycket granskande och uppföljande uppdrag kring, där måste vi vara väldigt noga med vår roll.

(IPT4)

Att myndigheten inte samarbetar andra myndigheter motiveras således med idéer om oberoende gentemot den utvärderade verksamheten. Intervjupersonen kopplar det till att Trafikanalys inte ska behöva granska något de själva varit involverade i (IPT4). Det tolkas vara ett uttryck för att dominerande idéer om organisering och relationer påverkar Trafikanalys positionering.

Utöver formuleringar i uppdrag har regeringen styrt arbetsformerna med forskare genom att instruera myndigheten att ha ett vetenskapligt råd med flera ledamöter, det gör att forskare och myndigheten möts i ett gemensamt forum.

5.3 Sammanfattning

Analysen visar att Trafikanalys är positionerad med en lägre grad av autonomi i samtliga dimensioner förutom sakpolitisk reglering. Den sammantagna bilden är därmed att regeringens styrning av Trafikanalys är i linje med en hands-on strategi. Relationen motiveras av flera

faktorer. En framträdande förklaring är att Trafikanalys behöver arbeta nära regeringen för att regeringen behöver öka sin kapacitet att styra transportområdets stora myndigheter, framförallt Trafikverket. Även att transportområdet är prioriterat i termer av att det är stort, omsätter mycket pengar och varit föremål för många reformer motiverar att regeringen vill öka sin styrkapacitet genom att styra Trafikanalys hands-on. Att transportområdet ställer höga krav på expertis används också som motiv till att myndigheten positioneras nära regeringen. En bakgrund till behovet av expertis är att området är regelstyrt samt styrt av EU. Även att Trafikanalys organisatoriska föregångare, SIKÅ, arbetade nära regeringen används för att förklara rådande styrning.

Den horisontella positioneringen görs mot såväl interna som externa intressenter. Framförallt Trafikverket, de andra transportmyndigheterna och det vetenskapliga rådet är aktörer som Trafikanalys återkommande interagerar med. Men det har även kontakter med många andra interna och externa aktörer inom ramen för specifika uppdrag. Kontakterna bottnar i explicita instruktioner eller i att myndigheten bedömer att de behöver inhämta exempelvis information eller kunskap. Interagerandet sker främst på tjänstemannanivå men det vetenskapliga rådet är positionerat på ledningsnivå. Interna intressenter, såsom Trafikverket kan förse myndigheten med underlag och därmed bidra till datainsamling. Utöver det tolkas såväl interna som externa intressenter involveras i analys, slutsatsdragning och formulering av rekommendationer. Trafikanalys kan inhämta idéer till projekt från intressenter men det tolkas vara ovanligt. Utbytet kan ske i referensgrupper eller bilaterala former, framförallt beroende av medarbetarnas preferenser. Utbytena gäller framförallt samråd och dialog men samarbete är ovanligt, särskilt med Trafikverket.

Utbyten med interna såväl som externa aktörer motiveras av att myndigheten är beroende av information, expertis och förankring. Att utbyten med myndigheter och särskilt med Trafikverket inte är mer omfattande motiveras av att det inte är lämpligt att Trafikanalys utvärderar verksamheter den är involverad i.

6. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

6.1 Vertikal positionering

6.1.1 Intern organisation

Empirin indikerar att regeringen inte styr hur Vårdanalys organiseras internt. Utredningen för inrättande av myndigheten fick i uppdrag att lämna förslag på lokalisering och myndighetens organisation (Dir. 2010:58). En intervjuperson, tidigare tjänsteman i myndighetens ledning som var med när myndigheten inrättades, berättar att det var helt fritt hur de organiserade arbetet internt (IPV4). Dock ger förordning (2010:1385) med instruktion för Myndighetens för vård- och omsorgsanalys att det ska finnas ett patient- och brukarråd vid myndigheten, vilket tolkas som en typ av styrning av den interna organisationen. Rådet är framförallt intressant som ett uttryck för horisontell positionering och beskrivs därmed närmare längre fram i analysen. Därav tolkas Vårdanalys ges en högre grad av autonomi gällande den interna organisationen.

6.1.2 Ledningsform

Vårdanalys är en styrelsemyndighet. Utredningen för inrättandet av myndigheten gavs uppdraget att lämna förslag på ledningsform (Dir. 2010:58). Utifrån en delrapportering av utredningen formulerar regeringen i ett tilläggsdirektiv att myndigheten ska vara en styrelsemyndighet (2010:107). Att Vårdanalys är en styrelsemyndighet innebär att det ges en högre grad av autonomi. I förarbeten motiveras valet av ledningsform på flera sätt. Resonemanget är att en styrelse bidrar till legitimitet för att det möjliggör bred förankring, nödvändig sakkunskap och ett kollektivt beslutfattande (Socialdepartementet 2010:05: 3f). Utöver det motiveras valet med följande punkter:

- kravet på en hög frihetsgrad att själv kunna besluta om vilka analyser och granskningar som ska genomföras.
- verksamhetens tydliga kunskapsproducerande inriktning samt
- verksamhetens påverkan på kommuner och landsting.

(Socialdepartementet 2010:05: 3f)

Även att det anses viktigt att myndigheten själv väljer analys- och granskningsobjekt och att verksamheten delvis riktas sig mot kommuner och landsting¹¹ är skäl till att den bör ledas av en styrelse (Socialdepartementet 2010:05: 3f). I utredningen utvecklas inte varför

¹¹ Sedan 2019 använder samtliga landsting benämningen *region*, men beskrivs fortsatt som landsting i uppsatsen eftersom det är vad som främst används i empirin.

verksamhetens påverkan på och att den riktas till kommuner och landsting motiverar den valda ledningsformen. Andra delar av empirin indikerar att autonomi i relation till regeringen skapar legitimitet hos bland annat kommuner och landsting. Tillsammans tolkas det indikera att distansen till regeringen delvis kan förklaras av att kommuner och landsting ofta är ansvariga för den verksamhet som utvärderas och analyseras. Att den utvärderade verksamheten inte primärt är ett statligt ansvar tycks även ha bidragit till att regeringen är villig att släppa på kontrollen av myndigheten. En intervjuperson, tidigare tjänsteman i myndighetens ledning som var med vid inrättandet av Vårdanalys, beskriver följande om varför Vårdanalys gavs vad som upplevdes som stor frihet från Regeringskansliet samt uppmaningar om att ”röra om i grytan”:

Det var en uppfattning från statens sida att det vi huvudsakligen skulle granska inte var staten och regeringens politik utan man tänkte det här är ett sätt att faktiskt granska landstingen och deras sätt att jobba, och sätta lite belysning på sådant som inte fungerar ur ett patientperspektiv. [...] Det var inte som att man var motståndare eller på något sätt tyckte att vi inte skulle granska regeringens reformer, politik och styrningen av myndigheter och hur myndigheterna jobbade. Men från början var grundtanken från regeringens sida den här vassa, vitala granskningen av framförallt landstingen.

(IPV4)

Vidare skriver utredningen att myndigheten som nationell aktör med uppgift att följa patienters ställning samt att granska hälso- och sjukvården och tandvården medför ett behov av att intressen vägs emot varandra, vilket motiverar ledningsformen (Socialdepartementet 2010:05:4). Även myndigheten skriver i sin analysplan att dess uppdrag kräver att olika perspektiv ibland vägs mot varandra (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019b: 17). Tillsammans indikerar att det finns idéer om att området präglas av olika intressen som inte kan ses till på samma gång.

6.1.3 Sakpolitisk reglering

Enligt Vårdanalys instruktion är myndighetens huvuduppgift att följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg ur ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv. Utöver det har myndigheten följande sex instruktionsenliga uppgifter kopplat till analys- och utvärderingsverksamhet.

2 § Myndigheten ska

1. följa upp och analysera vårdens och omsorgens funktionssätt,
2. effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter, samt
3. inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer för effektivisering av statlig verksamhet och styrning.

3 § Myndigheten har även till uppgift att

1. kontinuerligt utvärdera sådan information om vården och omsorgen som lämnas till den enskilde, i fråga om informationens innehåll, kvalitet, ändamålsenlighet och tillgänglighet,
2. på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av beslutade eller genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ, samt
3. inom sitt verksamhetsområde bedriva omvärldsbevakning och genomföra internationella jämförelser.

