



Företagsekonomiska institutionen
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

Från prestationsstyrning till effektstyrning
– förändrad ägarstyrning av Försvarsmakten via omvägens strategi och
Picasso för att nå ut till medborgarna

Akademirapport 2005:5

SAMMANFATTNING

Från prestationsstyrning till effektstyrning – förändrad ägarstyrning av Försvarmakten via omvägens strategi och Picasso för att nå ut till medborgarna är ett uttryck för en ny ledningsfilosofi där ägaren staten utvidgar mål- och resultatstyrningen till att även omfatta effekter av Försvarmaktens verksamheter. Att styra med hjälp av Picasso innebär att regeringen (och därmed även Försvarmakten) kan använda estetiken som en metod för att styra komplexa verksamheter och särskilt för att gestalta fragment till helheter. Styrning av statliga myndigheter handlar ytterst om att visa på ett legitimt existensberättande inför medborgarna, dvs. att övertyga om att myndigheten behövs och att medborgarna upplever den som trovärdig. En sådan effektbedömning och utvärdering ligger alltid i betraktarens ögon och det är medborgarna som kan avgöra om de får värde för skattepengarna. Det är omvägen via medborgarna som är rapportens röda tråd.

Att Försvarmakten behandlas som en budgetregulator eller balanspost i regeringens årliga budgetproposition är en uppfattning vi har fått efter att ha talat med flera representanter för Regeringskansliet och Högkvarteret. En förklaring till detta kan vara att svenska folket har en dålig uppfattning om vad Försvarmakten gör "med alla sina miljarder" och vilka effekter dessa får. Denna föreliggande studie har haft regeringens ägarstyrning av Försvarmakten i fokus. Studien har velat lyfta fram det komplexa samspelet som pågår mellan regeringskansliet och Försvarmakten när det gäller styrningen av Sveriges i särklass största myndighet. Det finns ett maktförhållande mellan de två. Regeringskansliet å ena sidan, här representerad av Försvarsdepartementet, hävdar att de har ett underläge. FM har ca 20 000 anställda militärer och civilpersoner, varav drygt 1 000 av dessa är placerade vid Högkvarteret. Försvarsdepartementet däremot har endast 140 personer anställda. Det är en tydlig obalans i numerär kapacitet och kompetens.

Den övergripande forskningsfrågan som genomsyrar det treåriga projekt som denna studie ingår i lyder som följer:

Hur kan förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarmakten översättas i myndighetens interna och externa styr- och kommunikationsprocesser, med särskilt fokus på utkrävandet av ansvar utifrån ett medborgarperspektiv?

Forskningsfrågan för denna andra delstudie kan formuleras:

Hur kan svenska folket (via riksdagen och regeringen) styra Försvarmakten mot önskade effekter så att medborgaren, representerad av den politiska makten, genomsyrar Försvarmaktens alla delar och har ett fortsatt högt förtroende för Försvarmakten?

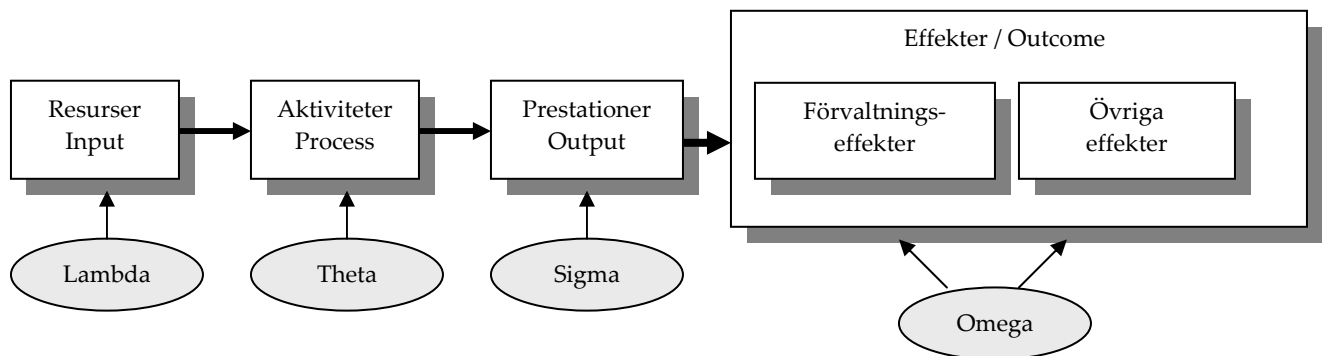
Syftet med 2005 års studie är att problematisera Försvarmaktens effektbegrepp och ansvarsrelationen mellan FM och regeringen, riksdagen och allmänheten, dvs. på Försvarmaktens ägarstyrning.

Syftet med forskningsprojektet är att koppla samman delstudierna till en helhet, att utveckla en styrfilosofi för internationella insatser med en förtroendefull ägarstyrning byggd på dialoger och kommunikation med allmänheten.

Studien bygger på en kvalitativ ansats i form av fallstudiebaserad forskning genom vilken insamlad data analyseras och presenteras. Materialinsamlingen har genomförts dels genom dokument- och litteraturstudier och dels genom intervjuer och dialogmöten under år 2005.

Analys och slutsatser

Analysen bygger på den teoretiska uppdelningen av resursomvandlingskedjan i fyra olika ansvarsområden. I studien har vi utvecklat en styrmodell utifrån teorin (Hood, 1991 och Catasús & Grönlund, 2005) samt från FM och deras modell FEM. Till modellen har vi kopplat ansvarsbegreppen Lambda, Theta, Sigma och Omega för respektive del i resursomvandlingskedjan enligt nedan figur:



Figur 1. Resursomvandlingskedjan kopplad till ansvarsbegrepp

Begreppet ansvar är ett av studiens nyckelord. Ansvar kommer från det fornnordiska ordet "antsvar och det isländska "an(d)svar" och är vidare släkt med det engelska ordet "answer" (Johansson, 1998). Den ursprungliga betydelsen är "svaromål inför rätta", att svara an på något. Engelskan gör uppdelning i "responsibility" och "accountability". "Responsibility" brukar beskrivas som ansvar någon får på sig i förskott, ex ante. En person eller organisation kan tilldelas ansvar av andra. Omgivningen har därmed visat att de har förtroende för denne eller för hela organisationen. "Accountability" (ansvarighet) är istället kopplat till uppföljningen och redovisningen av ett ansvarstagande ex post (i efterhand). Regeringen ger FM ansvar att utföra uppdrag mot riksdagens mål (responsibility) och i efterhand (accountability), redovisa hur ansvaret har tagits i form av måluppfyllelse och uppnådda effekter.

Regeringens styrning med resurser (lambda ansvar, accountability for input)

Lambda är det ansvar som är kopplat till resurserna i kedjan. Värdegrunden ligger i robusta och hållbara system. I fokus ligger att ta hand om resurserna på ett korrekt sätt för att i efterhand kunna visa att tilldelade medel (i budgeten) har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det handlar om god redovisningssed och att eftersträva en så rättvisande bild som möjligt av verksamheten.

Slutsats: Regeringen kan styra FM med resurser genom att ställa krav på transparenta ekonomi- och informationssystem och att resurserna har använts och redovisats på ett tillförlitligt sätt.

Regeringens styrning med aktiviteter (theta ansvar, accountability for process)

Denna form av ansvar handlar till stor del att känna till regelverket, den gemensamma värdegrunden och att i en given situation välja rätt rutin.

Slutsats: Regeringen kan styra FM genom att ställa krav på att myndigheten utvecklar och underhåller etiska, robusta och administrativt effektiva interna regelverk.

Regeringens styrning på prestationer (Sigma ansvar, accountability for output)

Denna form av ansvar fokuserar till stor del resultat och att detta har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt. Resultatet och kostnadseffektiviteten ställt mot målen står här i centrum.

Slutsats: Regeringen kan styra FM genom att ställa krav på att myndigheten levererar kostnadseffektiva produkter och tjänster, som kan leda till att riksdagens mål på förmågor kan genomföras.

Lambda, Theta och Sigma är tre former av ansvar som regeringen redan idag utkräver på olika sätt. Detta är således inte något nytt, men behöver utvecklas, ett arbete som idag bedrivs inom projekt FEM och Prio.

Regeringens styrning mot effekter (Omega ansvar, accountability for outcome)

Vi har nu kommit till den del i analysen då ansvar för prestationer ska kunna relateras till effekter och i grunden handlar det om två olika effekter, förvaltningseffekter och övriga effekter.

Resultaten av en myndighets verksamhet kan enligt resursomvandlingskedjan delas in i prestationer och effekter. Denna uppdelning är dock inte självklar, och definitionen av en effekt varierar. Här definierar vi effekter av Forsvarsmaktens prestationer som förändringar i samhället som inte hade kommit till stånd utan myndighetens åtgärd. Begreppet effektivitet däremot utgörs av ett kvotmått på denna effekt dvs. effekterna sätts i relation till insatta resurser. Effekter kan påverkas av många andra aktörer än Forsvarsmakten, varför vi benämner de effekter som uppstår direkt av *en* myndighets arbete som förvaltningseffekter. En myndighets förvaltningseffekt kan i bästa fall sedan leda till övriga effekter men dessa påverkas också ofta av många andra olika aktörers förvaltningseffekter. I enlighet med modell FEM kan begreppet förmåga anses vara en förvaltningseffekt.

För att ha möjlighet att mäta förvaltningseffekten av en åtgärd måste det finnas något att jämföra med, ett tillstånd hos en viss förmåga före en åtgärd och ett tillstånd hos samma förmåga efter. Skillnaden mellan två tillstånd blir då förvaltningseffekten av en viss förmåga. Den utgående förvaltningseffekten kan därmed sägas vara den nytta samhället får för de åtgärder FM har genomfört under året. Det finns dock här ett värderingsproblem och periodiseringsproblem. Värderingsproblemet handlar om hur man kan mäta effekter och värdera dem för gjorda åtgärder och periodiseringsproblemet handlar om när dessa effekter inträffar i tiden. Det är inte säkert att en viss åtgärd leder till effekter direkt efteråt. Det kan gå en lång tid mellan åtgärd och effekt. På liknande sätt kan tidigare års åtgärder ge effekter i nuet och det gäller att kunna särredovisa sådana, dvs. periodisera dem rätt i tiden.

Slutsats: Regeringen kan styra FM genom att ställa krav på att myndigheten redovisar förvaltningseffekter (uppnådda förmågor) för under året gjorda åtgärder. Vidare att FM utvecklar en modell för värdering och periodisering av begreppet förvaltningseffektivitet.

Regeringens styrning mot övriga effekter - trovärdighet och en säkerhetspolitisk resurs

Det engelska teoretiska begreppet outcome har en vidare mening än de direkta effekter som kan visas mellan gjorda åtgärder och effekter hänförliga till FM. Omega ansvar handlar till stor del om att förklara och motivera en organisations legitima existens i förhållande till andra institutioner och allmänna välfärdsmål som rättvisa, fred, demokrati, jämlikhet och frihet.

Det räcker inte med att visa att Forsvarsmakten har utbildat ett antal förband som har vissa förmågor.

Forsvarsmaktens existerar inte för att producera militära förmågor, utan för att (enligt regleringsbrevet för 2006):

- Försvara Sverige mot väpnat angrepp
- Hävda vår territoriella integritet

- Bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

Visserligen skall (bör) det finnas en kausal koppling mellan militära förmågor och ovan fyra mål. Men ansvaret för att skapa säkerhetspolitiska - och andra fredsbefrämjande effekter i vår omvärld är av ett helt annat slag än att redovisa tillstånden hos förmågor, dvs. förvaltningseffekter. Att t.ex. medverka till att fred skapas i ett oroligt hörn av Europa är en helt ny uppgift och som är svår att beräkna, mäta och värdera.

Trovärdighet, förtroende och tillit

Alla de åtgärder som Försvarsmakten levererar genererar en mängd effekter. Det kan vara fred, det kan vara sysselsättning och det kan vara något så abstrakt som öppenhet. Tillsammans leder dessa effekter till en slutlig effekt: Förtroende. Förtroende bär med sig legitimitet, dvs. lagligt och moraliskt berättigande. Den som har förtroende för en myndighet uppfattar myndigheten och dess verksamhet som legitim. Han eller hon känner en trygghet för det myndigheten står för.

Det är förnuftsmässigt rationellt att lita på varandra. Man kan här tala om *sociala transaktionskostnader*, dvs. resurser som krävs för att umgås med andra människor. Denna typ av transaktionskostnader blir lägre om vi utgår från att man kan lita på varandra. Men upprepas besvikelserna tillräckligt många gånger kan förtroendet minska och slutligen helt upphöra.

Ett exempel på där lägre sociala transaktionskostnader har gett uppenbara effekter är bildandet av Europeiska Unionen (EU). I stället för att lägga ned pengar på stora arméer i Europa med syfte att angripa andra länder eller försvara sitt eget land, kan nu skattemedel fördelas i en gemensam EU-budget för att utveckla en gemensam och trygg framtid. Detta förutsätter att människor kan lita på varandra. " *Vår "fantastiska" mänsklighet hänger samman med vår förmåga till ömsesidighet, men ömsesidigheten förutsätter tillit och förtroende som sin sociokulturella infrastruktur.*" (Kristensson Ugglå, 2002).

Vi tror inte att man kan öka förtroendet för en person eller organisation genom att tala om det, då det i grunden handlar om en relation mellan två parter. " *Förtroendeskapande åtgärder förutsätter paradoxalt nog att man sysslar med och pratar om något annat än förtroende*" (Kristensson Ugglå, 2002, sidan 405). Det handlar här om " *omvägens strategi*", dvs. att tala om något genom att tala om något annat och att visa att ord och handling överensstämmer.

Säkerhetspolitiska effekter

Om trovärdigheten i huvudsak avgörs av medborgarna i deras kontakter med FM och genom demokratiska processer till regeringen, så är det i första hand professionella militärer och politiker som kan bedöma säkerhetspolitiska effekter. Vem kan avgöra hur väl Försvarsmakten lever upp till Försvarsmaktens fyra huvudmål? Allmänheten har svårt att göra sådana bedömningar och avvägningar mellan de fyra målen. Det krävs både professionell yrkeskompetens såväl som erfarenheter från militära operationer. Vidare kan politiska erfarenheter vara värdefulla att ha från t.ex. diplomatiska kretsar, militärallianser och partiöverläggningar. Det säkerhetspolitiska förtroendekapitalet för den svenska försvarsmakten byggs upp och förvaltas i helt andra miljöer än den där allmänhetens förtroendekapital för FM byggs upp. Vad medborgarna däremot kan bedöma är om de känner sig trygga eller inte. Trygghet kan också ses som effekt av Försvarsmaktens verksamhet och något som skapar förtroende. Om medborgaren känner sig trygg kan detta bidra till att förtroendet ökar för FM.

Redovisa effekter med hjälp av estetik

Förr var det en viktig uppgift för en officer att måla tavlor från slagfält och krig för att hemma kunna visa var man hade varit och vad man hade åstadkommit. Det finns många sådana konstverk hängande på regementen, skolor och staber runt om i landet. Varför var det så viktigt att dokumentera i bild för allmänheten som inte hade varit med? Det gällde säkert samma problem som vi har diskuterat här, att visa på sin legitima existens och att man har utfört ett gott arbete och att allmänheten har fått nytta av ansträngningarna (av skattepengar, förluster i liv och materiel).

Ordet estetik för tankarna till konstverk, musik och poesi.¹ Kan verkligen dessa uttryckssätt hjälpa Försvarsmakten att redovisa effekter av militära och civila insatser? Vi försöker därmed öppna dörrar mot nya världar och vi tror att humaniora kan vara till stor hjälp för att *”övertyga allmänheten att Försvarsmaktens ord och handling överensstämmer med egna värderingar och att det går att lita på dem”*. Det viktiga ordet i den meningen är *övertyga*. Något som filosofer har grubblat över i alla tider.

Konstnärer har vardagen full av rörliga bilder, full av ljud och musik, video, film, web-presentationer, animationer och många andra sinnesintryck. Allt detta är material för konstnärerna. De ordnar dem på ett kreativt sätt för att skapa ordning som i sin tur hjälper oss att tolka världen. Ett exempel från företagsvärlden belyser estetikens metod.