(Förordning 2010:1385)

Vårdanalys ska även inkludera ett jämställdhetsperspektiv där det är möjligt samt årligen göra en analysplan där de anger verksamhetens huvudsakliga inriktning för det kommande året (3a, 4 §§, förordning 2010:1385).

En viktig del av instruktionen är att den ger att Vårdanalys ska genomföra analyser utifrån ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv. Det präglar hela verksamheten och även när det inte är självklart hur det passar in förs diskussioner om hur det kan tillämpas på bästa sätt (IPV1). Regleringen av vilket perspektiv myndigheten ska tillämpa tolkas därmed utgöra en relativt detaljerad styrning. Dock innebär regleringen att myndigheten i regel ska fokusera andra intressenters perspektiv, inte regeringens. Det gör att regleringen på ett sätt minskar regeringens kontroll över Vårdanalys samtidigt som det är ett uttryck för lägre grad av autonomi. Resterande formuleringar ger ramar för vad myndigheten ska göra men de präglas inte av specificeringar kring hur uppgifterna ska genomföras. Den samlade bilden av instruktionen är därmed något splittrad. Men i och med att de instruktionsenliga uppgifterna är så pass breda och att det är möjligt att göra tolkningar av hur och när perspektivet är tillämpligt görs tolkningen att instruktionen sammantaget är brett formulerad. Den sakpolitiska regleringen tolkas därmed innebära att Vårdanalys ges en högre grad av autonomi.

Patient-, brukar- och medborgarperspektivet motiveras av att staten inte utför den verksamhet som generellt granskas. En tjänsteman i myndighetens ledning beskriver:

Jag tror också att det finns en särskild poäng att göra det [ha ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv] när man tänker på vad statens roll är i styrningen av hälso- och sjukvård och socialtjänst, där utförandet ligger på kommuner och landsting. Ja men då är det så att enligt lagen har staten ansvar för jämlikhet till exempel och jämlikhet kan man inte titta på om man inte tittar ur ett patient- och brukarperspektiv.

(IPV2)

Statens mandat nämns även i den utredning som Socialdepartementet gjorde om en oberoende granskningsfunktion på området. Arbetsgruppen menar att staten har ett mandat att styra mot

att utjämna regionala och lokala skillnader, vilket bottnar i de mål som riksdagen fastställt för hälso- och sjukvården, samt en skyldighet att värna patienters ställning (Ds 2010:3: 10f).

En tjänsteman på Socialdepartementet resonerar att patient-, brukar- och medborgarperspektivet kan förklaras av att verksamhetsområdet är prioriterat av politiken.

Jag kan gissa att sjukvården alltid är en viktig fråga, det är alltid någonting man vill förbättra och patient- och brukarperspektivet faller väl sig naturligt, att se det från patienternas och brukarnas glasögon liksom. [...] Men att det är en prioriterad fråga måste spela roll, eller prioriterat område, för i princip alla bryr sig om sjukvården.

(IPV3)

Citatet ovan indikerar att prioriteringen av verksamhetsområdet har medfört att man styr mot att inkludera patient- och brukarorganisationer, för att det anses vara ett viktigt värde på området. Ett liknande resonemang förs av en tjänsteman i Vårdanalys ledning som svarar följande på en fråga om varför just Vårdanalys har ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv:

Därför att det inte fanns inom hälso- och sjukvården. Därför att man tittade för mycket på organisationer och proportioner och glömde bort vad det var tillför, skulle jag säga. Plus att man också ska förstå att under den politiska inriktningen som fanns då ville man lyfta det perspektivet. Men jag tror att det inte bara var politik utan jag skulle säga att det var en brist inom de här områdena och det skulle jag säga att det varit jättelänge. Och särskilt eftersom området, framförallt hälso- och sjukvårdsområdet, är så professionstungt och genom åren har framförallt läkarprofessionen haft en väldig auktoritet.

(IPV2)

Svaret tolkas därmed som att politik och idéer om värdet av att föra in dessa perspektiv på området delvis förklarar positioneringen (se även IPV4). Som beskrevs i urvalet kom Vårdanalys till i en kontext där reformer kring valfrihet dominerade politikområdet. Att det läggs en särskild vikt och värde vid ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv inom verksamhetsområdet är framträdande i flera delar av empirin. I direktiven till utredningen om inrättandet står att det saknas kunskap om hur reformer på området påverkar patienters och medborgares ställning och möjligheter att ställa krav på hälso- och sjukvården. Regeringen beställde även en utredning om patienternas och medborgares behov av lättillgänglig och kvalitetssäkrad information om kvalitet och tillgänglighet i hälso- och sjukvården (Dir. 2010:58: 1, 6). I förarbeten läggs stor vikt vid patienters behov av information och att den nya myndigheten ska bidra till att tillhandahålla denna information till patienter men även andra

aktörer (Ds 2010:3: 123, Prop. 2010/11:01: 36 och Socialdepartementet 2010:05). Det visar på att brukarperspektivet ges särskild status i politikområdet och att den politiska utvecklingen med fokus på valfrihet är viktig för att förstå inrättandet av Vårdanalys. En intervjuperson som arbetat i myndighetens ledning och som var med vid inrättandet av Vårdanalys beskriver att oppositionen var tveksam till inrättandet och menade att resurserna redan fanns hos Socialstyrelsen och andra aktörer (IPV4). Det styrker tolkningen att politiska prioriteringar bidrar till att förklara Vårdanalys organisering.

Ytterligare en intressant aspekt av det senast redovisade citatet är att Vårdanalys fungerar som en motvikt mot en stark profession. Det nämns bara i detta citat men är ändå relevant att belysa eftersom det indikerar att även Vårdanalys position, i likhet med Trafikanalys, kan förklaras av en vilja att balansera maktförhållanden.

6.1.4 Intervention

Uppdrag

I de studerade regleringsbrev ges Vårdanalys i regel något nytt analys- och utvärderingsuppdrag inför det kommande budgetåret. Ett återkommande uppdrag gäller ett arbete med en International Health Policy Survey, en undersökning som syftar till att ge underlag som möjliggör jämförelser mellan länder och liknande. Utöver det gavs totalt sex nya analys- och utvärderingsuppdrag i regleringsbrev (Regleringsbrev för budgetåret 2016–2019 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys). Uppdragen har en liknande grad av detaljer. Exempelvis gavs myndigheten inför 2016 ett uppdrag att göra en fördjupad analys av förutsättningarna för en jämlik och patientcentrerad primärvård. Uppdraget innehåller ytterligare preciseringar av vad uppdraget innefattar i ett stycke på runt 20 rader (Regleringsbrev för budgetåret 2016).

Utöver uppdrag från regleringsbrev får myndigheten regeringsuppdrag i särskilda regeringsbeslut. I flera av de studerade uppdragen finns rubriken *Närmare om uppdraget* som beskriver vad som bör eller kan ingå i genomförandet av uppdraget (S2017/00357/FS, S2014/2207/FS, S2016/06724/FS, S2016/01693/FS, S2018/03916/FS). Graden av detaljer varierar i uppdragen men det är vanligare med längre specificeringar av hur uppdraget ska genomföras, upp emot en sida, än att de beskrivs på ett stycke. Både uppdrag som ges med utförligare och öppnare beskrivningar av vad som ska ingå tenderar att ha ett avsnitt med

bakgrunden till uppdraget, vilket fungerar som en typ av problemformulering. En intervjuperson, tjänsteman på Vårdanalys, bekräftar bilden av att graden av detaljer kan variera och att det påverkar tolkningsfriheten men att myndigheten i regel förhåller sig ganska fritt till uppdragen eftersom de själva alltid bestämmer *hur* uppdraget ska genomföras (IPV1).

Vårdanalys genomför även egeninitierade projekt och har ett speciellt upplägg gällande regeringsuppdragen för att säkra resurser till den verksamheten. Regeringsuppdrag ges särskild finansiering för regeringsuppdragen från regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Normalt sett är varje uppdrag följt av ett bidrag (IPV2, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019a: 12). Syftet med upplägget är kopplat till myndighetens relation till regeringen, att regeringen inte ska kunna minska myndighetens handlingsutrymme och att det skulle finnas utrymme för egeninitierad verksamhet som utformas tillsammans med patient- och brukarrådet (IPV4). Förklaringen till upplägget tolkas därmed vara relaterat till förklaringarna till myndighetens högre grad av autonomi som redan diskuterats.

Trots upplägget förekommer att regeringsuppdragen påverkar den egeninitierade verksamhet. Det var exempelvis fallet under budgetåret 2017. I årsredovisningen för året står att den egeninitierade verksamheten fick stå tillbaka till följd av mängden regeringsuppdrag (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2018: 15, se även IPV3). Anledningen till att regeringsuppdrag kan ta resurser från det egeninitierade arbetet är att det kan vara svårt att planera och bemanna uppdragen (IPV2, IPV3). Det visar att regeringen har möjlighet att öka graden av intervention och därmed minska graden av autonomi genom regeringsuppdrag. Upplägget belyser framförallt att det finns idéer om att det är viktigt att myndigheten har en viss grad av autonomi i relation till regeringen, vilket styrker tidigare tolkningar gällande myndighetens vertikala position.

En jämförelse av kostnaderna för egeninitierad analys och granskning med kostnaderna för regeringsuppdrag visar att den egeninitierade verksamheten utgör en stor del av myndighetens arbete. Kostnaderna för de två verksamhetsområdena redovisas i en tabell nedan.

Tabell 6.1 Summa, verksamhetens kostnader (tkr)

	2018	2017	2016	2015	2014
Verksamhetsområdet	25 386	12 051	17 750	19 154	15 513
Egeninitierad analys och granskning (tkr)					
Verksamhetsområdet	22 862	36 651	24 032	19 720	26 131
Regeringsuppdrag (tkr)					

(Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019a: 15, 25)

Vårdanalys får inte informella uppdrag och Socialdepartementet beskrivs vara måna om att inte detaljstyra myndigheten (IPV3, IPV1). Två intervjupersoner, båda arbetar på Vårdanalys, menar att dynamiken mellan myndigheten och Socialdepartementet sannolikt kan förklaras av att vissa kulturer råder på vissa departement samt att vissa idéer som präglade inrättande har satt sig hos båda aktörerna (IPV1, IPV2). Det tolkas som att institutionaliserade idéer är en del av förklaringen till myndighetens positionering.

Sammantaget tolkas styrningen av Vårdanalys med regeringsuppdrag innebära en högre grad av autonomi för myndigheten. Tolkningen baseras på att den egeninitierade verksamheten utgör en betydande del av myndighetens verksamhet, att det ofta finns utrymme för myndigheten att tolka uppdragen samt det finns ett upplägg som syftar till att säkra resurser till den egeninitierade verksamhet, även om det ibland inte gör det fullt ut. Att regeringsuppdragen är relativt detaljerade talar emot tolkningen men den sammantagna bilden är att myndigheten ges en högre grad av autonomi gällande regeringsuppdrag.

Kontakter

Empirin ger bilden av att dialoger och kontakter förekommer på olika sätt. Dels formellt i form av myndighetsdialoger och tjänstemannadialoger några gånger per år men även mer informellt inom ramen för uppdrag, då förs kontakterna i regel med den handläggare som ansvarar för uppdraget (IPV2). En intervjuperson, tjänsteman på Vårdanalys, berättar att kontakterna inom ramen för projekt framförallt gäller eventuella halvtidsredovisningar eller att berätta hur myndigheten tolkat brett formulerade uppdrag (IPV1). Därmed görs tolkningen att kontakterna med Regeringskansliet ger en Vårdanalys en högre grad av autonomi.

Tillsammans med analysen av uppdrag bidrar tolkningen till en samlad bild av att regeringens styrning med interventioner tyder på en hands-off strategi som ger Vårdanalys en högre grad av autonomi. De faktorer som diskuterats under tidigare dimensioner motiverar även den styrning som interventionerna innebär, eftersom de används för att motivera just en högre grad av autonomi.

6.2 Horisontell positionering

6.2.1 Intressenter

Organisatoriskt är styrelsen och patient- och brukarrådet kopplade till Vårdanalys, något som regleras i myndighetens instruktion. I skrivande stund består styrelsen av ledamöter med erfarenheter av och kunskaper om områden såsom ekonomi, hälso- och sjukvårdens organisation, sociologi, kommunikation, uppdrag i fackförening, arbete i Regeringskansliet, juridik och arbete i tankesmedja med fokus på sjukvård. Styrelseledamöter utses utifrån personliga erfarenheter och kunskaper och representerar inte andra organisationer. Målet är att uppnå en balans i kompetens mellan myndigheternas områden (Socialdepartementet 2010:05: 3f; IPV3).

Patient- och brukarrådet består av upp till 20 ledamöter, samtliga platser var fyllda under 2018. Instruktionen ger att det ska innehålla företrädare för exempelvis patientföreningar, brukarorganisationer och patientnämnder. De utses av styrelsen och får sitta i längst tre år. Ledamöterna representerar organisationer som arbetar med områden såsom reumatism, gynekologisk cancer och psykisk hälsa samt som företräder vissa grupper såsom barn eller seniorer (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019a: 68).

Utöver dessa organisatoriska enheter förekommer det att regeringen positionerar Vårdanalys gentemot andra intressenter genom regeringsuppdragen. Socialstyrelsen är en myndighet som är vanligt förekommande i formuleringar om exempelvis samråd i regeringsuppdrag men även Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Läkemedelsverket, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), E-hälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Folkhälsomyndigheten nämns i uppdragen och i intervjuer (IPV2, S2018/03082/FS, S2018/03916/FS, S2014/2207/FS). Interaktioner sker således ofta med myndigheter som kan sägas vara del av myndighetens verksamhetsområde. Det förekommer även att myndigheten positioneras gentemot myndigheter som huvudsakligen arbetar inom andra

verksamhetsområden inom ramen för specifika uppdrag, exempelvis Polismyndigheten och Kriminalvården i ett uppdrag om stöd- och behandlingsinsatser vid omhändertagande av berusade personer (S2017/00357/FS).

Icke-statliga aktörer som Vårdanalys framförallt har kontakt med är kommuner och landsting och SKL, som organiserar och företräder kommuner och landsting (S2016/01693/FS; S2018/03082/FS; IPV2). Det händer även att Vårdanalys instrueras samråda med intresseorganisationer som inte ingår i patient- och brukarrådet, exempelvis Läkemedelsindustriföreningen och Läkarförbundet (S2016/01693/FS). Det är vanligt att instruktioner att interagera med någon eller några aktörer även innehåller en formulering i stil med ”samt andra berörda aktörer”, både gällande myndigheter och icke-statliga organisationer. Det förekommer även uppdragen inte innehåller instruktioner om samråd eller liknande (se t.ex. S2018/04673/JÄM, S2017/045567FS). En tjänsteman på Socialdepartementet förklarar att det inte alltid är nödvändigt med sådana formuleringar utan att det ingår i myndighetens uppdrag att ha koll på andra aktörer (IPV3). En intervjuperson, tjänsteman på myndigheten, beskriver att uppdragens karaktär styr vilka utbyten som behövs, vilket gör att myndigheten kan interagera med många olika organisationer.

Ja, i de enskilda projekten finns allt möjligt. Och det är utifrån varje projekts behov. Vad behövs i det här fallet. Dels så är vi informationssökande så det handlar mycket om vem har data, vem har gjort något, vem är expert, vem har insikt och så där.

(IPV1)

Det indikerar att behovet av utbyten med andra aktörer motiverar interagerande med både externa och interna aktörer. Vårdanalys behöver exempelvis även data från aktörerna samtidigt som regeringen inte kan uppdra kommuner och landsting att bistå med underlag, vilket skapar behov av goda relationer som säkrar att aktörer bistår med information och data (IPV4). En tjänsteman på Vårdanalys beskriver följande, vilket styrker tolkningen att kontakterna förklaras av ett behov av information, förankring och relevans:

Ofta har man den rollen att man måste samla in data eller andra uppgifter. Vi har 290 kommuner och 21 regioner och de verksamheterna som vi analyserar bedrivs i de här kommunerna och regionerna. Utan goda relationer och möjligheter att samverka med dem som arbetar i verksamheter kan vi inte göra lika bra utredningar, vi måste förstå den verksamhet som vi studerar. Det kan vi inte göra utan kontakter med de som arbetar i de här verksamheterna. Vi är såklart helt beroende av det för att ens kunna göra några intressanta analyser.