Det tyska företaget Dornbrach tillverkar badrumsarmatur och inredning. Det tillverkar och säljer kranar, rör, badkar, duschar och annat som finns i ett badrum. Vid förra biennalen i Venedig fanns företaget som en huvudsponsor för den tyska paviljongen. Där visades inge badrum men väl tysk samtidskonst av toppklass. Företagets VD har sedan flera år bjudit in konstnärer att göra vad man kallar *”statements”* som ibland knyter an till bad, vatten, kropp som teman. Men inga badrum eller firmalogos förekommer i dessa statements. Konstnärerna har fått helt fria händer att gestalta *Dornbrachs inre väsen*. Uppdraget gick inte till en vanlig reklambyrå. De skulle säkert ha börjat tolka vad kunden vill ha, hur marknaden skulle tolka budskapet, vad som skulle gå hem och varför. Just avsaknaden av denna spekulering är ett viktigt drag i den estetiska metod som gjort företagets kampanj till en framgång.

Detta exempel visar på att ett estetiskt perspektiv, företrätt av konstnärer som deltar i företagets arbete, hjälper till att gestalta helheter. Det gör de inte genom att rada upp dess olika konkreta delar och inte heller genom att skapa en slags symbol eller tecken. Estetiken går en tredje väg och den förutsätter intervention med en publik, åhörare och åskådare. Den ska väcka en känsla som sedan får verka hos publiken. Konstnärer har således metoder som kan hjälpa även oss företagsekonomer att ordna olika bitar av verkligheten till en helhet som skapar mening. Det är samma metod som officerare förr i tiden använde när de målade och gestaltade vad de såg och upplevde. Och det är så vi tror att Försvarsmakten kan redovisa olika slags effekter (outcome) som deras verksamheter har skapat.

Implikationer för Försvarsmakten

Ett tänkbart scenario kan vara att Försvarsmakten gör flera årsredovisningar till regeringen. Den första redovisningen liknar i stort den nuvarande och redovisar en samlad bild utifrån resursomvandlingskedjans tre första delar (resurser, aktiviteter och prestationer) i nedan tre områden. Försvarsmakten ska ta ansvar för att:

¹ Detta avsnitt är en sammanfattning av *Handlingens Hermeneutik – ett estetiskt perspektiv för företagsekonomer*, av Pierre Guillet de Monthoux, 2002). Denna bifogas till rapporten.

- Att ha transparenta ekonomi- och informationssystem och att resurserna har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt och enligt god redovisningssed (Lambda-ansvar).
- Att utveckla och underhåller etiska, robusta och administrativt effektiva interna regerverk (Theta-ansvar).
- Att leverera kostnadseffektiva produkter och tjänster, som kan leda till att riksdagens mål på förmågor kan genomföras (Sigma-ansvar).

Den andra redovisningen skall belysa effekterna av Försvarsmaktens verksamheter under det gångna året. Denna redovisning är uppdelad i två delar, en för förvaltningseffekter och en för övriga effekter. Försvarsmakten har här som utgångspunkt att det är betraktaren som kan utvärdera effekter, inte de själva. Försvarsmakten tillämpar här omvägens strategi, dvs. att andra får avgöra effekterna av Försvarsmaktens åtgärder. Däremot är det upptill Försvarsmakten att genom kommunikationsprocesser visa medborgare i Sverige och utomlands, politiker, näringsliv, andra försvarsmakter att ord och handling överensstämmer, att det går att lita på Försvarsmakten och att den behövs.

Försvarsmakten kan utlysa tävlingar bland konstnärer, kreativa skapare, skolungdomar och andra där det gäller att kunna gestalta motsatsen till "det onda våldet som krig innebär". Där kan konstverket "Guernica" av Pablo Picasso utgöra en förebild, som ett uttryck för det onda våldet.



Bild 1 Guernica 1937, Pablo Picasso

Det gäller att med estetiska uttryckssätt kunna redovisa: Vad kan hända om inte Försvarsmakten fanns? Vad finns i Guernica som saknas i form av en motkraft? Det behövs en stark kraft mot det onda våldet och en önskan i samhället om fred och trygghet. Via sådana konstverk och andra estetiska konstverk kan Försvarsmakten uppfattas som trovärdig och som en garant för vårt demokratiska samhälle. Med konstverk menar vi allt som kan uttryckas i bild, ord, musik, film, teater, osv. En logo eller

reklamkampanj kan inte ge sådana helheter, utan endast visa upp en tillrättalagd verklighet som få har tilltro till. Däremot kan ett konstnärligt uttryck föda nya bilder med helt annat innehåll som kan ge helheter i stället för lösa fragment.

Med hjälp av dessa nya "instrument" får både Försvarsmakten och regeringen en metod som kan skapa förtroende hos allmänheten och ett uttryckssätt som kan gestalta helheter. I slutändan uppstår helhetsintrycket att regeringen styr Försvarsmakten mot mål och förmågor beslutade av riksdagen och som är väl förankrade hos det svenska folket.

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Försvarsmakten som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställt upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner vid ÖB LP – Strategisk Ledning, Björn Ekstedt, Nils-Olov Norlander, Elisabeth Nyström och Thomas Svensson.

Studien har genomförts av Anders Grönlund, Jessica Karlberg och Susanne Tiderman, verksamma vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och inom Akademien för ekonomistyrning i staten. Pierre Guillet de Monthoux och Bengt Kristensson Ugglå, professorer vid Företagsekonomiska institutionen, respektive Åbo Akademi, liksom ekonomie doktorerna Bino Catasús och Johan Hansson har alla bidraget med konstruktiva bidrag till den teoretiska referensramen.

Stockholm 21 december 2005

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND	1
PROBLEMET	2
RIKSDAGENS OCH REGERINGENS STYRNING AV FÖRSVARSMAKTEN.....	4
EN TEORETISK REFERENSRAM	8
FORSKNINGSFRÅGA.....	16
SYFTE	17
METOD	17
REGERINGENS STYRNING AV FÖRSVARSMAKTEN - en analys.....	18
SLUTORD.....	34
REFERENSLISTA.....	35
BILAGA	

BAKGRUND

Denna studie är upplagd som en trilogi. Den röda tråden genom studien och de viktigaste begreppen är verksamhetsstyrning och en trovärdig Försvarsmakt ur ett medborgarperspektiv. Den första delen fokuserar på den interna ledningsprocessen, den andra på regeringens ägarstyrning och den tredje delen kommer att omfatta styrning av Försvarsmakten ur ett internationellt perspektiv. Alla delarna är skrivna ur ett medborgarperspektiv och behandlar hur vi svenskar kan uppfatta Försvarsmakten som trovärdig.

I den första studien, *Från Bunker till Växthus - kommunikation som en del i ledningsprocessen och en förutsättning för förändring*, (Akademirapport 2004:6), symboliserar titeln den genomgripande förändringen av Försvarsmakten som för närvarande pågår. Det är ett annat uttryck för begreppet "Från ett invasionsförsvar i Sverige och på egen hand till ett insatsförsvar utanför landets gränser och tillsammans med andra".

En bunker är en hemlig och väl skyddad försvarsanläggning som skall ha en förmåga att slå tillbaka fienden vid en invasion av Sverige. Dess tjocka väggar utan fönster är omgärdade av staket och förbudsskyltar och endast några få känner till bunkerns inre struktur och sammansättning. Bunkern kommunicerar klart och tydligt att den inte är tillgänglig för alla och att endast några få har tillträde. Bunkern kan uppfattas som en symbol för en epok där det andra världskriget och det kalla kriget var en del av vardagen.

Ett växthus däremot karaktäriseras av transparens och är öppet för insyn från alla håll. Där inne kan nya strukturer växa fram, ett nytt försvar med en ny identitet och med nya värderingar. Växthuset är öppet för alla och envar att gå in i för att se vad som pågår, eller om man så föredrar, att följa förloppet genom att stå utanför och titta in. Det nya som växer därinne skall *tåla insyn*. Denna nya öppenhet inom Försvarsmakten kännetecknas av *kommunikation och dialoger med allmänheten*. Den aktuella studien beskriver hur kommunikation kan användas som en del i ledningsprocessen för att genomföra förändringar mot ett nytt insatsförsvar.

Det är för medborgarna Försvarsmakten finns och den bör därmed föra dialoger och utveckla sina verksamheter ur ett tydligt medborgarperspektiv. För att Försvarsmakten skall kunna uppfatta alla de olika förväntningar som ställs från allmänheten måste Försvarsmakten kunna agera i överensstämmelse med dessa förväntningar. Det handlar till stor del om *att lyssna*, och att föra dialoger med *olika intressegrupper*, kring förväntningar om en framtida försvarsmakt. Det handlar inte om att informera om det nya försvaret, utan om att diskutera vad ett sådant försvar kan innebära för den enskilde medborgaren i dennes livssituation. Det gäller att kunna sätta sig in i och förstå hur gemene man förhåller sig till Försvarsmakten. Den måste tydligt kunna visa upp och motivera det som sägs i ord, genom olika handlingar. *En trovärdig försvarsmakt i medborgarnas tjänst* är ett uttryck som kan sammanfatta den folkbildningsuppgift som Försvarsmakten står inför. Till att börja med bör den vända sig inåt i organisationen till dem som har anställning och på annat sätt är direkt berörda. Om inte dessa är med "på vagnen" blir det nära nog omöjligt att genomföra en sådan stor förändring.

Här måste ledningen inom Försvarsmakten vara enad och agera konsekvent som ett kollektiv. Det går inte att skicka ut olika signaler från den högsta ledningen eller att ledamöter representerar olika särintressen. Alla med ansvar för ledningsprocesser (centralt och lokalt) måste konsekvent verka för helheten, en sammanhållen ledningsfilosofi och värdegrund.

Förutom att kommunicera inåt i organisationen bör Försvarmakten vända sig till det svenska folket, till allmänheten och förklara och visa upp vad det "nya försvaret" står för. Detta är ett långsiktigt och mödosamt arbete, en folkbildningsuppgift, i syfte att bygga upp ett förtroende hos allmänheten efter stålbadet och nedskärningarna runt om i landet.

Förändringen från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar förverkligas genom öppenhet och genom att föra dialoger med de anställda, allmänheten och de förtroendevalda. Inte genom att informera utan genom att kommunicera – att det som sägs är det Försvarmakten gör! Och allt skall tåla insyn!

Den andra delen i trilogin (föreliggande rapport) studerar regeringens ägarstyrning av Försvarmakten, dvs. ett fokus på relationen mellan regeringen och Försvarmakten och en verksamhetsstyrning som har förändrats, från att fokusera på insatta resurser till att fokusera på prestationer och effekter. *Från prestationsstyrning till effektstyrning – förändrad ägarstyrning av Försvarmakten via omvägens strategi och Picasso för att nå ut till medborgarna* är ett uttryck för en ny ledningsfilosofi där ägaren staten utvidgar mål- och resultatstyrningen till att även omfatta effekter av Försvarmaktens verksamheter. Att styra med hjälp av Picasso innebär att regeringen (och därmed även Försvarmakten) kan använda estetiken som en metod för att styra komplexa verksamheter och särskilt för att gestalta fragment till helheter. Styrning av statliga myndigheter handlar ytterst om att visa på ett legitimt existensberättande inför medborgarna, dvs. att övertyga om att myndigheten behövs och att medborgarna upplever den som trovärdig. En sådan effektbedömning och utvärdering ligger alltid i betraktarens ögon och det är medborgarna som kan avgöra om de får värde för skattepengarna. Det är omvägen via medborgarna som är rapportens röda tråd.

I den avslutande delen i trilogin planerar vi att sätta in det svenska försvaret i ett internationellt sammanhang. Vi kommer att göra jämförelser med våra grannländer Norge, Danmark, Finland och eventuellt några andra länder i Europa.

PROBLEMET

Att Försvarmakten behandlas som en budgetregulator eller balanspost i regeringens årliga budgetproposition är en uppfattning vi har fått efter att ha talat med flera representanter för Regeringskansliet och Högkvarteret. En förklaring till detta kan vara att svenska folket har en dålig uppfattning om vad Försvarmakten gör "med alla sina miljarder" och vilka effekter dessa får. Detta går att mäta. SOM-institutet mäter sedan 1986 förtroenden för olika samhällsinstitutioner, bl.a. Försvaret. I dessa undersökningar har Försvarmakten ett lågt förtroende hos medborgarna (Holmberg & Weibull, 2005), jämfört med sjukvården, polisen, radio/TV och skolan. Institutioner som medborgarna ofta kommer i kontakt med.

Under det senaste året har företrädare för regeringen uttryckt en fara för myndigheternas stora makt över, och inflytande på, regeringen. F.d. samordningsminister (numera finansminister) Per Nuder skrev i ett debattinlägg rubricerat "Mer makt åt regeringen", (SvD, 2004-09-02) bl.a. följande:

- " Man kan med fog gissa att Oxenstierna, om han hade levat i dag, hade blivit förvånad över hur svag den statliga styrningen är.
- Ämbetsverken har utvecklat en självständighet som enligt många bedömare går långt utöver vad grundlagsfäderna tänkte sig när de under 1960-talet diskuterade en revision av grundlagens regeringsform.
- Många upplever att de statliga verken är autonoma institutioner, fast de i själva verket lyder under regeringen.
- Jag delar uppfattningen att olika regeringar under de senaste decennierna alltför lite har styrt riket genom sina myndigheter.
- Budgetprocessen, speciallagar, instruktioner, regleringsbrev och mål- och resultatdialoger i all ära - den fråga som man måste ställa sig är om regeringen har erforderliga verktyg för att styra eller om regeringen inte i tillräcklig utsträckning använder dessa instrument.
- Hela den offentliga samhällsorganisationen ska granskas i syfte att förbättra förutsättningarna att klara framtidens välfärd och öka medborgarnas möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande."

Ovanstående citat kan tolkas som att regeringens förtroende för myndigheterna över lag har minskat. Vad detta minskade förtroende kan beror på kan ha många förklaringar. Likaså har myndighetsföreträdare uttalat ett missnöje med regeringsmaktens stora inflytande över deras verksamhet. Många höga officerare och tjänstemän inom Försvarmakten har vid intervjuer uttalat sig om regeringens hårda detaljstyrning av Försvarmakten, bl. a. via regleringsbrevet och vid dialogmöten. Båda sidor uppfattar med andra ord att den andra parten har ett övertag i respektive relation.

En av de stora tänkarna inom management, holländaren Geert Hofstede, skrev för mer än 20 år sedan: *Hur kan man mäta prestationer i en armé under fredstid* (Hofstede, 1981). Denna fråga är fortfarande aktuell. Problemet handlar i grunden om en relation mellan en huvudman (riksdag och regering) å ena sidan och en agent (Försvarmakten) å andra sidan. Hur kan riksdagen (via regeringen) styra Försvarmakten så att medborgaren, representerad av den politiska makten, genomsyrar Försvarmaktens alla delar? Hur kan medborgarnas, riksdagens, regeringens och departementstjänstemännens förtroende för Försvarmakten i slutändan bibehållas och förvaltas?

Den frågan som Hofstede ställde ligger hos Försvarmakten att besvara. Det gör Försvarmakten i årsredovisningen, där verksamhetens prestationer återrapporteras till huvudmannen. Där redovisas hur budgeten (anslagen) har använts och till vad. Myndigheten visar på så sätt hur de har levt upp till sitt ansvar och det förtroende de fick av huvudmannen att förvalta.

Beroende på ur vilket perspektiv vi ser på denna relation, mellan en huvudman och en agent, kan problemet få olika lösningar. Huvudmannen ger agenten i uppdrag att utföra regleringsbrevets olika delar inom ramen för tilldelade medel. Huvudmannen (regeringen) ser på agenten (Försvarmakten) som en professionell organisation som har ett informationsövertag gentemot regeringen. Försvarmakten besitter stor kunskap och kompetens och har en välutvecklad administration att genomföra militära uppdrag. Detta övertag kan huvudmannen balansera med sitt maktövertag, dvs. makten över att tilldela resurser. Regeringen har makt över regleringsbrevets utformning och innehåll, makt över att tillsätta ledande befattningar och makt

över att sätta in militära styrkor till oroshärdar och katastrofer samt vid angrepp mot Sverige. Ur huvudmannens perspektiv är regeringen således i händerna på Försvarsmaktens professionella kompetens att avgöra HUR uppdragen skall planeras, genomföras och återredovisas. Däremot besitter de makten att bestämma VAD Försvarsmakten skall göra.