(IPV1)

Motiveringen av myndighetens ledningsform som presenterades i början av kapitlet tyder också på att Vårdanalys horisontella positionering motiveras av ett beroende av andra aktörer, eftersom en del av motiveringen lyder att Vårdanalys behöver bred förankring. Även tjänsteman i myndighetens ledning beskriver att verksamheten är lurig för att Vårdanalys inte har mandat att kräva att huvudmän ska göra något och att verksamheterna utgörs av kommuner och landsting samtidigt som att staten har ansvar för styrningen. Det medför, tillsammans med ett behov att vara relevanta för dem, att myndigheten behöver ha goda relationer och många kontakter med dessa aktörer (IPV2). Även andra delar av empirin belyser att förankring och öppenhet mot framförallt huvudmän och vårdproducenter är nödvändigt för spridning och tillämpning av kunskap (Ds 2010:3: 161f; IPV3). Denna förklaring till den horisontella positioneringen är relaterad till förklaringen till den vertikala positioneringen, som tidigare diskuterades, eftersom samma beroende kan sägas bidra till behovet av legitimitet bland kommuner och landsting.

Även kontakter med andra intressenter och positioneringen gentemot patient- och brukarorganisationer motiveras av att goda relationer medför att resultaten används och sprids. En tjänsteman i myndighetens ledning beskriver följande:

Generellt sett tror jag på att ha en generös öppen inställning till de olika aktörerna som finns inom olika områden, både för att man liksom kan använda resultaten bättre och få bättre användning av dem men också för att man också lär sig av att titta på olika sektorer.

(IPV2, se även IPV4)

6.2.2 Nivå

Styrelsen styr myndigheten, de perspektiv och kompetenser som inkluderas i styrelsen, är därmed positionerade på ledningsnivå. Patient- och brukarrådet verkar både på ledningsnivå och tjänstemannanivå. Det är kopplat till ledningsnivån genom att instruktionen bestämmer att Trafikanalys generaldirektör är ordförande i rådet. Rådet deltagande i arbetet med att identifiera analys- och utvärderingsområden visar också på att de är verksamma på en strategisk nivå, ledningsnivå, i myndigheten. Myndighetens särskilda perspektiv motiveras, som tidigare diskuterats, av politiska prioriteringar samt av att det är förenligt med statens mandat på området. Samma faktorer tolkas motivera att ett patient- och brukarråd involveras på en strategisk nivå eftersom rådet är ett uttryck för den politiska prioriteringen i fråga. I övrigt

involveras patient- och brukarrådet i analys- och utvärderingsarbetet som genomförs av myndighetens tjänstemän och är därmed även positionerad på en tjänstemannanivå (IPV1).

Övriga intressenter involveras på tjänstemannanivå eftersom interaktionen sker inom ramen för genomförandet av uppdrag och att det således är tjänstemännen, utredarna, som interagerar med aktörerna. Det motiveras, som diskuterat, av att de bidrar med nödvändig information och expertis.

6.2.3 Beslutsfas

Styrelsen beslutar om analysplanen och alla rapporter och är därmed involverad i initieringen och formuleringen av analys- och utvärderingsverksamheten, det regleras i instruktionen. Den är även med och spånar kring projekt för den egeninitierade verksamheten (IPV2). Det betyder att styrelsen kan ha inflytande i samtliga delar av ett analys- och utvärderingsarbetet. En tjänsteman på Vårdanalys beskriver att styrelsen är väldigt aktiv och en stor tillgång i arbetet. Den är noga med att stå bakom alla rapporter, vilket gör att styrelsen har en betydande roll i arbetet, exempelvis kan de ha synpunkter på metod (IPV1).

Patient- och brukarrådet ska enligt instruktionen särskilt göra följande:

1. identifiera och lämna förslag på lämpliga områden för analys och granskning, samt
2. bistå myndigheten i arbetet med att identifiera patienters, brukares och medborgares behov av information.

(8§ förordning 2010:1385)

Det visar att rådet är involverat i formuleringen av analys- och utredningsprojekt. En tjänsteman på Vårdanalys beskriver hur myndigheten använder rådet i arbetet på följande vis:

Vi berättar vad vi gör, vi bollar, diskuterar, får input, får ofta bra tips på frågor som vi har glömt och vad patientperspektivet innebär i just det här fallet. Så det används ganska mycket [...] I det löpande arbetet kan det ibland vara bara information, det här är det vi har gjort och kommit fram till, men i vissa utredningar där patient- och brukarperspektivet är mer framträdande så kan de vara en väldigt delaktig part i att bolla slutsatser, rekommendationer och framförallt ge input och reaktioner.

(IPV1, se även IPV2)

Det visar att patient- och brukarrådet även kan involveras i analys, slutsatsdragning och formulering av rekommendationer. Även andra beskrivningar av rådets arbete med formuleringar om att de är med och kvalitetssäkrar projekt pekar på att rådet involveras i fler

delar av arbetet utöver formulering av uppdrag (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2019a: 11).

Utöver rådet och styrelsen interagerar Vårdanalys med myndigheter och icke-statliga organisationer inom ramen för specifika uppdrag. Utifrån empirin tycks de involveras framförallt som informanter, för att de har viss expertis eller vissa data. Särskilt Socialstyrelsen kan ha data som Vårdanalys behöver (IPV4, IPV2). Det visar att interna aktörer involveras i datainsamling. Kontakter med både interna och externa aktörer sker med syftet att få information, expertis samt förankring (IPV1, IPV2). Det visar på att både externa och interna aktörer kan involveras i analys, slutsatsdragning och formulering av rekommendationer, eftersom de plockas in som experter och knyts till specifika projekt. Att externa och interna aktörer används som experter är i linje med den tidigare tolkningen att myndighetens horisontella position motiveras av just ett behov information, expertis och förankring.

6.2.4 Arbetsmetod

I regeringsuppdragen instrueras Vårdanalys att samråda, ha dialog, samverka eller inhämta erfarenheter med aktörer (se t.ex. S2018/03082/FS, S2017/00357/FS, S2016/01693/FS, S2014/2207/FS, S2013/7023/FS). Att de ska samråda är den vanligaste formuleringen men det förekommer också mer specifika formuleringar, i ett uppdrag står det exempelvis att Vårdanalys ska hålla en hearing med intressenter (S2018/03082/FS). Intervjupersoner beskriver att interaktion kan ske i referensgrupper eller liknande men även i mer direkta former såsom möten med tjänstemän på andra myndigheter som arbetar med angränsande frågor (IPV1). Utbyten sker följaktligen i olika former. Att intressenter samlas i ett patient- och brukarråd förstås är ett uttryck för att regeringen styr mot forum för dialog som arbetsform.

En intervjuperson, tjänsteman i myndighetens ledning, beskriver arbetet med andra myndigheter på följande vis:

I regeringsuppdragen står det ofta det om det är andra myndigheter som berörs. Då har man mer den typen av kontakter. Jag tycker också att det är viktigt med det mer informella samtidigt som vi ska förhålla oss till dem som oberoende, men att man faktiskt har en vänlig och informell och trevlig kontakt med andra myndigheter. För att höra hur de ligger till så att man kan hjälpas åt när det behövs och inte göra samma saker. Men vi har formellt mandat att vi kan granska alla andra myndigheter inom våra områden. Därför är det alltid en avvägning kring samarbete.

(IPV2, se även IPV4)

Samma intervjuperson beskriver att den har en liknande syn på informella kontakter med externa aktörer. Det visar på att interaktioner med andra aktörer inom ramen för uppdrag inte alltid är styrda av regleringar av arbetsformer, utan att det handlar om att ha goda kontakter med aktörer som arbetar inom samma område. Citatet visar även på att myndigheten begränsar hur de interagerar med andra myndigheter eftersom de har ett mandat att granska dem. Det tolkas som att dominerande idéer om utvärderingsverksamhetens organisering utgör en del av förklaringen av Vårdanalys positionering.

6.3 Sammanfattning

Analysen av den vertikala positioneringen av Vårdanalys visar att myndigheten getts en hög grad av autonomi i samtliga dimensioner, vilket indikerar att regeringen styr Vårdanalys med en hands-off strategi. En förklaring till Vårdanalys position tolkas vara att staten inte är huvudman eller utförare av den verksamhet som vanligtvis granskas. Förklaringen bottnar i ett behov av legitimitet hos kommuner och landsting, hänsynstagande till statens mandat samt en villighet att släppa kontroll över granskning av verksamhet som regeringen inte ensam hålls ansvarig för. Vidare tycks en syn på att intressen behöver vägas emot varandra på området motivera ledningsformen och därmed den högre graden av autonomi.

Patient-, brukar- och medborgarperspektivet motiveras av att området var prioriterat av politiken och att dåvarande regering värdesatte just det perspektivet. Empirin ger även en indikation på att perspektivet kan förklaras av en vilja att skapa en motvikt mot läkarprofessionens auktoritet på området. Att Regeringskansliet inte ger informella uppdrag och att departementet är försiktiga med att detaljstyra tycks förklaras av att olika departement har olika kulturer samt att de idéer om oberoende som präglade inrättandet av Vårdanalys har satt sig i relationen.

Styrelsen och patient- och brukarrådet kopplar ihop Vårdanalys med kompetenser inom verksamhetsområdet samt intresseorganisationer som företräder patient-, brukar- och medborgarperspektiv. Även andra interna och externa aktörer involveras inom ramen för specifika projekt, utifrån explicita instruktioner eller bedömningar från myndigheten gällande vilka utbyten de behöver för att genomföra uppdraget. Socialstyrelsen är en myndighet som Vårdanalys ofta kommer i kontakt med och SKL samt kommuner och landsting är externa aktörer som myndigheten ofta interagerar med. Styrelsen och rådet agerar båda på

ledningsnivå. Det gör att Vårdanalys exponeras för patient- och brukarorganisationer samt olika kompetenser relaterade till myndighetens verksamhetsområden gällande strategiska frågor. Resterande aktörer interagerar på tjänstemannanivå i genomförandet av projekt. Styrelsen och rådet involveras i formulering och utformning av projekt. Myndigheter kan bistå med data och är därmed involverade i datainsamling. Både interna och externa intressenter tolkas involveras i analys, formulering av slutsatser och rekommendationer eftersom de används som experter. I och med patient- och brukarrådet sker betydande delar av utbytet med intressenter på arenor för dialog. Men inom ramen för uppdrag förekommer även olika typer av samråd som även kan göras i form av mer direkta kontakter med en aktör.

Styrelsen och patient-, brukar- och medborgarperspektivet med tillhörande råd är uttryck för såväl en högre grad av autonomi som för horisontell positionering mot vissa intressenter. Det betyder att förklaringarna till Vårdanalys vertikala position även delvis förklarar sammankopplingen med andra aktörer. Utöver det motiveras relationer med andra aktörer av att Vårdanalys är beroende av information, expertis, vissa data och förankring bland aktörerna för att genomföra sitt uppdrag. Det gäller särskilt relationen till huvudmännen för det utvärderade verksamheterna, kommuner och landsting, eftersom det i många fall är de som kan tillämpa den kunskap som Vårdanalys producerar.

7. Jämförelse av styrning och förklarande faktorer

Beskrivningen av Trafikanalys och Vårdanalys visar att det både finns likheter och skillnader i styrningen och förklaringar till styrningen. En skillnad är att Trafikanalys styrs, i alla dimensioner utom en, med en lägre grad av autonomi medan Vårdanalys styrs med en högre grad av autonomi i samtliga dimensioner. Trafikanalys är en enrådgivningsmyndighet medan Vårdanalys är en styrelsemyndighet. Trafikanalys organiseras så att det är möjligt att ta in kompetens efter regeringens behov. Skillnader i intervention gäller framförallt fördelningen mellan regeringsuppdrag och egeninitierad verksamhet och att Vårdanalys har ett särskilt upplägg för finansiering av regeringsuppdrag för att freda resurser till egeninitierad verksamhet medan delar av Trafikanalys verksamhet beskrivs som en stabsfunktion. Trafikanalys har tätare kontakter med Regeringskansliet än Vårdanalys. De instruktionsenliga uppgifterna och regeringsuppdragen är liknande bortsett från att Vårdanalys ges ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv medan Trafikanalys ska utföra sina uppgifter utifrån de transportpolitiska målen.

En förklaring till Trafikanalys lägre grad av autonomi tolkas vara att transportområdet är ett prioriterat politikområde. Mer specifikt att regeringen vill öka sin styrkapacitet gentemot transportområdets stora myndigheter, framförallt Trafikverket. Genom att styra Trafikanalys hands-on blir myndigheten ett styrmedel för regeringen. I analysen av Vårdanalys finns en antydning att myndighetens positionering gentemot patienter och brukare kan förklaras av att läkarprofessionen varit en dominerande auktoritet på området. Det är inte en framträdande faktor i empirin men det stödjer analysen att relationer till andra aktörer och maktförhållanden på ett område är en faktor som påverkar positionering. Det är ett intressant resultat eftersom det visar på att organisatoriska enheters vertikala position eventuellt kan påverkas av deras funktion gentemot andra aktörer.

Även Vårdanalys verksamhetsområde beskrivs som prioriterat och vid tiden runt inrättande genomfördes reformer på området, vilket används som motiv till Vårdanalys patient-, brukar- och medborgarperspektiv samt tillhörande råd. Prioriteringen resulterade därmed i positionering med högre grad av autonomi samt involvering av många intressenter. Tolkningen görs att området präglades av politiska prioriteringar som tillskrev det perspektivet samt involverandet av intressenter såsom patienter en stor vikt och att det påverkade hur myndigheten positionerades. Det påverkar både vertikal och horisontell positionering eftersom

styrelsen och det särskilda perspektivet med tillhörande råd tolkas som uttryck för både en högre grad av autonomi och för positionering mot särskilda intressenter. Trafikanter tillskrivs ingen speciell roll på transportrådet av att döma av empirin, vilket stöder tolkningen eftersom Trafikanalys inte har ett brukarperspektiv eller brukarråd. Det betyder att politiska prioriteringar även bidrar till att förklara skillnaden i horisontell positionering mellan myndigheterna, det vill säga att Vårdanalys har en styrelse och ett patient- och brukarråd som har relativt stora roller på myndigheten medan Trafikanalys har ett vetenskapligt råd som har en mindre roll.

Ytterligare en faktor som identifierats som används för att motivera och därmed kan bidra till att förklara Vårdanalys position är att kommuner och landsting vanligtvis är ansvariga för den granskade verksamheten. Analysen visar att det påverkar styrningen genom att en viss distans till regeringen skapar legitimitet bland huvudmännen, att regeringen behöver ta hänsyn till ett begränsat mandat samt att regeringen är villig att ge upp kontroll eftersom eventuell kritik inte riktas direkt till den. Även Trafikanalys kan analysera verksamheter på regional och lokal nivå, exempelvis kollektivtrafik, men det läggs ingen särskild vikt vid det förhållandet i empirin. Det kan tänkas vara relaterat till att Trafikanalys betoning är på att analysera och utvärdera statlig verksamhet, exempelvis Trafikverket. Analysen indikerar följaktligen att graden av ansvar över utförandet av politik påverkar positionering. Avvägningar i positionering av organisatoriska enheter handlar därmed inte bara om hur mycket ansvar en regering vill ha över ett område, utan även om existerande ansvarsförhållanden.