Ur det andra perspektivet, agentens, har huvudmannen riksdagen och regeringen, ett klart övertag gentemot Försvarsmakten. Politiker och medborgare ställer höga krav på myndigheten, både på uppdragens innehåll och på öppenhet, det vill säga transparens, i återrapporteringen. Riksdagen styr i huvudsak Försvarsmakten genom att anvisa ekonomiska ramar, ange mål och bestämma hur organisationen skall se ut. De anger även vilka slutprestationer som Försvarsmakten skall uppnå i framtiden, dvs. vilka effekter eller förmågor som skall kunna uppnås. Regeringen styr Försvarsmakten genom att precisera riksdagens mål, prioritera delförmågor, ange ekonomiska ramar, precisera insats- och grundorganisationen, bestämma högkvarterets organisation, utse de högsta cheferna, besluta om viktigare materielärenden samt ge ett stort antal uppdrag och återrapporteringskrav.

Försvarsmakten kan, genom sin samlade kompetens och yrkesskicklighet, till viss del göra sig oberoende av huvudmannens maktövertag. Det gäller inte minst vad man väljer att återrapportera tillbaka till huvudmannen. Försvarsmakten äger själva kontrollen över planering, genomförande och redovisning. De kan i stor utsträckning själva bestämma hur olika uppdrag skall genomföras och hur de skall återrapporteras. Detta är en viktig del i agentens informationsövertag, nämligen makt att kontrollera och kommunicera information till regeringen och allmänheten samt att visa vilka effekter verksamheten leder till. Att visa vilka effekter Försvarsmaktens verksamhet bidrar till i samhället är ett sätt för Försvarsmakten att skapa legitimitet för sin verksamhet och därmed trovärdighet.

Denna forskningsrapport fokuserar på relationen mellan regeringen (som huvudman) och Försvarsmakten (som agent) och särskilt på hur ansvar och återrapportering har utvecklats över tiden samt hur ansvar och styrning har förändrats från fokus på resurser till att fokusera på prestationer och effekter. Den har medborgarens ägarstyrning som en röd tråd, dvs. hur medborgaren via valda ombud i riksdagen och i regeringen kan styra Försvarsmakten så att de uppfattar den som trovärdig. Det är allmänheten som avgör huruvida Försvarsmaktens olika verksamheter, prestationer och effekter i samhället är värda att satsa på (i förhållande till andra offentliga utgifter). Det skall inte vara nödvändigt att vara utbildad yrkesofficer för att kunna bedöma olika prestationer och effekter. Dessa måste kunna kommuniceras till medborgarna på deras egna villkor, inte på Försvarsmaktens villkor. Det gäller att lämna bunkern, gå ut och föra dialoger med medborgarna och visa på att Försvarsmakten tål insyn. Medborgarna vill se att det som Försvarsmakten säger att de vill göra, överensstämmer med det som de i verkligheten gör, dvs. att ord och handling följs åt. Där grundas förtroenden.

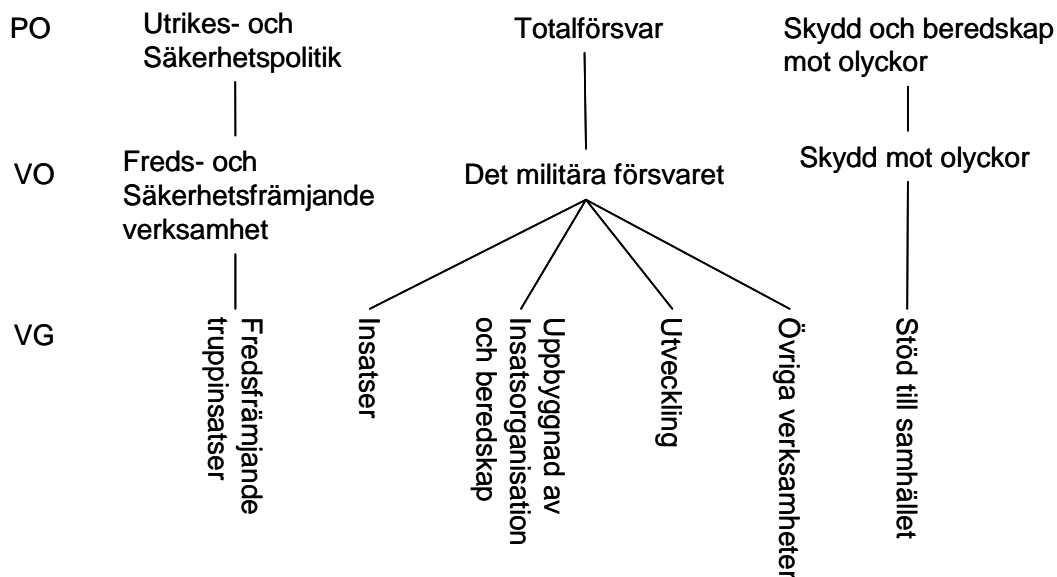
RIKSDAGENS OCH REGERINGENS STYRNING AV FÖRSVARSMAKTEN

Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten sker huvudsakligen genom att anvisa skattemedel i form av anslag, ange inriktnings- och produktionsmål samt att besluta om dess organisation. Riksdagsarbetet är organiserat i ett antal politikområden. Det tre politikområdena är:

- Utrikes- och säkerhetspolitik
- Totalförsvaret
- Skydd och beredskap mot olyckor

Utrikesutskottet ansvarar för det första politikområdet (utrikes- och säkerhetspolitik), medan försvarsutskottet ansvarar för de två andra.

Varje politikområde (PO) är uppdelat i ett antal verksamhetsområden (VO), som i sin tur är uppdelat i verksamhetsgrenar (VG) enligt nedan figur. (Källa: Regeringskansliet)



Figur 1. Politikområden som berör Försvarsmaktens verksamhetsgrenar

Riksdagen anger mål för respektive politik- och verksamhetsområde. Målen, som är beslutade av riksdagen, för verksamhetsområdet "Det militära försvaret", är angivna i ett antal förmågor och genomförda prestationer. Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga är angivna i ett tidsperspektiv i tre delar. I närtid skall försvaret ha följande förmågor: (Källa: Regleringsbrev 2006)

- Övervaka vårt territorium, upptäcka och avvisa kränkningar.
- Avhålla respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande.
- Medverka i fredsfrämjande, internationella insatser.

Vid en framtida försämrad utveckling i omvärlden skall försvaret därutöver:

- i ökad grad kunna skydda verksamhet och objekt,

- kunna bistå andra myndigheter vid insatser mot terrorism och sabotage,
- i ökad grad upptäcka hot och
- kunna öka förmågan till internationella insatser.

En tredje nivå i förmågor är att efter allvarlig och varaktig försämrad utveckling och efter successiva beslut av riksdag och regering:

- kunna utveckla förmågan att möta mer omfattande militära operationer mot Sverige.

Därutöver skall Försvarsmakten ha en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot, särskilt för väpnad strid.

Förutom mål i form av förmågor, styr riksdagen Försvarsmakten med anslag i samband med budgetpropositionen, investeringsplaner för materiel och anläggningar och bemyndiganden att beställa materiel. Därutöver styr riksdagen Försvarsmakten genom att besluta om en insatsorganisation, dvs. ett tillstånd som skall uppnås i framtiden. Beslutet tas i samband med försvarspropositionen och enligt Försvarsbeslut 2004 skall den nya insatsorganisationen vara färdig 2008. Riksdagen ger regeringen i uppdrag att förverkliga riksdagens beslut och de kan kontrollera regeringen bl.a. genom Riksrevisionens effektivitetsrevisioner samt i den årliga årsredovisningen.

Regeringen kan således formellt styra Försvarsmakten på flera sätt. Det har i huvudsak skett genom att

- på olika sätt precisera riksdagens mål (delförmågor)
- ange ekonomiska ramar (utgiftsbegränsning, limiter och indragning av anslagssparande),
- precisera insatsorganisationen (detaljerad organisation, beredskap och anmälningar till internationella styrkeregister),
- precisera grundorganisationen,
- bestämma högkvarterets organisation,
- utse de högsta cheferna,
- besluta i viktiga materielärenden,
- ge ett stort antal uppdrag och återrapporteringskrav (i regleringsbrev) samt
- genom Försvarsdepartementet bedriva informell dialog med Försvarsmakten.

Regeringen har beslutat att införa en ny modell för styrning av Försvarsmakten från och med verksamhetsåret 2007. Den nya modellen går under namnet FEM (Försvarsmaktens EkonomiModell). FEM skall omfatta hela styr- och informationsbehov som tillgodoser både ägaren staten (riksdag och regering) och myndigheten (Försvarsmakten) för att styra det nya insatsförsvaret. Det är en gemensam ekonomistyrningsmodell som stöds av och är integrerad med en ny processororienterad verksamhetslogik. Vidare skall den vara ett stöd för en resultatdialog inom myndigheten och mellan myndigheten och regeringen.

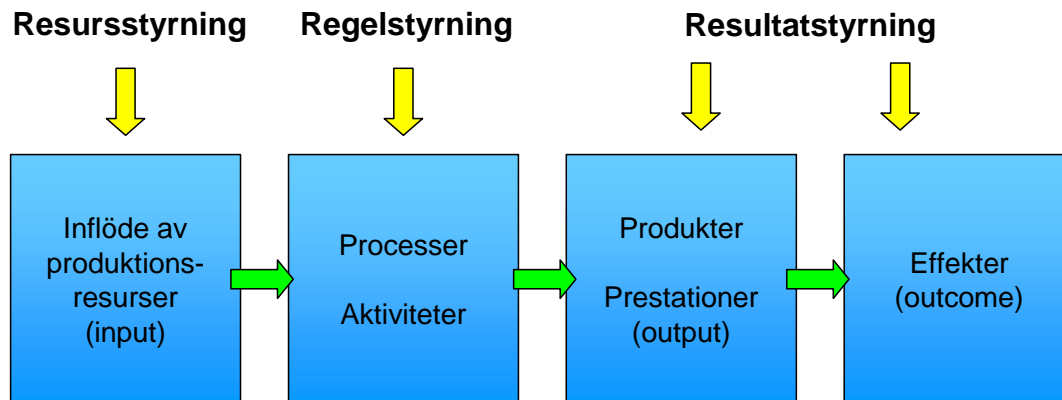
Högkvarterets utvecklings- och inriktningsstab har i en skrivelse 2005-09-09 *Försvarsmaktens verksamhetsgrenar och produkter (produktkatalog)* redovisat den nya modellens grundläggande drag enligt nedan:

”Regeringen styr Försvarmakten med mål- och resultatstyrning. Det innebär styrning mot mål med krav på resultat och en resurstilldelning i form av en ekonomisk ram.

Mål- och resultatstyrning syftar till att öka effektiviteten i de statliga verksamheterna. Tanken bakom detta är att myndigheterna skall få större ansvar för *hur* verksamheterna bedrivs och att fokus i styrningen ska flyttas till *vad* som skall åstadkommas. Styrningen skall ske genom målformulering och uppföljning och analys av produkter (prestationer) och effekter som produkterna resulterar i istället för genom en detaljerad resurs- och regelstyrning.

Denna grundläggande styrmetodik bestäms utifrån en s.k. verksamhetslogik som illustreras av figuren nedan (Källa: projekt FEM)

Styrformer



Figur 2. Verksamhetslogiken enligt FEM projekt

En indelning av verksamheten i verksamhetsgrenar utgör grunden för regeringens styrning av Försvarmakten. Regeringen ställer krav på att Försvarmakten inom respektive verksamhetsgren skall kunna redovisa både budgeterat och verkligt kostnadsutfall per prestation (nedan kallat produkt) samt omsätta detta till ett finansieringsbehov per finansieringskälla. Försvarmaktens verksamhet omfattar sex verksamhetsgrenar (VG) inom tre politikområden (PO) respektive tre verksamhetsområden (VO).

Analogt med verksamhetslogiken, som framgår av figur 2, så skall insatta resurser (personal, materiel och anläggningar) bidra till, att genom de aktiviteter som bedrivs kraven på effekter uppnås genom att rätt sorts produkter, i första hand insats- och krigsförband, skapas och tillhandahålls.

Mål formuleras, budgeteras och rapporteras på verksamhetsgrenar, produktgrupper eller enskilda produkter. Produkternas volym, kvalitet, kostnad och intäkter budgeteras och följs upp. Av budgeten skall också framgå hur kostnaderna över tiden skall finansieras med anslag, bidrag, lån eller avgifter.

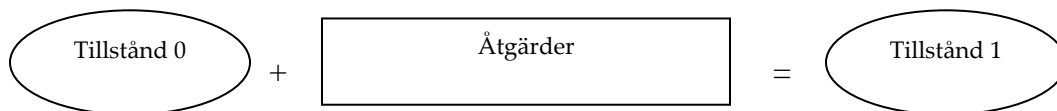
De budgeterade verksamhetsmålen leder fram till ett samlat behov materiel, personal, lokaler, etc. som i sin tur behöver finansieras med hjälp av olika anslag, bidrag eller avgiftsintäkter. I budgetunderlaget skall Försvarmakten därför även lämna förslag till verksamhetens finansiering de kommande tre åren.”

I denna nya modell styr ägaren, staten, Försvarmakten genom att ange mål och krav på levererade resultat i form av produkter. Produkter skall ge önskade effekter i form operativa förmågor. Inom varje VG ger regeringen Försvarmakten uppdrag (mål och krav på resultat). Mål anges i form av effektbegreppet förmågor och resultat i prestationsbegreppet produkter (varor och tjänster).

EN TEORETISK REFERENSRAM

Styrning mot prestationer och effekter

Utgångspunkten i problemet är att styra mot måluppfyllelse i en komplex resursomvandlingsprocess. För att möjliggöra utvärdering av offentlig verksamhet finns behov av objektiva mått (Gardner, 1999). Dessa mått skall mäta den måluppfyllnad som verksamheten uppnått. Resultaten delar Gardner in i prestationer och effekter. Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheterna åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. En åtgärd kan vara en militär insats eller en civil. Hädanefter används begreppet åtgärd som ett samlat begrepp för alla de prestationer åt och aktiviteter som Försvarmakten genomför. Effekter är de förändringar i samhället som inte skulle ha kommit till stånd utan myndigheternas åtgärder. Denna definition av effektbegreppet är central i studien och tål att upprepas: en effekt är ett nytt tillstånd som har kommit till stånd på grund av en specifik åtgärd eller en serie av åtgärder.



Figur 3 Effekter som en skillnad i tillstånd (T1 – T0)

Resonemang om prestationer och effekter kan ofta upplevas som problematiskt, då begreppen ibland används synonymt med varandra, som om det vore samma sak. Det finns även en viss problematik med att åtskilja dessa, dvs. vad är egentligen en prestation och vad är en effekt? Prestationer kan sägas vara en mer direkt följd av myndighetens aktiviteter, dvs. det som kommer ut i slutändan av en process. En effekt är något som uppstår som en följd av det som myndigheten har presterat. Ofta uppstår en effekt som en följd av många olika myndigheters prestationer. Det kan då vara svårt att redovisa kausala samband mellan åtgärd och effekt,

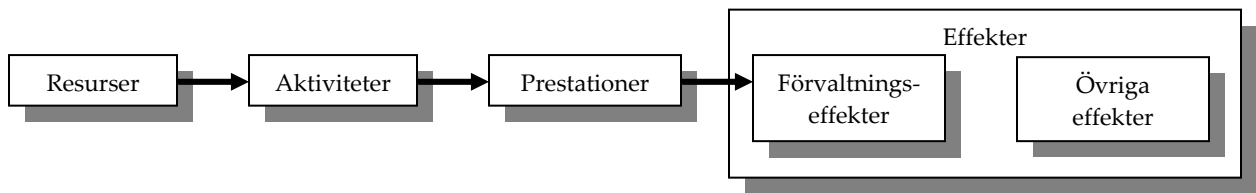
eftersom det kan vara många åtgärder som tillsammans bidrar till en effekt. Men det kan även vara flera olika prestationer inom en myndighet som leder fram till en effekt. Begreppet effekt motsvaras av engelskans "outcome" och översätts ofta i betydelsen "upplevd nytta". Det svenska ordet effekt härstammar från det latinska effectus, vilket betyder verkan eller utförande. En effekt erhålls när något ger en förändring i ett tillstånd. Effekter från en insatsgrupp kan vara när en före detta diktatur inför demokratiska val och en humanitär rättsapparat.

När effekter sedan analyseras gentemot de mål och resurser en verksamhet har, benämner vi detta som effektivitet, dvs. effektivitet är ett mått på effekter. Effektivitet definieras vanligtvis som en grad av måluppfyllelse och kan även ses som nyttan av den utförda prestationen. Det är med andra ord prestationen (eng. output) som skall leda till effekten, och när effekten ställs i relation till resurserna² kan effektiviteten mätas. När vi istället sätter prestationerna i relation till målen talar vi om produktivitet, eller den inre effektiviteten. Produktivitet och effektivitet är två vanliga mått för att mäta måluppfyllelse. Hur produktiva vi är kan exempelvis mätas genom att ställa antalet gångtimmar för ett flygplan i relation till de tilldelade resurserna. Den inre effektiviteten avgörs genom att vi ställer oss frågan om vi har "gjort sakerna rätt". Har vi utbildat ett modernt signalkompani som har en framtida förmåga att verka i en internationell insatsstyrka? Den yttre effektiviteten, kopplad till effektivitet ställer istället frågan: har vi "gjort rätt saker"? Att besvara den senare frågan är svårare. Det kan då handla om valet mellan ett signalkompani eller ett pansarkompani. Styrning av myndigheter utifrån ett yttre effektivitetsperspektiv förutsätter dels att effekterna av verksamheten i någon mån går att definiera och mäta, dels att de på ett meningsfullt sätt kan sättas i relation till klart specificerade mål för verksamheten.

Effektivitet handlar här om hur väl Försvarsmakten har uppnått politiska mål inom ramen för tilldelade medel. Det är för medborgarnas skull och i deras intresse kravet på effektiv förvaltning ställs. Detta påverkar i sin tur olika intressenters bild av Försvarsmakten. Den kanske mest intressanta delen att studera blir således att fokusera på länken mellan prestationer och effekter samt upplevd nytta utifrån medborgarnas olika intressen, här representerad av riksdagen och regeringen. Upplevd nytta ligger i betraktarens ögon och är en subjektiv värdering. Naturligtvis styrs dock denna till stor del av samhällets institutioner i form av värderingar

Effekter kan vara av olika slag och därmed skulle de kunna grupperas på olika sätt. Det skulle kunna vara exempelvis kortsiktiga respektive långsiktiga effekter, huvud- respektive bieffekter etc. I denna studie har vi delat in effekter i förvaltningseffekter och övriga effekter. Förvaltningseffekterna är mer direkta effekter av Försvarsmaktens prestationer medan övriga effekter ofta innefattar flera aktörers inblandning. Nedan resursomvandlingskedja är därmed omarbetad utifrån den klassiska modellen som bland annat Gardner (1999) och Hood (1991) beskriver. Den är här utvecklad med effekter uppdelade i förvaltnings- och övriga effekter och utgör fortsättningsvis utgångspunkten för studiens diskussion kring resursomvandling.

² Resurserna är det ord som används på svenska. Det ger dessvärre sken av att endast omfatta monetära resurser. Så är inte fallet. Det engelska ordet "input" är där bättre och vidgar därmed begreppet. Kompetens och mål kan med andra ord även de utgöra resurser i en organisation.



Figur 4. Studiens resursomvandlingskedja

Styrning är ett av organisationsteoriens mest centrala begrepp. Begreppet styrning kan definieras som ett sätt att avsiktligt påverka andra aktörers uppfattningar och handlingar (Siverbo & Hallin 2002). Styrningsbegreppet kan delas upp i formell eller informell styrning. Det sistnämnda är ofta inte lika kostsamt att implementera och upprätthålla som formella styrsystem (Merchant & Van der Stede, 2003). Informell styrning innebär att individer i princip styr sig själva eller varandra genom att följa de normer och värderingar som uppstår i en organisation. Fokus i denna studie ligger dock i första hand på den formella styrningen.

Tidigare, före det att New Public Management (se bl.a. Hood 1991; 1995; Almqvist, 2004) fick genomslag, styrdes myndigheterna till stor del genom tilldelning av resurser. Fokus låg på *hur* mycket resurser myndigheten fick att spendera och *hur* myndighetens verksamhet (aktiviteter) skulle bedrivas. New Public Management beskrivs av Hood (1991) som en "administrativ etikett" på ett omfångsrikt begrepp som innefattar mer än ett halvt dussin doktriner. Förutom att bland annat förespråka en mer aktiv styrning, ansvarsutkrävande och konkurrens skiftade fokus från resurser till prestationer, det vill säga till *vad* som skulle åstadkommas. En av de största reformerna i New Public Managements anda får anses var införandet av mål- och resultatstyrning i den svenska statsförvaltningen.

"Den grundläggande tanken bakom införandet av mål- och resultatstyrningen var att effektiviteten i de statliga verksamheterna skulle öka när myndigheterna fick större ansvar att besluta om hur verksamheten skulle bedrivas. Avsikten var att styrningen av hur myndigheternas verksamhet skall bedrivas skulle minska. Detta skulle göras genom att minska detaljeringsgraden i resurs- och regelstyrningen. I stället ska styrningen fokuseras på vad som ska åstadkommas genom att mål anges och genom uppföljning och analys av resultatet, det vill säga prestationerna och de effekter som prestationerna leder till."

(ESV 2001:16, sidan 6)

Tanken var god. Men flera författare vittnar om att fokus endast hamnat på prestationer och produktivitet som är förhållandevis enkel att styra och mäta (se bl.a. Smith, 1995; Pollit, 2003; Catusús & Grönlund, 2005). Värde för pengarna (Eng: Value for money) har hamnat i centrum, men kopplat till prestationer (Jackson, 1993). Effekterna, till vilka det är betydligt svårare att finna kausala samband med resurserna, har hamnat i skymundan. Men frågan är om inte begreppet "värde för pengarna" även skulle kunna kopplas till effekter? Problematisering av effektbegreppet och mätningen av dessa effekter har på senare tid hamnat allt mer i forskarnas blickfång (se bl.a. Catusús & Grönlund, 2005; Pollitt, 2003; Parhizgari & Ronald Gilbert, 2003). Att diskutera resultat i termer av effekter och redovisa dessa ligger med andra ord rätt i tiden.

En hög grad av formell styrning innebär dyrare samordning eftersom det krävs tid och pengar för att utveckla styrmekanismer och sedan följa upp dem (Merchant & Van der Stede, 2003). Formella styrmekanismer så som exempelvis budgetering eller mål- och resultatstyrning är

vanliga inom olika organisationer, både privata och offentliga. Dessa styrformer kan även utvecklas så att de fungerar mellan olika organisationer (Dekker, 2004). I Sverige utgör mål- och resultatstyrningen av myndigheter regeringens främsta styrverktyg mot önskade effekter.

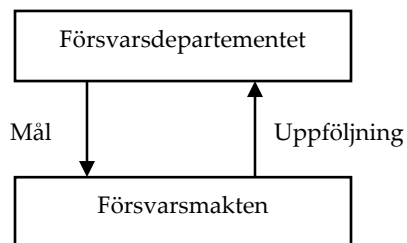
Mål- och resultatstyrningen

Regeringen kan huvudsakligen styra myndigheter på två sätt, dels genom resurstilldelningen via budgeten och dels via mål- och resultatstyrningen. Mål- och resultatstyrning som modell har använts för styrning av den statliga verksamheten sedan slutet av 1980-talet (Karlberg & Tiderman, 2005). Modellen har sitt ursprung i 1950-talets USA genom de tankar Peter Drucker (1954) förde fram i boken *The Practice of Management*. Det uppstår ofta en viss begreppsförvirring gällande målstyrning och mål- och resultatstyrning då dessa båda styrmodeller ibland behandlas synonymt med varandra. Detta är inte helt korrekt då målstyrning fokuserar på målsättning och resultatstyrning på måluppfyllelse (Lindström, 1997, Grimlund m.fl. 1997). Mål kan ses som en beskrivning av ett önskat framtida tillstånd (Etzioni, 1982), vilket kan inbegripa både konkreta mål som att utbilda operativa förmågor hos ett antal soldater och mer abstrakta mål som bevarandet av fred i Europa. Eller annorlunda uttryckt: mål är ett önskat framtida tillstånd, ett tillstånd som organisationen vill uppnå.

En av anledningarna till att staten införde mål- och resultatstyrning var för att öka riksdagens makt och samtidigt minska detaljstyrningen (Lindström, 1997). Istället för att detaljstyra skall politikerna styra genom tydliga mål för de olika verksamheterna. När målen, det vill säga vad som skall uppnås, när organisationen skall de förfinas, brytas ned och förses med relevanta mått. I denna process är det nödvändigt att de som skall ställas ansvariga för måluppfyllelsen får vara med eftersom det utvecklar en känsla av förpliktelse.

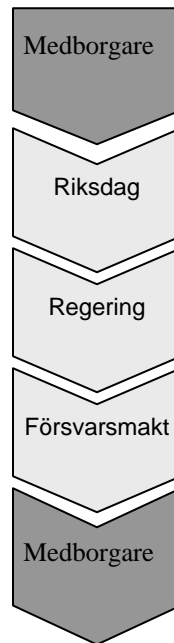
Styrning av myndigheter genom mål är inte helt okomplicerat. Offentliga organisationer skall drivas kostnadseffektivt och detta kan stå i konflikt med andra demokratiska ideal såsom lika behandling, förutsägbarhet, rättssäkerhet och jämställdhet. Målkonflikter i organisationer är vanligt, inte minst i en myndighet med många intressenter. Även mellan myndigheter uppstår målkonflikter. Detta leder också till att begreppet måluppfyllelse blir komplicerat, inte minst när mål står i motsats till varandra.

Mål kan användas för både styrning och uppföljning (ESV 1999:13). Mål skall tydliggöra vad regeringen vill uppnå med verksamheten och används då för att styra och leda verksamheten mot detta mål. Mål kan även fungera som motivation för att utföra ett bra arbete. De kan dessutom fungera som ett kontrollverktyg eftersom den som delegerar en uppgift har lättare att kontrollera om uppgiften är utförd när det finns ett mål.



Figur 5. Enkel illustration av målstyrning

Ytterst är det medborgarna som väljer riksdagen och som sedan är mottagare av de effekter vilket mycket förenklat kan uttryckas enligt följande:



Figur 6. Medborgaren som både väljare av riksdagsledamöter och som mottagare av prestationer och effekter

Det finns en rad fördelar med mål- och resultatstyrningen. Målstyrningen kan ha motiverande effekter och ge ökad handlingsfrihet åt de anställda för att utveckla nya effektivare metoder för att på så sätt nå målen (Gardner, 1999). Även den politiska styrningen påverkas till det bättre genom att styrningen koncentreras till det som är väsentligt istället för detaljer. Målstyrningen bidrar också till en tydligare ansvarfördelning eftersom var och en har ett tydligt åtagande i kombination med ett mandat att förverkliga detta.

Människor tenderar att prioritera det som mäts. "What gets measured gets done" är en ofta återkommande devis inom managementforskningen (se bl.a. Behn, 2003, sid 599). Markus & Pfeffer (1983, sid 208) uttrycker sig än mer rätt på sak "What is measured gets attention, and what is not measured tends to be ignored". Under förutsättningen att rätt saker mäts i organisationen leder således mätningen i sig till en högre grad av måluppfyllelse och en effektivare verksamhet. Det finns dock risker. Måtten som används måste vara relevanta annars kan de i värsta fall leda till minskad effektivitet i verksamheten.

Det finns även en rad nackdelar som bör synliggöras:

"[...] ett strikt tillämpat målstyrningssystem kan skapa interna konflikter i organisationen. Förvaltningarna är förhållandevis förtvånade av att nå de egna målen och ignorerar vilken inverkan det har på de övriga förvaltningarna eller på det övergripande målet [...] Varje chef bekymrar sig enbart om sin egen verksamhets resultat." (Osborne & Gaebler, 1994, sid. 127)

Det finns en rad problem med mål- och resultatstyrning och processen med att bryta ner mål. Den asymmetriska informationen mellan tjänstemän och politiker ger ibland tjänstemännen ett informationsövertag. Att anställda tenderar att fokusera på det som mäts kan ge fördelar som vi ovan nämnt. Men fokuseringen på vad som mäts i kombination med svårigheterna att mäta prestationer och effekter i offentlig verksamhet kan i värsta fall få motsatt effekt, vilket stöds av bland annat Molander (2002). De olika myndigheternas mål skall så långt som möjligt sättas efter de så kallade "SMART-kriterierna". Frågan är dock hur många av de offentliga målen som kan preciseras så att de är Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Är detta över huvud taget möjligt? Målen är ofta oklara och oförenliga samt svåra att mäta, inte minst mål rörande effekter på längre sikt (Rombach, 1991). Det är vidare svårt att involvera medarbetarna i målsättningsprocessen då det står i motsatts till de demokratiska krav som ställs på politisk styrning. Noordegraaf och Tineke (2003) menar att mål- och resultatstyrning inte är meningsfullt i offentlig sektor eftersom dessa styrformer fokuserar på "hårda fakta", något som sällan kan levereras i den komplexa miljö myndigheterna verkar i.

Problematiken kring hur mål formuleras och bryts ner och hur dessa mål sedan skall återrapporteras kan beskrivas som ännu mer komplicerad när målen består av önskade effekter istället för prestationer. Det ligger främst i hur återrapporteringen kring dessa effektmål skall kunna utformas. Effekter är svåra att värdera och detta är något som krävs för att en effekt skall kunna mätas. Men vem är det som skall värdera effekten och avgöra om en önskad effekt är uppnådd eller inte? Är det regeringen, riksdagen, myndigheten själv eller är det medborgaren? Ett sätt att avgöra betydelsen av effekt är att resonera i termer av förtroende. Förtroende är något som uppkommer till följd av att en myndighet utför olika prestationer (åtgärder). Om förtroendet för en myndighet är högt går det också att dra slutsatsen att effekterna av myndighetens verksamhet är de önskade, dvs. man har gjort rätt saker för pengarna.

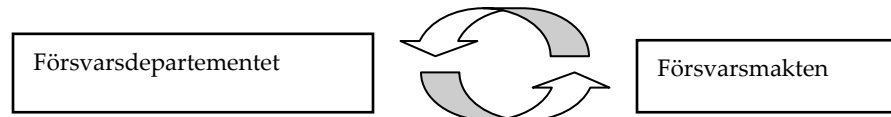
Ansvar – en maktrelation

Att svenska språket är en aning "fattigare" än det engelska blir tydligt i diskussionen kring ansvar och vad det innebär. Ansvar kommer från det fornnordiska ordet "answar och det isländska "an(d)svar" och är vidare släkt med det engelska ordet "answer" (Johansson, 1998). Den ursprungliga betydelsen är "svaromål inför rätta", att svara an på något. Engelskan gör uppdelning i "responsibility" och "accountability". "Responsibility" brukar beskrivas som ansvar någon får på sig i förskott, ex ante. En person eller organisation kan tilldelas ansvar av andra. Omgivningen har därmed visat att de har förtroende för denne eller för hela organisationen. "Accountability" (ansvarighet) är istället kopplat till uppföljningen och redovisningen av ett ansvarstagande ex post (i efterhand). Försvarsmakten skall exempelvis ta ansvar för att målen i regleringsbrevet uppnåtts. De skall redovisa i efterhand att de har levt upp till alla de förväntningar som omvärlden ställde tidigare på dem. I denna studie fokuseras ansvarsrelationen mellan regeringen och Försvarsmakten. Regeringen ger Försvarsmakten ansvar att utföra uppdrag mot riksdagens mål (responsibility) och i efterhand (accountability), redovisa hur ansvaret har tagits i form av måluppfyllelse och uppnådda effekter.