Synen på vilka avvägningar myndigheterna behöver göra i verksamheten tycks också spela roll för positioneringen. Behovet av teknisk kompetens kring regleringar och liknande används för att motivera Trafikanalys lägre grad av autonomi. Regelstyrning och styrning från EU på transportområdet gör det komplext och bidrar till att skapa ett behov av expertis på Regeringskansliet. I analysen av Vårdanalys framgår att idéer om att myndigheten behöver hantera intressekonflikter motiverat valet av ledningsform. Beskrivningen av Vårdanalys visar även att många intressenter har kommit att involveras genom framförallt styrelsen och rådet. Det är även tänkbart att denna skillnad bidrar till att Trafikanalys har ett vetenskapligt råd och inte Vårdanalys. Dock kommer många ledamöter i Vårdanalys styrelse från forskarvärlden, vilket gör att styrelsen eventuellt också fyller funktionen som ett vetenskapligt råd skulle ha.

Spårbundenhet identifieras som förklarande faktor i båda fallen men framförallt gällande Trafikanalys som har en organisatorisk föregångare i staten. För Vårdanalys åsyftas kulturen på fackdepartementet och att det kan påverka den löpande styrningen. Resultatet indikerar att institutionaliserade praktiker spelar roll för att förklara positionering.

Inom ramen för uppdrag involveras olika interna och externa intressenter på liknande sätt. Dessa interaktioner och utbyten tycks även motiveras på liknande vis, de är båda beroende av andra aktörer för att genomföra sitt uppdrag, vilket därmed tolkas vara en viktig faktor för att förklara horisontell positionering. Särskilt Vårdanalys är beroende av förankring hos huvudmännen för de verksamheter som utvärderas för att resultat ska komma till användning. Båda myndigheterna är beroende av underlag från andra statliga aktörer, samt expertis från både statliga och icke-statliga aktörer. Dominerande förvaltningspolitiska idéer om organisering av utvärderingsverksamhet gör dock att utbytet med framförallt de utvärderade på verksamhetsområdet begränsas och i regel utesluter samarbeten.

8. Slutsatser och avslutande reflektioner

8.1 Slutsatser

De båda myndigheterna inrättades med olika syften. Det är givetvis en del i förklaringen till deras roller, exempelvis att Trafikanalys var tänkt som en resurs till regeringen. Uppsatsen har dock syftat till att gå ett steg längre och utforska varför en viss typ av positionering anses lämplig på ett område men inte på ett annat. Antagandet är att det finns förhållanden i och idéer om politikområdena som förklarar att det gjorts olika, eftersom myndigheterna är positionerade på olika sätt trots att de möter liknande grundläggande normer om oberoende, både gentemot utvärderad verksamhet och regering. I avsnittet besvaras framförallt uppsatsens andra frågeställning och resultaten relateras till tidigare studier om förklaringar. Den första frågeställningen besvaras i sin helhet i kapitel 5 och 6 men berörs även av följande diskussion eftersom slutsatserna delvis bygger på beskrivningarna av myndigheternas positionering.

Jämförelsen visar att faktorer som tidigare forskning identifierat är relevanta för att förklara regeringens positionering av Trafikanalys och Vårdanalys. Ett beroende av andra aktörer för att skapa och genomföra politik förklarar att myndigheterna involverar interna och externa intressenter i verksamheten, en typ av förhandlad styrning, i linje med Pierre och Sundströms (2009) hypotes. Fallen visar även att beroendet påverkar den horisontella positioneringen både vid hands-on och hands-off styrning. Myndigheternas beroende av andra aktörer är inte exakt likadant men att det motiverar utbyten med externa och interna aktörer i båda fallen gör att det tolkas som en central faktor för att förklara horisontell positionering.

Utifrån analysen tycks regeringen styra analys- och utvärderingsmyndigheter, särskilt Vårdanalys, strategiskt och positionerar dem horisontellt mot aktörer som anses viktiga att involvera, även om det lämnas öppet för fler aktörer. Utifrån de grundläggande normerna om oberoende som omger verksamheten kan det påverka myndigheternas trovärdighet. Dock tycks det hanteras av att myndigheterna begränsar sina utbyten till samråd och dialog, att de vanligtvis inte samarbetar med andra intressenter säkrar oberoendet. Det visar på att trendande förvaltningspolitiska idéer om utvärderingars organisering dels påverkar den faktiska positioneringen men även är ett sätt att hantera spänningen mellan styrning genom organisering och oberoende.

Myndigheterna interagerar med andra intressenter även om regeringen inte instruerar dem att göra det, särskilt myndigheter på samma verksamhetsområde. Det indikerar att myndigheternas oberoende gentemot andra intressenter kan diskuteras oavsett om regeringen medvetet involverat de perspektiv som den anser viktiga i verksamheten eller inte. Det belyser att regeringen framförallt har demokratisk legitimitet att vinna, snarare än trovärdighet i verksamheten att förlora, genom att arbeta strategiskt med horisontell positionering.

Även Regeringskansliets behov av tillgänglig expertis till följd av bland annat styrning från EU samt viss spårbundet är faktorer som identifieras i analysen, i linje med Hall (2015) respektive Pierre och Sundströms (2009) resultat. De är inte framträdande i empirin men visar ändå på att det är relevanta faktorer för att förklara positionering.

Ytterligare två av Pierre och Sundströms (2009) hypoteser kan sägas vara närvarande i empirin, men med viss modifikation. I Trafikanalys fall är inte myndigheten i sig är en prioriterad verksamhet utan att den är ett medel för att öka styrkapaciteten av andra prioriterade verksamheter. Det tolkas som en underkategori till att regeringen vill ha kontroll över prioriterade områden. Underkategorin skiljer sig från faktorn som tidigare studier identifierat genom att den gäller relationen till en tredje part, snarare än relationen mellan regeringen och den styrda verksamheten. Utifrån det dras slutsatsen att analys- och utvärderingsmyndigheter vertikala position kan förklaras av deras funktion gentemot andra aktörer. Det kan formuleras som en hypotes i stil med att *ju större den sakpolitiska myndigheten är inom ett område, desto mer hands-on kommer regeringen att organisera utvärderings- och analysmyndigheten*. Hypotesen gäller just analys- och utvärderingsverksamhet eftersom en central aspekt av förklaringen är att Trafikanalys analys- och utvärderingsverksamhet används som ett styrmedel gentemot andra myndigheter.

I Vårdanalys fall betyder prioriteringen av politikområdet att myndigheten ges en högre grad av autonomi för att rådande politiska prioriteringar medför en organisering, med en styrelse och ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv som innebär en högre grad av autonomi. Utifrån det dras slutsatsen att politiska prioriteringar kan förändra hur områdets viktighet påverkar positioneringen.

Att Trafikanalys positionering motiveras av att området ställer höga krav på expertis och att Vårdanalys ledningsform motiveras av ett behov att väga olika intressen mot varandra tolkas

vara i linje med tidigare studiers resonemang om att kunskapssynen på ett område påverkar styrning. Men istället för att fungera som Pierre och Sundströms (2009) hypotes verkar den i linje med Halls (2015) resonemang om att regeringen tenderar att delegera intressekonflikter till myndigheter. Genom den horisontella positioneringen, som involverar olika kompetenser i en styrelse och ett stort antal intresseorganisationer i rådet, undviker regeringen att ställa intressen mot varandra och därmed eventuell oundviklig kritik. Därmed tolkas den vertikala samt horisontella positioneringen av Vårdanalys delvis botten i idéer om att politikområdet rymmer intressekonflikter.

I Trafikanalys fall är motivet att myndigheten har särskild expertis som Regeringskansliet behöver en variant av Pierre och Sundströms (2009) förklarande faktor. Motivet till att positionera myndigheten med en lägre grad av autonomi tolkas botten i en teknokratisk kunskapssyn och att regeringen behöver myndighetens expertis gällande exempelvis EU-lagstiftning, snarare än att regeringen är villig att delegera makt eftersom det är ett tekniskt område. Alternativt är Halls (2015) resonemang applicerbart även på Trafikanalys. Förklaringen är i sådant fall att regeringen inte ges anledning att delegera makt eftersom området inte präglas av intressekonflikter. Analysen visar därmed att kunskapssyn påverkar positioneringen men att hur den gör det kan variera. Det indikerar att andra faktorer eventuellt har större betydelse i förklaringen och att kunskapssynen samspelar med dessa.