Ordet ansvar kan därmed ha två betydelser, att få ansvar och ta ansvar. En del forskare anser att ta ansvar är en aktiv handling och att få ansvar är en passiv handling (Bovens, 1998; Bovens & Massey, 1998). Att ta ansvar kan beskrivas som "att ge och kräva förklaringar till utförda handlingar" från engelskans "accountability is giving and demanding reasons for conduct",

(Ahrens, 1996, p. 139; Roberts & Scapens, 1995, p. 447). Med detta synsätt på att ta ansvar är det ett verktyg för huvudmannen att i efterhand kontrollera avvikelser från normen. Det är en vertikal relation mellan en agent som hålls ansvarig inför en huvudman (Stewart, 1984). Agenten skall ge förklaringar till hur man verkställde uppdragen och vad resultatet blev. Denna ansvarsrelation kallas även för ett hierarkiskt ansvar (hierarchical accountability).

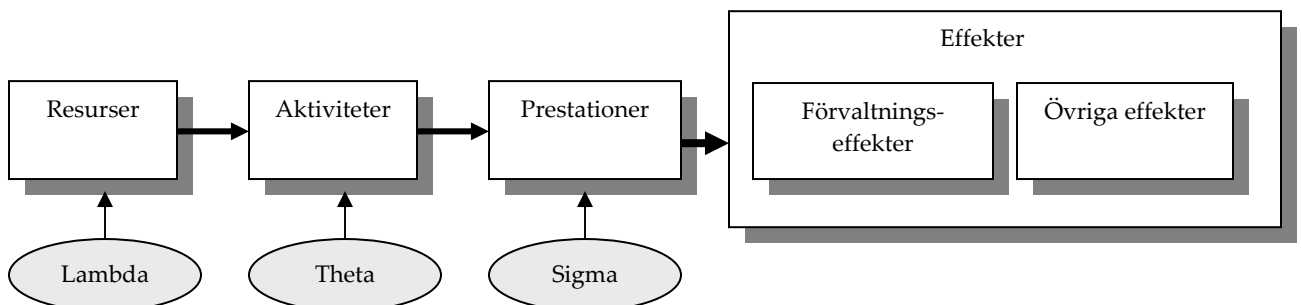
Ett annat sätt att se på ansvarsrelationen mellan en huvudman och en agent är den som Giddens (1984) gör. Han ser relationen som en kontinuerlig förändringsprocess mellan en social struktur och mänskliga handlingar. Våra handlingar görs inte i ett vakuum, utan vi påverkas av vår omgivning när vi handlar. Samtidigt påverkar våra handlingar vår omgivning. Det är denna relation som Giddens beskriver i sin "structuration theory", ett samspel mellan en struktur och handling. Att få och ta ansvar kan med detta synsätt beskrivas som en pågående process mellan huvudmannen och agenten. Det finns ingen början eller slut mellan att ge ansvar och ta ansvar. Vem som för tillfället har makt över den andra är godtyckligt och ändras ständigt. Tänk på hur ofta högkvarteret och försvarsdepartementet för dialoger och har kontakter med varandra. Det är en komplicerad process, där det inte går att urskilja ett tydligt maktförhållande eller vem som för tillfället har ett informationsövertag. Det kan växla över tiden och i enstaka situationer.



Figur 7. Processyn på maktrelationen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten

I denna studie ser vi på ansvar på båda sätten, dels som ett hierarkiskt ansvar mellan huvudmannen och agenten (Försvarsdepartementet och Försvarsmakten), men också som en pågående process och där det växlar mellan vem som ger och tar ansvar. Denna process är komplicerad att iaktta, eftersom vem som för tillfället har ett övertag gentemot den andre varierar, vad gäller information och därmed makt. Det går att ta ögonblicksbilder på en sådan process och kan då visa vem som för tillfället är huvudman och agent. Stunden efter kan ansvarsrelationen ha ändrats eller förstärkts. Huvudman kan även vara andra intressenter än riksdag och regering. Det kan vara media, EU, FN och olika särintressen i samhället.

Hood (1991) har föreslagit tre former av ansvar, som han benämner Lambda, Theta och Sigma, och som han kopplar till resursomvandlingskedjan i figur 3. Dessa förhåller sig till olika steg inom processkedjan. Det är viktigt att påpeka att dessa olika former av ansvar, endast är till för analys och att det ena ansvaret inte utesluter det andra. Vi ser resursomvandlingen som en ständigt pågående process och det går inte att tydligt urskilja respektive del, då de är sammanflätade och inbördes beroende av varandra. Vi ser på resurser, aktiviteter och prestationer som komplicerade processer och i denna studie kommer de att gemensamt kallas för åtgärder (enligt figur 3 ovan).



Figur 8. Resursomvandlingskedjan kopplad till Hoods (1991) ansvarsbegrepp

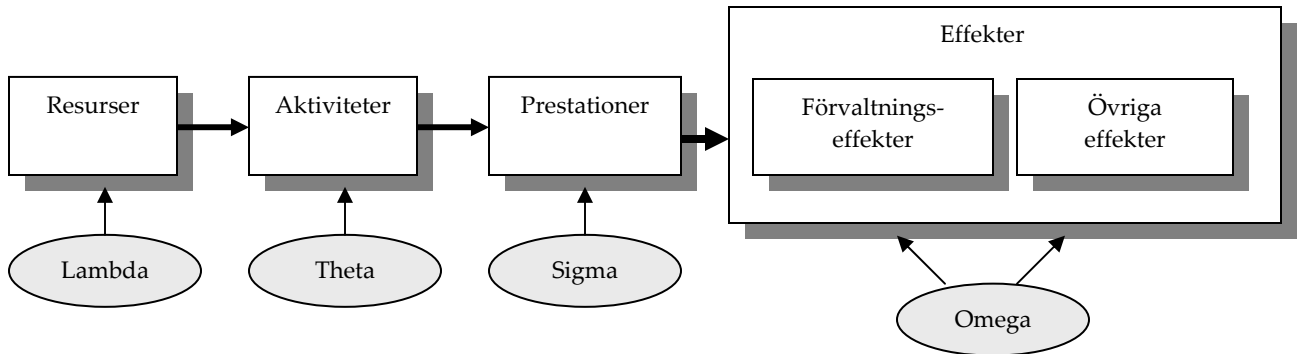
Lambda är det ansvar som är kopplat till resurserna i kedjan. Värdegrunden ligger i robusta och hållbara system och det yttersta tecknet på misslyckande är en katastrof som leder till kollaps av systemet. I fokus ligger att ta hand om resurserna på ett korrekt sätt för att i efterhand kunna visa att tilldelade medel (i budgeten) har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det handlar om god redovisningssed och att eftersträva en så rättvisande bild som möjligt av verksamheten. Heinrich (2002) diskuterar detta ansvar i termer av att fokusera på resurserna (accountability for inputs). Värderingarna bottnar enligt Hood i "Keep it robust and resilient".

Theta syftar i stället på det ansvar som är kopplat till verksamhetens aktiviteter. Ansvaret och värderingarna handlar om ärlighet, öppenhet och att följa regler och rutiner. Det handlar om rätten att förvalta anförtrodda medel, förmynderskap och legala skyldigheter samt att följa regelverket i processomvandlingen. Här kan ansvar handla om att visa på ärlighet, öppenhet, rimlighet och att följa rutiner och regler enligt handböcker. Oärlighet och olikartad behandling av likartade fall är bland annat ett tecken på misslyckande. I figur 3 är det den andra rutan, aktiviteter, som står i fokus. Theta-ansvar innebär att en myndighets aktiviteter utförs enligt regelverket, både det interna och legala (accountability for process). Detta ansvar beaktar varken resultatet eller effekterna av aktiviteterna, utan endast att de utförs med god moral och på ett korrekt sätt. "Keep it honest and fair" är den styrande värderingen enligt Hood.

Hood kallar den tredje formen av att ta ansvar för Sigma och den är enligt honom den viktigaste. Det är också på prestationerna som filosofin kring New Public Management har sin fokus. I Sigma är kopplingen tydlig till den privata sektorn som fokuserar på resultat och att detta har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt. Resultatet och kostnadseffektiviteten ställt mot målen står här i centrum. Inneffektivitet är ett misslyckande. Stewart (1984) talar om "performance accountability" och detta kan jämföras med Hood's "Sigma accountability". I dessa är prestationerna i fokus och nyckeltal rapporteras som indikerar på bästa värde för pengarna (accountability for output). Hood sammanfattar sigma ansvar med "Keep it lean and purposeful". Flera forskare har nyligen kritiserat denna form av ansvarsmodell för offentlig sektor (Carlin, 2003 och Barton, 2004). De menar att modellen lämpar sig bättre på en konkurrensutsatt marknad med prismekanismer för efterfrågan och utbud.

I forskningslitteraturen som behandlar styrning i offentliga verksamheter ligger fokus ofta på prestationer istället för effekter. Utgångspunkten är att mål och resultat går att koppla samman och att prestationer leder till önskade effekter. Detta orsak- och verkansamband (kausalsamband) mellan prestationer och effekter kan dock inte självklart tas för givet. Det finns prestationer som har ett tydligt kausalsamband mellan prestation och effekt. Likaså går det att hitta prestationer som har en liten eller en svag koppling mot uppsatta mål, där man inte lika tydligt kan se kausala orsak- och verkansamband från resurser till aktiviteter, vidare till prestationer och sedan slutligen till effekter. Ansvaret för effekterna har inte behandlats i forskningslitteraturen förrän på den senaste tiden. Catasús & Grönlund (2005) har infört ett fjärde steg utifrån Hood's trestegsmodell vilket de benämner Omega-ansvar (Omega accountability).

Omega-ansvar handlar till stor del om att förklara och motivera sin legitima existens i förhållande till andra myndigheter och allmänna välfärds mål som rättvisa, fred, demokrati, jämlikhet och frihet.



Figur 9. Resursomvandlingskedjan kopplad till ansvarsbegreppen, utökad med Catasús och Grönlunds (2005) omegabegrepp

Många forskare menar att det är svårt att mäta effekterna av en myndighets verksamhet och att detta därför negligeras (Se bl.a. Provan & Milvard, 2001; Sullivan & Skelcher, 2002). Pollitt (2003) har studerat hur utvärderingen av myndigheter görs i fem Västeuropeiska länder där bland annat Sverige ingår. Han konstaterar att länderna strävar efter att utvärdera både ekonomi, produktivitet och effektivitet men att *"true effectiveness (outcome) studies were fairly rare"* (Pollitt, 2003, sidan 160). Istället konstateras att fokus låg på *"good management practice"* eller *"good administration"* (Ibid.). Här handlar det om att visa att medborgarna har fått "värde för pengarna". Denna distinktion mellan prestation och effekt har kommenterats av flera forskare huvudsakligen ifrån Nya Zeeland and Australien, t.ex. Cumming & Scott (1998); Baehler (2003) och James (2003).

Genom att lägga till denna fjärde form av ansvar har vi möjlighet att analysera Försvarsmakten och dess samspel med huvudmannen, regeringen, när det gäller att få och ta ansvar.

FORSKNINGSFRÅGA

Den övergripande forskningsfrågan som genomsyrar det treåriga projekt som denna studie ingår i lyder som följer:

Hur kan förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarsmakten översättas i myndighetens interna och externa styr- och kommunikationsprocesser, med särskilt fokus på utkrävandet av ansvar utifrån ett medborgarperspektiv?

Forskningsfrågan för denna andra delstudie kan formuleras:

Hur kan svenska folket (via riksdagen och regeringen) styra Försvarsmakten mot önskade effekter så att medborgaren, representerad av den politiska makten, genomsyrar Försvarsmaktens alla delar och har ett fortsatt högt förtroende för Försvarsmakten?

SYFTE

Syftet med 2005 års studie är att problematisera Försvarmaktens effektbegrepp och ansvarsrelationen mellan Försvarmakten och regeringen, riksdagen och allmänheten, dvs. på Försvarmaktens ägarstyrning.

Syftet med trilogin är vidare att koppla samman delstudierna till en helhet, att utveckla en styrfilosofi för internationella åtgärder med en förtroendefull ägarstyrning byggd på dialoger och kommunikation med allmänheten.

METOD

Studien bygger på en kvalitativ ansats i form av fallstudiebaserad forskning genom vilken insamlad data analyseras och presenteras (Yin, 1984). Materialinsamlingen har genomförts dels genom dokument- och litteraturstudier och dels genom intervjuer och dialogmöten.

Dokument- och litteraturstudier har en framträdande roll i denna studie. Material såsom regleringsbrev, årsredovisningar, statliga utredningar, Försvarmaktens interna dokument samt officiella rapporter från exempelvis Riksrevisionen, Statskontoret och ESV utgör tillsammans med intervjuer det empiriska materialet. Dokument har insamlats via officiella hemsidor samt i samband med möten och intervjuer. Den teoretiska referensramen skall åskådliggöra den aktuella forskningsfronten inom de teoribildningar som är relevanta för studien. Detta material utgörs dels av granskade forskningsartiklar publicerade i internationella tidskrifter och dels av vetenskapliga böcker, enligt bifogade referenslista.

Under året har intervjuer genomförts av Anders Grönlund, Johan Hansson, Jessica Karlberg och Susanne Tiderman. Vi har under året intervjuat och träffat följande representanter för Regeringskansliet och Försvarmakten:

Bengt Axelsson, brigadgeneral, HKV
Jonas Brännström, ekonom, försvarsdepartementet
Ola Hedin, ämnesråd, bitr. huvudsekreterare Försvarsberedningen
Mikael Mohr, departementsråd, huvudsekreterare Försvarsberedningen
Michael Moore, generalmajor, HKV
Mats Nilsson, generallöjtnant, HKV
Kent Råberg, HKV/projekt PRIO
Göran Schylander, överstelöjtnant, GRO/HKV
Roland van-Bargen, HKV/projekt FEM

För att nå de personer som är viktiga för studien har ett *snöbollsurval* använts (Bryman, 2004). I detta fall innebär det att våra kontaktpersoner på ÖB LP – Strategisk Ledning har gett oss namn på personer i befattningar som har anknytning till ämnet, som sedan i sin tur föreslagit ytterligare namn. Detta urvalsförfarande har gynnat arbetet då det inneburit att accessen för intervjuer underlättats.

Vid intervjuerna användes en intervjuguide innehållande öppna frågor kopplade till resursomvandlingskedjan. Beroende på den intervjuades roll och svaren på frågorna gavs sedan mer detaljerade frågor av skiftande art under intervjuernas gång. Denna intervjumetod går under benämningen *semistrukturerade intervjuer* (Se bl.a. Bryman & Bell, 2003).

För att säkerställa kvalitet och relevans i forskningen har dialogmöten kontinuerligt hållits mellan Försvarmakten och Akademin för ekonomistyrning i staten. Dialogmöten har hittills hållits i februari, juni, augusti, september och november. I samband med dessa möten har avstämning för projektet skett. Kallade till dessa möten har varit Björn Ekstedt, Nils-Olov Norlander och Elisabeth Nyström från ÖB LP – Strategisk Ledning samt Anders Grönlund, Jessica Karlberg samt Susanne Tiderman från Akademin.

Utöver dialogmöten har under hösten ett diskussionsforum hållits där professor Pierre Guillet de Monthoux, professor Bengt Kristensson Uggle och filosofie dr Bino Catasús från Stockholms universitet samt Thomas Svensson från Försvarmakten deltagit utöver de personer som ingår i dialoggruppen.

REGERINGENS STYRNING AV FÖRSVARSMAKTEN - en analys

Analysen bygger på den teoretiska uppdelningen av resursomvandlingskedjan i fyra olika ansvarsområden och innefattar även en delvis historisk tillbakablick.

Regeringens styrning med resurser (lambda-ansvar)

Tiden efter andra världskriget och före Berlinmurens fall karakteriserades av en alliansfri utrikespolitik och i händelse av krig skulle Sverige förhålla sig neutral till andra länder. Försvarmakten hade under denna tid en övergripande uppgift, att försvara Sverige mot angrepp och inte samarbeta med andra länders försvarsmakter. Hur arbetet med att försvara Sverige skulle organiseras och hur soldaterna skulle utbildas och tränas överläts till stor del åt Försvarmakten själva. Ansvaret låg hos myndigheten att både definiera behovet, genomföra det och att återrapportera resultatet. På 1950-talet utvecklade den svenska försvarsmakten ett försvar som på egen hand kunde försvara landet mot angrepp. Flygvapnet var på den tiden det fjärde största i världen. Försvarmakten styrdes och utvecklades i takt med att resurserna ökade. Nästan allt materiel och all militär utrustning tillverkades inom landet vilket gjorde Sverige oberoende gentemot andra försvarsmakter. Det gynnande samtidigt svensk försvarsindustri som fick stora och långsiktiga beställningar för både utveckling, tillverkning och underhåll av försvarsmateriel. Det gynnade även den regionala tillväxten och sysselsättningen kunde hållas uppe tack vare ett nära samarbete mellan Försvarmakten och näringslivet.

Lambda-ansvaret som låg på den tidens försvarsmakt kan sammanfattas i måttet:

Försvara Sverige mot invasion

Resurser

Desto mer resurser huvudmannen kunde ställa till agentens förfogande, desto högre förmåga kunde försvarsmakten garantera och ta ansvar för. Senare, mellan åren 1961 och 2001, minskade

militära utgifternas andel av BNP från drygt 4 % till knappt 2 % och det ställdes krav på att upprätthålla försvarsförmågan med mindre resurser. Det nya måttet vid denna tid kan sammanfattas:

Försvara Sverige mot invasion

Mindre resurser

I praktiken innebar dessa nedskärningar att antalet armébrigader minskade liksom antalet förband. Under denna tid prioriterade Försvarsmakten genomförandet av uppdragen före ekonomisk styrning. Intresset för ekonomi bland yrkesmilitären, var och hade varit, lågt. En vanlig slogan vi har hört ofta är:

– Man väljer inte detta yrke för att bli kamrer, utan för att bli soldat!

Även om både regeringen och dåvarande RRV kritiserade Försvarsmakten för att ha brister i administrativa budget- och uppföljningsrutiner, fokuserade Försvarsmakten på det militära uppdraget att försvara Sverige mot angrepp. De hade ett informationsövertag gentemot regeringen och definierade sina egna behov av resurser och återrapportering (att både få och ta ansvar). Detta visade sig särskilt tydligt under hösten 1981 då den sovjetiska ubåten U137 gick på grund utanför sydkusten. Den svenska marinen rapporterade då flera andra incidenter med ubåtar. Försvarsmaktens unikt hemlighetsfulla och disciplinära organisation illustrerade här sitt informationsövertag gentemot regeringen. Huvudmannen kunde inte ifrågasätta militärens argument för att få ökade resurser.

Efter riksdagens försvarsbeslut december 2004 har riksdagen angett mål för Försvarsmakten och krav på operativa förmågor inom tre politikområden. Regeringen har preciserat dessa förmågor ytterligare inom tre verksamhetsområden och tillsammans i sex verksamhetsgrenar. Det nya måttet för regeringen att styra Försvarsmakten med resurser kan uttryckas:

Krav på operativa förmågor

Mindre resurser

Lambda är det ansvar som är kopplat till resurserna i kedjan. Värdegrunden ligger i robusta och hållbara system. I fokus ligger att ta hand om resurserna på ett korrekt sätt för att i efterhand kunna visa att tilldelade medel (i budgeten) har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det handlar om god redovisningssed och att eftersträva en så rättvisande bild som möjligt av verksamheten.

Slutsats:

Regeringen kan styra Försvarsmakten med resurser genom att ställa krav på transparenta ekonomi- och informationssystem och att resurserna har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Regeringens styrning med aktiviteter (theta-ansvar)

Försvarsmakten har under en lång följd av år utvecklat ett regelsystem i form av manualer, handböcker och arbetsrutiner. Syftet med dessa formella regler är att styra beteenden i den stora organisationen och särskilt i militära sammanhang. Där gäller det att alla följer ett på i förväg

uppgjort schema och att man kan lita på att alla mer eller mindre blint lyder order. De allra flesta militära aktiviteter i fredstid går ut på att träna soldater och uppdatera regelverket. I regelverket ligger också grundläggande värderingar hur man vill att personalen skall uppföra sig i olika situationer, en gemensam värdegrund. Det finns ett stort antal handböcker som i detalj beskriver hur en soldat och ett befäl skall bete sig i olika situationer. Därutöver har försvarsmakten handböcker som reglerar både administrativa och ekonomiska rutiner, liksom underhåll av materiel.

Beteendemässig styrning eller regelstyrning beskriver vad som skall göras. Den styrs med regler. Om receptet under rubriken "Bouillabaisse" i kokboken följs till punkt och pricka, blir resultatet en fransk fisksoppa. Den kausala kunskapen för att göra denna soppa finns inbyggd i receptet. Denna typ av regler för styrning måste formuleras i förväg och vara kända av dem som är berörda. Professionella grupper som militärer, revisorer, advokater, läkare och kockar är styrda på detta sätt. Problemet för de styrda är att avgöra om en viss situation påkallar en viss regel eller inte, dvs. att diagnostisera vilken situation som gäller. Problemet för de som styr är att regler måste formuleras i förväg och vara allmänna till sin natur, medan tillämpningen sker alltid i efterhand och i unika situationer. När verkligheten förändras kan regler utvecklas och skrivas om antingen genom ett erfarenhetsbaserat lärande eller via direktiv uppifrån.

En person som kan följa regelverket inom sitt område kan anses vara kompetent för en viss uppgift (Jönsson 1996). En kompetent person måste kunna förklara sitt handlande och stå upp för en gemensam värdegrund. Hon måste veta vad hon gör och varför i sin roll. Att följa regler är därmed ett annat uttryck för kompetens. Det innebär att man begränsar sin handlingsfrihet till de givna reglerna, men samtidigt visar man synligt vad man kan göra och vad omgivningen har att förvänta sig av mig. Det går att förutse vad en sådan person kommer att göra i vissa situationer och det går att lita på den personen. Det är i aktiviteter och mänskliga handlingar som tillit och trovärdighet grundläggs. Roller förenklar och samtidigt standardiserar beteenden. Regelstyrning handlar om att i en given situation välja rätt rutin för att handla. Ansvar för interna regler och rutiner kontrolleras i huvudsak av Försvarsmakten själv. Där har regeringen ett litet inflytande. Däremot kan regeringen via förordningar och lagstiftning reglera försvarsmaktens olika aktiviteter. Vi kan sammanfatta detta ansvar (theta, eller accountability for process) enligt:

Krav på operativ förmåga
Effektiva rutiner

Denna form av ansvar handlar till stor del att känna till regelverket, den gemensamma värdegrunden och att i en given situation välja rätt rutin.

Slutsats:

Regeringen kan styra Försvarsmakten genom att ställa krav på att myndigheten utvecklar och underhåller etiska, robusta och administrativt effektiva interna regelverk.

Regeringens styrning på prestationer (Sigma-ansvar)

Nästa steg i Hood's ansvarsmodell handlar om prestationer (Sigma). Denna form av ansvar kom relativt sent in i svenska myndigheter, jämfört med t.ex. England. Huvudmannen frågade nu inte bara agenten "Hur mycket resurser har du spenderat?". Han frågade även "Vad har du åstadkommit med resurserna?".

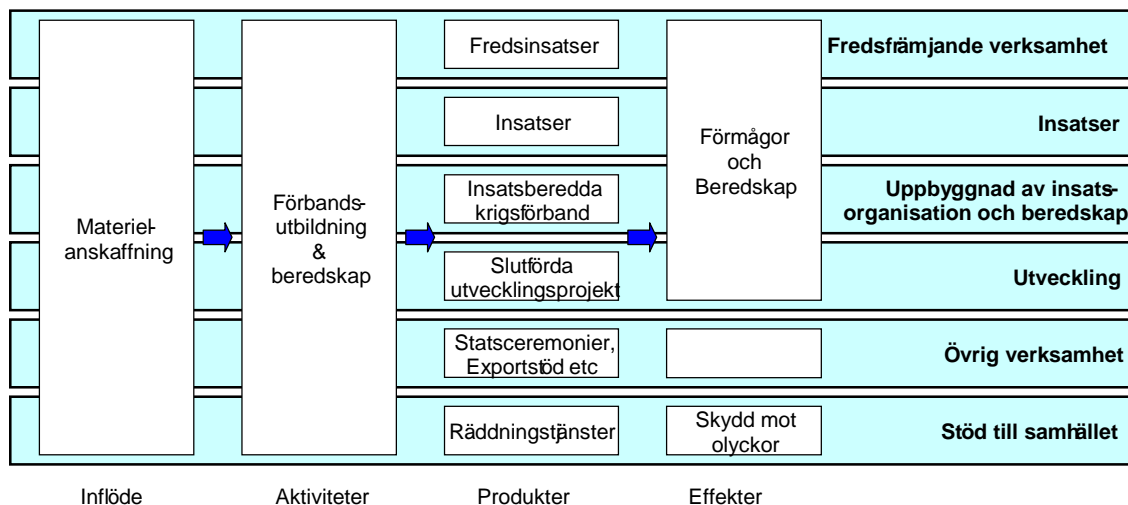
Sigma-ansvar handlar om att redovisa genom återrapportering till huvudmannen att denne har fått mycket för pengarna och att det har skett på ett kostnadseffektivt sätt. Matthews (1994) uttryckte ansvaret som "bang per buck" och vi kan översätta det till svenska förhållanden som "mer pang för pengarna" eller:

Mer prestationer
Resurser

Nedan visas några exempel på mått på "mer pang för pengarna".

- Total kostnad/tjänstgöringsdag värnpliktig.
- Total lönekostnad för befäl.
- Andel befälsdagar i förhållande till plan.
- Andel övningsdygn i förhållande till plan.
- Andel krigsplaceringsbara i förhållande till plan.
- Antal befäl, vpl, inryckta, utryckta, avgångar, tjänstgöringsdagar, övningsdygn.

Regeringen poängterar att styrningen skall gå från att koncentrera sig på resurser mot att fokusera på prestationer (produkter och tjänster). För att realisera detta har Försvarsmakten i nära samarbete med regeringskansliet utvecklat den nya ekonomimodellen "FEM" samt ett nytt datorbaserat styr- och uppföljningssystem, "Prio". Som exempel på begränsningar i dagens system lyfts det från departementshåll fram att "det går att redovisa vad kaffet kostar, men inte vad ett förband kostar". Försvarsmakten har i den nya modellen (FEM) angett vilka produkter som Försvarsmakten skall leverera inom respektive verksamhetsgren, enligt nedan figur.



Figur 10. Kopplingen mellan verksamhetsgrenar och verksamhetslogik.(Källa: projekt FEM)

Vi kan sammanfatta detta ansvar (Sigma, eller accountability for output) enligt:

Krav på operativ förmåga
Kostnadseffektiva produkter

Denna form av ansvar fokuserar till stor del resultat och att detta har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt. Resultatet och kostnadseffektiviteten ställt mot målen står här i centrum.

Slutsats:

Regeringen kan styra Försvarmakten genom att ställa krav på att myndigheten levererar kostnadseffektiva produkter och tjänster, som kan leda till att riksdagens mål på förmågor kan genomföras.

Lambda, Theta och Sigma är tre former av ansvar som regeringen redan idag utkräver på olika sätt. Detta är således inte något nytt, men behöver utvecklas, ett arbete som idag bedrivs inom projekt FEM och Prio.

Regeringens styrning mot effekter (Omega-ansvar)

Vi har nu kommit till den del i analysen då ansvar för prestationer skall kunna relateras till effekter.

Resultaten av en myndighets verksamhet kan enligt resursomvandlingskedjan delas in i prestationer och effekter. Denna uppdelning är dock inte självklar, och definitionen av en effekt varierar. Här definierar vi effekter av Försvarmaktens prestationer som förändringar i samhället som inte hade kommit till stånd utan myndighetens åtgärd. Begreppet effektivitet däremot utgörs av ett kvotmått på denna effekt dvs. effekterna sätts i relation till insatta resurser. Effekter kan påverkas av många andra aktörer än Försvarmakten, varför vi benämner de effekter som uppstår direkt av *en* myndighets arbete som förvaltningseffekter. En myndighets förvaltningseffekt kan i bästa fall sedan leda till övriga effekter men dessa påverkas också ofta av många andra olika aktörers förvaltningseffekter. I enlighet med modell FEM kan begreppet förmåga anses vara en förvaltningseffekt.

Analyser för att finna kausala samband mellan prestationer och effekter upplevs som svåra och tidsödande att göra, varför det inte sker i någon större omfattning. Att mäta effekter framhålls generellt i forskningslitteraturen som mycket svårt, inte minst då flera aktörer verkar mot samma effekt. Vi gör därför ett försök att införa en alternativ resursomvandlingsmodell i syfte att kunna redovisa effekter.

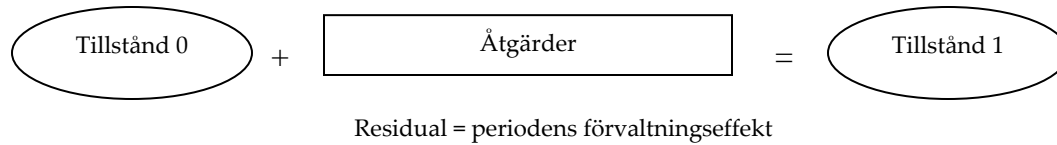
Resursomvandlingskedjans tre första steg är som tidigare framgått svåra att separera och i den nya verksamhetslogiken skall de betraktas som processer. Vi slår därför ihop de tre stegen i den fortsatta diskussionen kring ett utvidgat effektbegrepp och benämner dem åtgärder:

$$\text{Åtgärder} = \text{Resurser} + \text{Aktiviteter} + \text{Prestationer}$$

Därmed kommer effektbegreppet utifrån FEM modellen att utvidgas till att omfatta mer än förmågor.

Förvaltningseffekter

För att ha möjlighet att mäta förvaltningseffekten av en åtgärd måste det finnas något att jämföra med, ett tillstånd hos en viss förmåga före en åtgärd och ett tillstånd hos samma förmåga efter. Skillnaden mellan två tillstånd blir då förvaltningseffekten av en viss förmåga:



Figur 11. Förvaltningseffekt - skillnaden mellan två tillstånd

Residualen beräknas som skillnaden mellan Tillstånd 0 och Tillstånd 1. Tillstånd 0 kan t.ex. vara förmågan hos ett insatsförband före en viss åtgärd och Tillstånd 1 är förmågan efter det att åtgärden är genomförd. Åtgärden är den sammanlagda processen av resurser, aktiviteter och produkter genomförda under denna tid.

Tankemässigt kan vi här göra en analogi med redovisning. Varje tillstånd avser en ögonblicksbild, på motsvarande sätt som en balansräkning är vid årets slut. Ett tillstånd uppstår sällan "ur tomma intet". Det finns alltid något före, likt en ingående balans (IB) av ackumulerade effekter. Man börjar sällan eller aldrig från noll, utan det finns alltid en bakgrund till en förmåga. Tillstånd 0 kan med andra ord ses som ackumulerade effekter från tidigare gjorda Åtgärder. Det kan vara åtgärder från föregående år eller ännu längre tillbaka i tiden. Åtgärder som har en lång kedja tidsmässigt mellan orsak och verkan. Med analogin till redovisning kan åtgärder på motsvarande sätt liknas vid periodens resultaträkning. Vi får därmed föregående års utgående balansräkning (lika med årets ingående balansräkning) plus årets resultaträkning och detta leder till årets utgående balansräkning enligt nedan formel:

$$\text{IB förvaltningseffekter} + \text{Årets gjorda åtgärder} = \text{UB förvaltningseffekter.}$$

I den ingående balansräkningen (IB effekter) redovisas tidigare gjorda åtgärder som har långsiktiga effekter på Försvarmaktens förmågor (en immateriell tillgång). I en effektredovisning bör man därför börja med att redovisa denna ingående balans för en viss förmåga från föregående år. Den utgående förvaltningseffekten kan därmed sägas vara den nytta samhället får för de åtgärder Försvarmakten har genomfört under året. Det finns dock här ett värderingsproblem och periodiseringsproblem. Värderingsproblemet handlar om hur man kan mäta effekterna av utförda åtgärder (värdering av en immateriell tillgång) och periodiseringsproblemet handlar om när dessa effekter inträffar i tiden. Det är inte säkert att en viss åtgärd leder till effekter direkt efteråt. Det kan gå en lång tid mellan åtgärd och effekt. På liknande sätt kan tidigare års åtgärder ge effekter i nuet och det gäller att kunna särredovisa sådana, dvs. periodisera dem rätt i tiden.