Oavsett i vilken omfattning kunskapssynen påverkar styrningen är den särskilt intressant för analys- och utvärderingsmyndigheter, som är kunskapsproducerande verksamheter. Att Trafikanalys styrs hands-on kan påverka myndighetens trovärdighet bland andra aktörer, eftersom kunskapen då kan förstås som en partsinlaga. Den valda avvägningen betyder, förenklat uttryckt, att regeringen prioriterat kontroll framför bred trovärdighet. Det är möjligt att Trafikanalys kompetens hade kunnat användas bredare och av fler aktörer om myndigheten haft en högre grad av autonomi. Alternativt är det just den tekniska kunskapssynen som gör den lägre graden av autonomi motiverad även i andra aktörers ögon och att kunskapen används brett även med rådande styrning. Likaså är det eventuellt en brett etablerad syn på värdet av ett patient- och brukarperspektiv som möjliggör för regeringen att involvera det perspektivet i Vårdanalys och samtidigt vara en trovärdig kunskapsproducent på ett område som tycks uppfattas innehålla intressekonflikter. Resultaten väcker med andra ord frågor om andra aktörers syn på legitim organisering av analys- och utvärderingsverksamhet, om det skiljer sig

från myndigheternas och regeringens idéer samt hur det påverkar positioneringen. Men det går endast att spekulera i eftersom det inte studeras i uppsatsen.

Jämförelsen bidrar även med att visa att rådande ansvarsförhållande på ett område spelar roll för hur organisatoriska enheter på samma område positioneras. På Vårdanalys verksamhetsområde är framförallt kommuner och landsting ansvariga för verksamheterna vilket betyder att regeringen positionerat dem med en högre grad av autonomi medan samma tendens inte finns i analysen av Trafikanalys som framförallt granskar statlig verksamhet. Tidigare forskning som beskrivits har inte diskuterat det som förklarande faktor och det är möjligt att den är specifik för analys- och utvärderingsverksamhet. Dock är det tänkbart att faktorn även är relevant för förklaring positionering av andra myndigheter som arbetar med politikområden där andra aktörer har det huvudsakliga ansvaret eftersom frågor kring mandat, legitimitet och villighet att släppa kontroll även bör existera inom andra verksamhetsområden. Utifrån det formuleras en ny hypotes om att *myndigheter som verkar på politikområden som i huvudsak inte är ett statligt ansvar ges en högre grad av autonomi.*

Analysen bygger på centrala förarbeten till inrättandet och samtal med personer som befann sig på centrala positioner vid myndigheternas organisering. Det betyder att de förklarande faktorer som identifierats bedöms vara viktiga för att förstå positioneringen och bör inkluderas i framtida studier som undersöker förklaringar till positionering. Slutsatserna gäller analys- och utvärderingsverksamhet men är även relevanta för studier av positionering av andra myndigheter eftersom de i hög grad är i linje med tidigare studiers resultat, som gäller andra myndigheter. Den första av de två hypoteserna gäller framförallt analys- och utvärderingsmyndigheter medan den andra bör vara mer brett tillämplig eftersom den bygger på förhållanden som inte är specifika för analys- och utvärderingsmyndigheter.

8.2 Avslutande reflektioner

Beskrivningen av positionering visar att de teoretiska begreppen från Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) är tillämpliga på analys- och utvärderingsmyndigheternas positionering. I utforskandet av förklarande faktorer blir det däremot tydligt att analysen tjänat på att teorin anpassats mer efter kontexten. Viss anpassning görs i att ta hjälp av utvärderingslitteratur för att identifiera relevanta beslutsfaser i verksamheten. Ytterligare en anpassning som sannolikt är lämplig utifrån uppsatsens syfte är att kategorisera intressenter i huruvida de är utvärderad

verksamhet eller inte, det vill säga intern och extern som kategorierna används i utvärderingslitteraturen, snarare än huruvida de är statliga eller icke-statliga. Den anpassningen hade bidragit till att beskrivningen av myndigheternas positionering varit ännu mer relevant som bakgrund till analysen av förklarande faktorer. Uppdelningen används av exempelvis intervjupersoner i resonemang om myndigheternas roller vilket visar att en ännu mer abduktiv ansats i den beskrivande delen av uppsatsen eventuellt fördjupat analysen av förklarande faktorer. Det finns följaktligen anledning att i framtida studier ytterligare anpassa teorin till kontexten för att skapa beskrivningar som i högsta möjliga grad bidrar till att uppfylla studiernas syften. En fördel med tillvägagångssättet i denna uppsats är att det bidrar till en kunskapsackumulation kring hur myndigheter styrs med positionering eftersom analysen ligger nära teorin.

Vidare belyser uppsatsen vad framtida studier kan fokusera på för att utveckla kunskapen om förklaringar till positionering. Dels kan framtida studier tillämpa de förklarande faktorer som identifierats och göra ytterligare bidrag till en ackumulerad kunskap om förklaringar till positionering. Dels kan framtida studier vända blicken mot hur andra aktörer ser på analys- och utvärderingsverksamhetens positionering. Exempelvis är det tänkbart att den teknokratiska kunskapssyn som motiverar Trafikanalys relation till regeringen också är anledningen till att övriga aktörer på transportområdet accepterar närheten, kunskapen är tillförlitlig för att den bygger på beräkningar snarare än politiserade perspektiv. Det är omöjligt att dra slutsatser om det utifrån denna uppsats, men det ger uppslag till vidare forskning om hur andra aktörers syn på legitima relationer för analys- och utvärderingsmyndigheter kan bidra till att förklara positionering.

Avslutningsvis visar uppsatsen att förhållanden och egenskaper i politikområden skapar kontextspecifika normer om oberoende som påverkar regeringens styrning. Det innebär att fristående analys- och utvärderingsmyndigheter har olika roller och funktioner i staten, vilket följaktligen har konsekvenser för hur vi bör förstå dem som en del av förverkligandet av politik.

Referenser

- Aberbach, Joel D. och Rockman, Bert A. 2002. Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science och Politics*. 35(4):673–676.
- Ahlbäck, Shirin. 1999. Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin. Diss. Uppsala: Univ.
- Ahlbäck Öberg, Shirin. 2010. Framväxten av granskningssamhället - en fråga i författningspolitisk skugga. *Statsvetenskaplig tidskrift* 112 (5): 501–514.
- Berry, Jeffery M. 2002. Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *Political Science och Politics*, 35(4):679–682.
- Blaikie, Norman W. H. 2009. *Designing social research: the logic of anticipation*. 2. uppl. Cambridge: Polity.
- Bringselius, Louise. 2013. *Organisera oberoende granskning: Riksrevisionens första tio år*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Dir. 2017:79. Kommittédirektiv. *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. och Wängnerud, Lena. 2017. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5. uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Hall, Patrik. 2015. *Makten över förvaltningen: förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Hedlund, Gun och Montin, Stig. 2009. Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund, Gun och Montin, Stig (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Hertting, Nils. 2008. Utvärdering som politik. I Gustavsson, Sverker., Hermansson, Jörgen. och Holmström, Barry. (red.) *Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008*.
- Hertting, Nils och Vedung, Evert. 2009. *Den utvärderingstäta politiken: Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ivarsson, Andreas och Salas, Osvaldo. 2013. Utvärdering. I Johansson, Vicki och Lindgren, Lena (red.) *Uppdrag offentlig granskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

- Jacobsson, Bengt. 1984. *Hur styrs förvaltningen? myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran. 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Vicki och Lindgren, Lena (red.). 2013. *Uppdrag offentlig granskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend. 2015. *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, 3. uppl. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. 2016. *Årsredovisning 2015*.
- Pierre, Jon. 2009. Tre myter om governance. I Hedlund, Gun och Montin, Stig (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran. 2009. Politikens roll i samhällsstyrningen. I Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Power, Michael. 1999. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune. 2009. *Demokrati och byråkrati*. 2., rev. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(3): 652–667.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2009:31. Trafikverksutredningen. *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*.
- SOU 2018:79. Analys- och utvärderingsutredningen. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.
- Statskontoret. 2011. *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? Om offentlig sektor*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. 2014. *Utvärdering på olika områden: en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*. Rapport 2014:7. Stockholm: Statskontoret.
- Sundström, Göran. 2016. Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 145–171.