Ett mått att mäta effekten med är effektivitet. Storleken på åtgärden i relation till förvaltningseffekten avgör effektiviteten. Effektivitet är ett kvotmått som kan beräknas enligt formeln:

$$\frac{\text{Förvaltningseffekter}}{\text{Åtgärder}}$$

Ansvarstagande i enlighet med Omega är något nytt för Försvarmakten. Det återstår att utveckla lämpliga mått för att värdera och periodisera effektbegreppet, liksom att finna accepterade sätt att mäta kostnaden för en viss åtgärd.

Slutsats:

Regeringen kan styra Försvarmakten genom att ställa krav på att myndigheten redovisar förvaltningseffekter (uppnådda förmågor) för under året gjorda insatser och åtgärder. Vidare att Försvarmakten utvecklar en modell för värdering och periodisering av begreppet förvaltningseffektivitet (som en immateriell tillgång).

Övriga effekter

Det engelska teoretiska begreppet outcome har en vidare mening än de direkta effekter som kan visas mellan gjorda åtgärder och effekter hänförliga till Försvarmakten. Omega-ansvar handlar till stor del om att förklara och motivera en organisations legitima existens i förhållande till andra institutioner och allmänna välfärdsmål som rättvisa, fred, demokrati, jämlikhet och frihet.

Det räcker inte med att visa att Försvarmakten har utbildat ett antal förband som har vissa förmågor (inom politikområdet Totalförsvaret). *Försvarmaktens existerar inte för att producera militära förmågor*, utan för att (enligt regleringsbrevet för 2006):

- Bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- Hävda vår territoriella integritet,
- Försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- Värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Visserligen skall (bör) det finnas en kausal koppling mellan militära förmågor och ovan fyra mål. Men ansvaret för att skapa säkerhetspolitiska - och andra fredsfrämjande effekter i vår omvärld är av ett helt annat slag än att redovisa tillstånden hos förmågor, dvs. förvaltningseffekter. Att t.ex. medverka till att fred skapas i ett oroligt hörn av Europa är en helt ny uppgift och som är svår att beräkna, mäta och värdera.

Medborgarna och politiker har dessutom ställt krav på prestationer som inte direkt kan kopplas till Försvarmaktens fyra mål. Det finns andra mål, exempelvis sysselsättningspolitiska, regionalpolitiska och näringspolitiska som får genomslag i styrningen av Försvarmakten. Detta får ses om ett uttryck för ett ansvarstagande för helheten från ägarnas sida. Ur myndighetens perspektiv uppfattas detta inte alltid som rationellt och kostnadseffektivt. Vi bortser helt från sådana effekter i denna studie.

En viktig historisk händelse är Berlinmurens fall i november 1989. Då gick startskottet för den positiva utvecklingen som innebar att det kalla kriget upphörde och att Europa kunde påbörja en normalisering av relationerna till det forna Sovjetunionen och USA. Berlinmurens fall kan utgöra en symbol för slutet på en era (det kalla kriget, kommunismen och Sovjetunionen) och början på en ny era i och med Gulfkriget 1991 och terrornätverkens växande hot (Al-Quaida med symbolen Osama Bin Laden).

Under 1990-talet blev det alltmer oklart för Försvarsmakten VAD som förväntades av dem och vad de egentligen skulle göra, dvs. vilka förmågor som efterfrågades. Nu fanns inte längre några fiender i öster. Den gamla doktrinen att vara alliansfri och neutral hade förlorat sin politiska betydelse och Sverige övergav denna föråldrade doktrin till förmån för en ny – från att agera hemma och ensam till att verka utanför landets gränser och tillsammans med andra.

Med en tidigare tydlig identifierad fiende och ett hot från öster, kunde Försvarsmakten och den politiska ledningen värdera svenska militära förmågor och tänkbara åtgärder. Båda sidor hade ett utvecklat underrättelsesystem som med god precision kunde avgöra styrkor och motstyrkor och en rimlig balans mellan dessa. Säkerhetspolitiska effekter och militära prestationer hade under denna tid ett tydligt och reellt kausalt samband.

Efter Berlinmurens fall och i början av 1990-talet uppstod ett vakuum. Ingen yttre fiende kunde numera bedöma det svenska försvarets kapacitet och militära förmågor. Det blev därmed svårt för Försvarsmakten att redovisa till regeringen hur väl de hade levt upp till sina årliga uppdrag från regleringsbrev.

Ett sätt att redovisa ansvar för prestationer och eventuella effekter av dessa, var att Försvarsmakten själv fick övertyga omgivningen om kvaliteten på sina förmågor. Det handlade dels om att redovisa objektiva fakta och dels även om att argumentera för att man kunde lita på Försvarsmakten. Det blev upp till Försvarsmakten själv att visa för medborgaren att den kunde ha förtroende för Försvarsmakten och att deras åtgärder ledde till önskade effekter. Det var en delikat uppgift att på ett övertygande sätt redovisa och verifiera att prestationerna ledde till önskade effekter. Det utvecklades i slutet av 1990-talet ett nyckelord för Försvarsmakten som kunde beskriva önskade effekter och det var begreppet förtroende. Försvarsmakten behövde visa medborgare, riksdag och regering att de kunde ha förtroende för dem. Men detta begrepp, förtroende för Försvarsmakten, har också ett inbyggt mät- och värderingsproblem. Det gällde för Försvarsmakten att visa upp en förmåga och att på så sätt väcka förtroende hos allmänheten. Det blev upp till andra att avgöra om Försvarsmakten kunde uppfattas som trovärdig, nu när det inte fanns en naturlig fiende. Graden av trovärdighet blev ett mått på Försvarsmaktens förmåga att kommunicera med såväl regering, riksdag och medborgarna som internt inom Försvarsmakten.

Effekter i form av trovärdighet

Alla de åtgärder som Försvarsmakten levererar genererar en mängd effekter. Det kan vara fred, det kan vara sysselsättning och det kan vara något så abstrakt som öppenhet. Tillsammans leder dessa effekter till en slutlig effekt: Förtroende. Förtroende bär med sig legitimitet, dvs. lagligt och moraliskt berättigande. Den som har förtroende för en myndighet uppfattar myndigheten och dess verksamhet som legitim. Han eller hon känner en trygghet för det myndigheten står för.

Förtroendet minskar i samhället för politiker, börsföretag och flera samhällsinstitutioner. Denna trend är tydlig sedan 1980-talet (Holmberg & Weibull, 2005). Förtroendet för Försvarsmakten har minskat sedan 1986 från +13% till -2 % enligt SOM institutets årliga förtroendemätningar. Detta visar balansmättet, dvs. andelen högt förtroende minskas med lågt förtroende. Detta balansmättet kan vara ett uttryck för institutionens förtroendebas.

Även om förtroendet för samhällsinstitutioner har minskat med åren, så möter vi andra människor med tillit och förtroende (Kristensson Ugglå, 2002). Dessa båda ord används här som synonymer. Vi litar på att kocken på en restaurang kan laga maten på ett rätt sätt, att busschauffören kan köra bussen, att läkaren kan bota sjuka och att polisen kan gripa brottslingar. Vi utgår från att det går att lita på folk. På liknande sätt kan vi lita på banker, riksdagen, regeringen och på Försvarsmakten. Vi utgår ifrån att det som andra gör, görs med goda avsikter och på det sätt som vi kan förvänta oss att de skall göra. Denna tillit är ett slags outtalat förtroende på att vi tror att vår omvärld består av människor som vi kan lita på. Det handlar i grunden om relationer mellan människor. Tillit till andra är ett "naturligt" sätt för oss människor att leva tillsammans - genom att lita på varandra. Men det finns också människor som misstror andra och utgår från att vi ständigt blir utsatta för falskhet, lurendrejeri och ondska. Denna relation mellan människor och mellan tillit och misstro kan ta formen som ett slags kritiskt och reflekterat förtroende. Det går här skilja på blind tillit och reflekterat förtroende. För de flesta är dock förtroendet så självklart att det ofta tiger still.

Förtroende för andra finns med andra ord djupt i vårt undermedvetande. Vi utgår från att vi kan lita på varandra. Men det finns samtidigt många människor som har blivit besvikna på ett eller annat sätt, när förtroenden har svikits. Det kan vara egna upplevelser av brutna förtroenden och det kan vara när man ser att andra människor har farit illa. Många blir upprörda när de läser i tidningar om händelser som trakasserier, misshandel och överfall av oskyldiga människor. Sådana händelser kan skada vårt förtroende för vissa typer av människor, för enskilda personer eller organisationer. När värnpliktiga utsätts för misshandel av officerare kan det skada allmänhetens förtroende för Försvarsmakten, som en organisation, eller för det förband/ort, där händelsen inträffade. Men vi fortsätter ändå att ha tillit till kocken, busschauffören, polisen m.fl. eftersom normaltillståndet i relationer med andra människor är att vi litar på varandra. Det är nämligen förnuftsmässigt rationellt att lita på varandra. Man kan här tala om *sociala transaktionskostnader*, dvs. resurser som krävs för att umgås med andra människor. Denna typ av transaktionskostnader blir lägre om vi utgår från att man kan lita på varandra. Men upprepas besvikelserna tillräckligt många gånger kan förtroendet minska och slutligen helt upphöra. Ett exempel på där lägre sociala transaktionskostnader har gett uppenbara effekter är bildandet av Europeiska Unionen (EU). I stället för att lägga ned pengar på stora arméer i Europa med syfte att angripa andra länder eller försvara sitt eget land, kan nu skattemedel fördelas i en gemensam EU-budget för att utveckla en gemensam och trygg framtid. Detta förutsätter att människor kan lita på varandra. "Vår "fantastiska" mänsklighet hänger samman med vår förmåga till ömsesidighet, men ömsesidigheten förutsätter tillit och förtroende som sin sociokulturella infrastruktur." (Kristensson Ugglå, 2002).

En intressant fråga för denna studie är: Kan man styra eller administrera fram förtroenden? Kan t.ex. ÖB leda Försvarsmakten så att allmänhetens förtroende för dem ökar? Kan regeringen styra Försvarsmakten mot att uppnå målet en trovärdig försvarsmakt? Handlar det om att styra med regler och att utbilda alla anställda i sådant regelverket? Eller mer generellt, kan man lära sig att uppföra sig förtroendefullt? Kan man styra och påverka andra människor att uppföra sig mer förtroendefullt?

Vår uppfattning är att det ligger i händerna på regering och riksdag att få medborgarna att få ett ökat förtroende för Försvarsmakten. Men i dagsläget signalerar de till medborgarna att de inte har förtroende för FM eftersom budgeten hela tiden minskas och FM som organisation ifrågasätts. Vi tror inte heller att man kan öka förtroendet för en person eller organisation genom

att tala om det, då det i grunden handlar om en relation mellan två parter. *"Förtroendeskapande åtgärder förutsätter paradoxalt nog att man sysslar med och pratar om något annat än förtroende"* (Kristensson Ugglå, 2002, sidan 405). Det handlar här om *omvägens strategi*, dvs. att tala om något genom att tala om något annat och att visa att ord och handling överensstämmer. Det går inte att åstadkomma ökat förtroende genom att koncentrera allt sitt intresse på att öka förtroendet.

Vi tror däremot att det går att öka förtroenden genom att handla med god etik och att visa på ett moraliskt beteende. Det gäller samtidigt att visa att ett osunt beteende ogillas och att man tar avstånd från det. Att däremot tala om en " trovärdig Försvarsmakt" kan ge motsatt effekt. Att använda ordet förtroende och trovärdighet kan fresta exempelvis journalister till att bevisa motsatsen. Om Försvarsmakten istället talar om en "öppen" Försvarsmakt, eller redovisar en gemensam värdegrund, så uppkommer inte samma problem. Öppenhet skapar tillsammans med värderingsgrunder och effekter av verksamheten en trovärdighet.

Ett färskt exempel visar vad vi menar. Förtroendet för kungafamiljen och monarkin ökade i och med deras agerande och tal i samband med tsunamikatastrofen i början på år 2005. Kungen talade om sin egen barndom och hur han saknade sin far och hur svårt det var att tala om det. Han förstod hur andra kände det att förlora en nära anhörig. Vidare skänkte kungafamiljen pengar till att bygga båtar till fiskare. Totalt växte förtroendet för kungafamiljen och monarkin efter dessa händelser genom att kungen talade om sin egen barndom (att förlora sin pappa) och visade i en konkret handling medkänsla för de drabbade.

Samtidigt minskade förtroendet för regeringen och deras styrning av räddningsinsatserna. De skylldes ifrån sig. Flera ministrar försökte att "slingra sig undan ansvar" genom att skylla på yttre omständigheter. Vidare visade det sig att myndigheter inte hade inövade handlingsplaner att ta till vid katastrofer som denna. Med facit i hand, (Katastrofkommissionens rapport, SOU 2005:104) har detta säkert lett till att ett antal personer nu har ett lägre förtroende för den svenska regeringen och vissa offentliga myndigheter. Detta kan leda till ett lägre förtroende för staten som helhet och drabba många myndigheter. Samtidigt är det säkert flera personer som inte tidigare hade sympatier för kungafamiljen och som nu i efterhand har ett ökat förtroende för dem. Kungahusets förtroende för 2004 var +11%, medan motsvarande var -13 % för regeringen.

Det går således inte att aktivt administrera fram, eller styra mot, ett ökat förtroende. Det handlar mer om att inge respekt och förtroende genom att visa i ord och handling (kommunikationsprocesser) som inger respekt och förtroende. Eller om förmågan att övertyga i stället för att bevisa. En rimlig slutsats kan därmed vara: *förtroenden kan förändras genom kommunikationsprocesser mellan människor och mellan allmänheten och offentliga organisationer. Ökat förtroende uppstår då allmänheten övertygas om att ord och handling överensstämmer med de egna värderingarna.*

Effekter i form av en säkerhetspolitisk resurs

Om trovärdigheten i huvudsak avgörs av medborgarna i deras kontakter med Försvarsmakten, så är det i första hand professionella militärer och politiker som kan bedöma säkerhetspolitiska effekter. Vem kan avgöra hur väl Försvarsmakten lever upp till Försvarsmaktens fyra huvudmål? Allmänheten har svårt att göra sådana bedömningar och avvägningar mellan de fyra målen. Det krävs både professionell yrkeskompetens såväl som erfarenheter från militära operationer. Vidare kan politiska erfarenheter vara värdefulla att ha från t.ex. diplomatiska kretsar, militärallianser och partiöverläggningar. Det säkerhetspolitiska förtroendekapitalet för den

svenska försvarsmakten byggs upp och förvaltas i helt andra miljöer än den där allmänhetens förtroendekapital för Försvarsmakten byggs upp. Vad medborgarna däremot kan bedöma är om de känner sig trygga eller inte. Trygghet kan också ses som effekt av Försvarsmaktens verksamhet och något som skapar förtroende. Om medborgaren känner sig trygg kan detta bidra till att förtroendet ökar för Försvarsmakten.

En utländsk försvarsmakt, som direkt i en utlandsmission har kommit i kontakt med en svensk insatsstyrka, kan jämföra svenska åtgärder med egna och med andra länders styrkor och därigenom utvärdera en helhet, hur effektiv den svenska styrkan är för helheten. Det kan vara både rent militärtekniska kriterier, men även t.ex. kulturella, etiska och sociala. Vi tror att det är viktigt att flera olika kriterier vägs samman till en samlande bild av vilket säkerhetspolitiskt förtroende en utländsk styrka (befälhavare) har till en svensk insatsstyrka. Det inbegriper hela resursomvandlingskedjan från resurser (input), aktiviteter, prestationer (output) och förmågor, dvs. ansvar för lambda, theta, sigma och omega.