- Sørensen, Eva. 2006. Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Torfig, Jacob, Peters, B. Guy, Pierre, Jon, och Sørensen, Eva. 2012. *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Ullström. 2014. Rapport från en analysmyndighet: Kunskap, praktik och etik i Trafikanalys verksamhet. I Sundström, Göran och Jacobsson, Bengt (red.) *Demokrati och förvaltning: en festskrift till Rune Premfors*. Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Vestman Karlsson, Ove och Conner, Ross F. 2006. The relationship between evaluation and politics. I Shaw, Ian F., Greene, Jennifer C. och Melvin, Mark M. (red.) *Handbook of evaluation: policies, programs and practices*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Yin, Robert K. 2007. *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Bilaga 1. Förteckning över empiriskt material

Intervjuer

Trafikanalys

Intervju 1 (IPT1). Tjänsteman på Näringsdepartementet, 2019-03-05

Intervju 2 (IPT2). Myndighetschef, 2019-03-14

Intervju 3 (IPT3). Tjänsteman på Näringsdepartementet, 2019-03-20.

Intervju 2 (IPT4). Tjänsteman i myndighetsledningen, 2019-03-21

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Intervju 1 (IPV1). Tjänsteman, 2019-02-13 samt minnesanteckningar

Intervju 2 (IPV2). Tjänsteman i myndighetsledningen, 2019-03-19

Intervju 3 (IPV3). Tjänsteman på Socialdepartementet, 2019-03-20

Intervju 4 (IPV4). Tidigare tjänsteman i myndighetsledningen, 2019-04-17

Dokument

Dokumentet finns tillgängliga via myndigheternas, regeringens eller Ekonomistyrningsverkets hemsidor med undantag för vissa regeringsuppdrag och utredningarna som gjordes inför myndigheternas inrättande (Näringsdepartementet 2009:07, Socialdepartementet 2010:05). Dessa begärdes ut från respektive departement. Från Utredning om inrättande av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården (Socialdepartementet 2010:05) inkluderas delrapportering 1 som handlar om organiseringen av myndigheten.

Trafikanalys

Dir. 2009:76. *Inrättande av den nya myndigheten Trafikanalys.*

Näringsdepartementet 2009:07. *Utredningen om inrättande av den nya myndigheten Trafikanalys: Den nya myndigheten Trafikanalys – överväganden ang organisering och lokalisering.* Dnr. N2009/8758/IR.

Näringsdepartementet 2009:07. *Utredningen om inrättande av den nya myndigheten Trafikanalys: Förslag till regleringsbrev, instruktion och författningsöndringar i övrigt för den nya myndigheten Trafikanalys.* Dnr. N2009/9716/IR.

Proposition 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010: Utgiftsområde 22.*

Proposition 2009/10:59. *Ny myndighetsstruktur på transportområdet.*

Regeringsbeslut N2014/1057/TE. *Uppdrag att analysera och utvärdera Trafikverkets arbete för att öka produktivitet och innovationsgrad inom anläggningsbranschen.*

Regeringsbeslut N2015/07692/TIF. *Uppdrag att ta fram underlag inför arbetet med en svensk flygstrategi.*

Regeringsbeslut N2015/5047/TS. *Uppdrag att redovisa ett samlat kunskapsunderlag och en nulägesanalys om transporter av gods.*

Regeringsbeslut N2016/05491/TS. *Uppdrag att utreda sänkt bashastighet i tätort.*

Regeringsbeslut N2016/02444/TS. *Uppdrag att redovisa korttidsprognoser över fordonsflottans utveckling.*

Regeringsbeslut N2016/05490/TS. *Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen.*

Regeringsbeslut N2016/05492/TS. *Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet.*

Regeringsbeslut N2016/02173/TS. *Uppdrag att bidra med stöd i arbetet kring analyser av sysselsättningseffekter inom transportområdet.*

Regeringsbeslut N2016/05277/MRT. *Uppdrag att utreda konsekvenserna av införandet av ett kvävekontrollområde (NECA) i Östersjön och Nordsjön.*

Regeringsbeslut N2017/03480/TS. *Uppdrag att utreda hur kunskapen om järnvägstransporter kan förbättras.*

Regeringsbeslut N2017/04373/TS. *Uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om skatter och avgifter inom transportområdet.*

Regeringsbeslut N2017/04671/TIF. *Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur.*

Regeringsbeslut N2017/03479/TS. *Uppdrag att utreda hur kunskapen om godstransporter med lätta lastbilar kan förbättras.*

Regeringsbeslut N2017/03632/TS. *Uppdrag att analysera användningen av tunga fordon i urbana miljöer.*

Regeringsbeslut N2018/00166/TS. *Hemställan om ändrad tid för redovisning av uppdrag att utreda hur kunskapen om järnvägstransporter kan förbättras.*

Regeringsbeslut N2018/04588/TS. *Uppdrag att följa upp etappmålet om ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik.*

Regeringsbeslut N2018/04589/TS. *Uppdrag att analysera hur intermodala godstransporter kan främjas.*

Regeringsbeslut N2018/04487/TS. *Uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med att genomföra den nationella godstransportstrategin.*

Regeringsbeslut N2018/04590/TS. *Uppdrag att analysera hur introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp kan främjas.*

Regeringsbeslut N2018/03395/TS. *Uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag som belyser utmaningar och möjligheter med uppkopplade, samverkande och automatiserade fordon, farkoster och system.*

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Trafikanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Trafikanalys.

SFS 2010:186. *Förordning med instruktion för Trafikanalys.*

Trafikanalys. 2017. *Årsredovisning 2016.*

Trafikanalys. 2018. *Årsredovisning 2017.*

Trafikanalys. 2019. *Årsredovisning 2018.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Dir. 2010:107. *Tilläggsdirektiv till Utredning om inrättande av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården (S 2010:05).*

Dir. 2010:58. *Inrättande av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården.*

Dir. 2010:90. *Tilläggsdirektiv till Utredning om inrättande av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården (S 2010:05).*

Ds 2010:3. *Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst: förslag till uppdrag och plattform.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. 2017. *Årsredovisning 2016.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. 2018. *Årsredovisning 2017.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. 2019a. *Årsredovisning 2018.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. 2019b. *Analysplan 2019*.

Proposition 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010: Utgiftsområde 9*.

Proposition 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011: Utgiftsområde 9*.

Regeringsbeslut S2013/7023/FS. *Uppdrag att utvärdera satsningen på nationella kvalitetsregister*.

Regeringsbeslut S2016/06724/FS. *Uppdrag att följa upp regeringens satsning på förlossningsvården och andra insatser för kvinnors hälsa*.

Regeringsbeslut S2016/07320/FS. *Uppdrag att följa upp och analysera insatserna inom satsningen på att förbättra vården för personer med kroniska sjukdomar*.

Regeringsbeslut S2016/01693/FS. *Uppdrag att följa och utvärdera nyttan med arbetet som syftar till ett ordnat nationellt införande av nya läkemedel*.

Regeringsbeslut S2014/2207/FS. *Uppdrag att följa upp implementeringen av den nya patientlagen*.

Regeringsbeslut S2017/00357/FS. *Uppföljning av satsning för förbättrade stöd- och behandlingsinsatser vid omhändertagande av berusade personer*.

Regeringsbeslut S2017/04556/FS. *Uppdrag om sponsring av offentligt finansierad hälso- och sjukvård*.

Regeringsbeslut S2018/03082/FS. *Uppdrag att analysera hur digital teknik kan användas inom cancervården*.

Regeringsbeslut S2018/04673/JÄM. *Uppdrag att utvärdera PrevenTell*.

Regeringsbeslut S2018/03916/FS. *Uppdrag om förbättrad nationell uppföljning av hälso- och sjukvården*.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

SFS 2010:1385. *Förordning med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys*.

Socialdepartementet. 2010:05. *Utredning om inrättande av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården: Delrapportering I: Ledningsform, lokalisering och namn*. Dnr. S2010/5864/FS.

Stockholms universitet/Stockholm University
SE-106 91 Stockholm
Telefon/Phone: 08 – 16 20 00
www.su.se



**Stockholms
universitet**