Förtroendekapitalet för den säkerhetspolitiska effektiviteten har förutom rent militära aspekter, även politiska. Politiker ser sina respektive försvarsmakter som en säkerhetspolitisk resurs, som kan användas både symboliskt och konkret i förhandlingar och samtal med andra länders politiker. Förtroendet för den svenska försvarsmakten hos andra länders regeringar, inom EU och FN kan påverkas av dels de rent militärtekniska aspekterna (se ovan), men också som symboler i politiska förhandlingar. Ett tydligt exempel är den USA-ledda alliansen i Irakkriget. Det är viktigt för USA att visa upp att flera länder ingår i alliansen. Detta för att kunna använda begrepp som "världssamfundet" och "alliansen", även om USA är helt dominerande i numerär och militär kapacitet. President Bush var nyligen i Danmark på besök som en gest och symbol för visad tacksamhet för den danska insatsstyrkan. Danmarks försvarsmakts åtgärder ledde till allmänpolitiska effekter mellan USA och Danmark.

Förtroendekapitalet för den svenska försvarsmakten bedöms av andra försvarsmakter och utländska politiker. Ett mått på hur högt detta kapital är kan vara att avläsa opinioner från personer som har kommit i kontakt med Försvarsmakten. Man kan t.ex. intervjua en befälhavare som har haft svenska soldater i en insatsstyrka och höra hur väl våra soldater står sig i förhållande till andra truppers. Ett annat sätt att mäta det säkerhetspolitiska förtroendet för svenska insatsstyrkor är att fånga opinioner i respektive land. Hur uppfattas en svensk soldat i förhållande till en dansk, en amerikansk eller en engelsk?

Detta mått på förtroendekapital utgår från "marknaden", dvs. de som kommer i kontakt med Försvarsmakten. Förtroendekapitalet för Försvarsmakten kan bedömas i första hand av svenska politiker och hur de uppfattar Försvarsmakten som en säkerhetspolitisk resurs. Hur kan t.ex. regeringen använda Försvarsmakten som en del i en förhandling inom EU och FN och bilateralt mellan olika länder? Kan regeringen använda Försvarsmakten som en del i en större förhandling när det gäller handelsfrågor, miljöfrågor och u-hjälp? Med andra ord, kan en hög säkerhetspolitisk effektivitet användas i politiska förhandlingar om andra frågor än rent säkerhetspolitiska? Detta mått på effektivitet är svår att avläsa och det är i första hand regeringen som kan avgöra dess styrka.

Slutsats:

Regeringen kan styra Försvarsmakten genom att ställa krav på att myndigheten redovisar vilka övriga effekter som Försvarsmaktens förmågor har lett till. Vidare att Försvarsmakten utvecklar en modell för värdering och periodisering av begreppet övriga effekter

Att ställa krav i enlighet med Omega är något nytt och inte helt okomplicerat då det ställer krav på vidgade perspektiv. Vad händer "bortom" prestationerna? Konsekvensen av att ställa sig denna fråga och redovisa utefter detta innebär initialt en ökad arbetsbelastning för Försvarsmakten. Men detta arbete kommer att ge långsiktiga vinster om det genomförs på ett genomtänkt sätt. Hur kan då Omega-ansvar redovisas?

Redovisa effekter med hjälp av estetik

Förr var det en viktig uppgift för en officer att måla tavlor från slagfält och krig för att hemma kunna visa var man hade varit och vad man hade åstadkommit. Det finns många sådana konstverk hängande på regementen, skolor och staber runt om i landet. Varför var det så viktigt att dokumentera i bild för allmänheten som inte hade varit med? Det gällde säkert samma problem som vi har diskuterat här, att visa på sin legitima existens och att man har utfört ett gott arbete och att allmänheten har fått nytta av ansträngningarna (av skattepengar, förluster i liv och materiel).

Det räckte inte med att redovisa med siffror och fakta, det behövdes något mer, en ytterligare dimension. Med hjälp av bilden och konsten kunde man gestalta fragment till helheter. Den tidens militärmålare hade en förmåga att formulera något sammanhängande och meningsfullt om verkligheten. De hade en förmåga att skapa bilder, visioner, uppfattningar av hur olika fakta, olika pusselbitar av information och fragment hänger samman så att dessa faller på plats till ett sammanhang, en helhet.

Ordet estetik för tankarna till konstverk, musik och poesi.³ Kan verkligen dessa uttryckssätt hjälpa Försvarsmakten att redovisa effekter av militära och civila insatser? Vi försöker därmed öppna dörrar mot nya världar och vi tror att humaniora kan vara till stor hjälp för att "*övertyga allmänheten att Försvarsmaktens ord och handling överensstämmer med egna värderingar och att det går att lita på dem*". Det viktiga ordet i den meningen är *övertyga*. Något som filosofer har grubblat över i alla tider.

Vi tar hjälp av den store tänkaren Immanuel Kant (1724 – 1804), tysk professor och filosof. Han skrev bl.a. tre viktiga verk, som tillsammans utgör ett allomfattande tanke-system för den moderna upplysta människan.

I den första boken avhandlar Kant sådant som vi idag kallar naturvetenskap, kunskap om naturen och *det konkretas kunskap*. I den andra boken skriver han om hur vi människor bör förhålla oss till varandra, det vi kallar moral och etik. Det är *kunskap om det rätta*. Enligt Kant räcker det dock inte med att visa på det sanna och det rätta. Det saknas något. Kant menar att vi inte kan begripa hur världen hänger ihop, vi kan inte fälla omdöme, bedöma eller besluta, utan att ha *omdömeskraft*. Utan denna kraft blir världen ett kaotiskt gytter av fakta och data som inte

³ Detta avsnitt är en sammanfattning av *Handlingens Hermeneutik – ett estetiskt perspektiv för företagsekonomer*, av Pierre Guillet de Monthoux, 2002). Rapporten bifogas

hänger ihop eller har någon mening eller struktur. För att skapa mening måste människorna kunna gestalta sina intryck, dvs. att skapa sammanhang och ordning i sin verklighet. Estetiken hjälper oss att skapa detta sammanhang och att gestalta kunskapsfragment till något med betydelse. Det är i denna tredje bok "kritiken av omdömeskraften" som Kant ger oss kunskap om det vi idag kallar *kreativitet, definierad som förmågan att gestalta helheter*. Estetiken är nyckeln till vår förmåga att formulera något sammanhängande och meningsfullt om verkligheten. Den hjälper oss människor att skapa bilder, visioner, uppfattningar av hur olika pusselbitar av information och fakta faller på plats. Detta skapande sker i mellanrummet mellan etik och det objektivt mätbara, genom det tredje estetiska perspektivet.

Kant menar att en subjektiv känsla kan leda till en objektiv sanning. En känsla är alltid subjektiv, dvs. det är något som man känner, grundat i rent tyckande. Men denna känsla delas ofta med andra människor och svetsar oss samman i grupper, organisationer och samhällen. Detta är en realitet för alla som ägnar sig åt politisk propaganda och kommersiell reklam. De vet också att känslor kan samla stora åskådarmassor till rockkonserter, politiska partier, teatrar, museer och operor. De utgör ett socialt kitt, ett organisatoriskt murbruk för att skapa samhällen.

Alla som sitter på en konsert eller ser en film kan inte i ord förklara vad de har gemensamt. Men ändå tycks de höra ihop. Kant säger att de begriper utan begrepp. Det går inte att fråga folk varför något är vackert. Det går inte att sätta ord på estetiska fenomen. Det behövs något annat, en estetisk metod som förklarar varför något är vackert och ger det mening.

Konstnärer och konstligt företagande klarar sig inte utan metod och regler, liksom en målare och en kompositör inte klarar sig utan färgläran eller notskriften. Dessa metoder är nödvändiga, men inte tillräckliga för att skapa ett konstverk med estetisk kraft. Det som gör att en korkskruv hamnar på designmuseum eller en motorcykel blir utställd på Guggenheim-museet är inte ett skapande som är metodlöst. Allt skapande vilar på metod, men det betyder inte att man följer metoder. Skapande betyder ofta att man bryter mot gällande metoder. Det gjorde Ingemar Bergman, Mozart och Frank Zappa. Picasso ägnade sitt liv åt att bryta mot konventioner och tekniker.

En estetisk metod kan hjälpa t.ex. Försvarsmakten att skapa mening hos medborgarna om vad Försvarsmaktens olika åtgärder och insatser leder till för effekter i samhället.

Estetiken följer presentationens logik i stället för det skrivna ordets logik. Presentationens övertygelse förmedlar subjektiva känslor. Annorlunda uttryckt: En konstnär talar inte om sina verk, utan hon pekar på något och låter detta något (skulptur, tavla, poem i konstens värld eller produkt eller tjänst i företagets värld) tala för sig själv. Genom presentationen vill konstnären övertyga publiken om något. Det är sedan upp till publiken att tolka detta något till en subjektiv känsla och mening. Publiken i Försvarsmaktens värld är medborgarna.

Konstnärer har vardagen full av rörliga bilder, full av ljud och musik, video, film, web-presentationer, animationer och många andra sinnesintryck. Allt detta är material för konstnärerna. De ordnar dem på ett kreativt sätt för att skapa ordning som i sin tur hjälper oss att tolka världen.

Två exempel från företagsvärlden belyser estetikens metod.

Det tyska företaget Dornbrach tillverkar badrumsarmatur och inredning. Det tillverkar och säljer kranar, rör, badkar, duschar och annat som finns i ett badrum. Vid förra biennalen i Venedig fanns företaget som en huvudsponsor för den tyska paviljongen. Där visades inge badrum men väl tysk samtidskonst av toppklass. Företagets VD har sedan flera år bjudit in konstnärer att göra vad man kallar "statements" som ibland knyter an till bad, vatten, kropp som teman. Men inga badrum eller firmalogos förekommer i dessa statements. Konstnärerna har fått helt fria händer att gestalta *Dornbrachs inre väsen*. Uppdraget gick inte till en vanlig reklambyrå. De skulle säkert ha börjat tolka vad kunden vill ha, hur marknaden skulle tolka budskapet, vad som skulle gå hem och varför. Just avsaknaden av denna spekulation är ett viktigt drag i den estetiska metod som gjort företagets kampanj till en framgång.

Det andra exemplet handlar om bilkoncernen Daimler Chrysler. Företaget låter konstnärer sitta som ordförande i produktutvecklingsgrupper tillsammans med ingenjörer och tekniker. Konstnären får representera en vanlig människa, en subjektiv röst bland alla tekniska experter. På så vis kommer diskussionen att bli mänskligare och man riskerar inte att fångas av tekniska detaljer och inomorganisatoriska konflikter.

Dessa exempel visar på att ett estetiskt perspektiv, företrätt av konstnärer som deltar i företagets arbete, hjälper till att gestalta helheter. Det gör de inte genom att rada upp dess olika konkreta delar och inte heller genom att skapa en slags symbol eller tecken. Estetiken går en tredje väg och den förutsätter intervention med en publik, åhörare och åskådare. Den ska väcka en känsla som sedan får verka hos publiken. Konstnärer har således metoder som kan hjälpa även oss företagsekonomer att ordna olika bitar av verkligheten till en helhet som skapar mening. Det är samma metod som officerare förr i tiden använde när de målade och gestaltade vad de såg och upplevde. Och det är så vi tror att Försvarsmakten kan redovisa olika slags effekter (outcome) som deras verksamheter har skapat.

Implikationer för Försvarsmakten

Ett tänkbart scenario kan vara att Försvarsmakten gör flera årsredovisningar till regeringen allt enligt Kant och hans tre dimensioner:

- det objektiva eller det sanna
- det etiska eller det rätta
- det estetiska eller det vackra.

Den första redovisningen liknar i stort den nuvarande, med den skillnaden att den fokuserar på FEM modellens verksamhetsstruktur. Vidare att den redovisar en samlad bild över årets gjorda åtgärder och insatser utifrån resursomvandlingskedjans tre första delar (resurser, aktiviteter och prestationer) i nedan tre områden. Försvarsmakten ska ta ansvar för att:

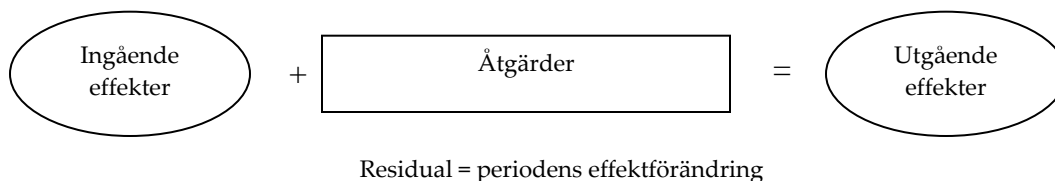
- Att ha transparenta ekonomi- och informationssystem och att resurserna har använts och redovisas på ett tillförlitligt sätt och enligt god redovisningssed (Lambda-ansvar).
- Att utveckla och underhåller etiska, robusta och administrativt effektiva interna regerverk (Theta-ansvar).

- Att leverera kostnadseffektiva produkter och tjänster, som kan leda till att riksdagens mål på förmågor kan genomföras (Sigma-ansvar).

I praktiken borde detta inte innebära några större förändringar mot vad Försvarmakten idag tar ansvar för. Denna redovisning kan följa betänkandet från Förvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92) och deras förslag på en *resultatskrivelse*, som kopplar resultaten av den årliga produktionen med långsiktiga mål.

Den andra redovisningen skall belysa effekterna av Försvarmaktens verksamheter under det gångna året. Denna redovisning är uppdelad i två delar, en för förvaltningseffekter och en för övriga effekter. Försvarmakten har här som utgångspunkt att det är betraktaren som kan utvärdera effekter, inte de själva. Försvarmakten tillämpar här omvägens strategi, dvs. att andra får avgöra effekterna av Försvarmaktens åtgärder. Däremot är det upptill Försvarmakten att genom kommunikationsprocesser visa medborgare i Sverige och utomlands, politiker, näringsliv, andra försvarsmakter att ord och handling överensstämmer, att det går att lita på Försvarmakten och att den behövs.

Enligt tidigare kan periodens effekter beräknas enligt formeln: Utgående effekter = Ingående effekter + effekter av årets gjorda åtgärder och insatser.



Figur 12. Utgående effekter vid årets slut

Syftet med effektreddovisningen är att förankra Försvarmakten och dess verksamhet hos i första hand det svenska folket och på så sätt kan skapa trovärdighet.

I effektreddovisningen bör Försvarmakten för det första utveckla metoder för att kunna mäta och värdera attityder och förtroenden hos allmänheten i Sverige, befolkningen där utlandsmissioner har genomförts, politiker, yrkesmilitärer mm.

För det andra kan Försvarmakten utlysa tävlingar bland konstnärer, kreativa skapare, skolungdomar och andra där det gäller att kunna gestalta motsatsen till "det onda våldet som krig innebär" och att istället, med hjälp av Försvarmakten, skapa förutsättningar för

- Fred
- Trygghet
- Demokrati
- Frihet
- Katastrofberedskap
- Solidaritet med andra länder

Där kan konstverket "Guernica" av Pablo Picasso utgöra en förebild, som ett uttryck för det onda våldet.



Bild 1 Guernica 1937, Pablo Picasso

Det gäller att med estetiska uttryckssätt kunna redovisa: Vad kan hända om inte Försvarsmakten fanns? Vad finns i Guernica som saknas i form av en motkraft? Det behövs en stark kraft mot det onda våldet och en önskan i samhället om fred och trygghet. Via sådana konstverk och andra estetiska konstverk kan Försvarsmakten uppfattas som trovärdig och som en garant för vårt demokratiska samhälle. Med konstverk menar vi allt som kan uttryckas i bild, ord, musik, film, teater, osv. En logo eller reklamkampanj kan inte ge sådana helheter, utan endast visa upp en tillrättalagd verklighet som få har tilltro till. Däremot kan ett konstnärligt uttryck föda nya bilder med helt annat innehåll som kan ge helheter i stället för lösa fragment.

Med hjälp av dessa nya "instrument" får både Försvarsmakten och regeringen en metod som kan skapa förtroende hos allmänheten och ett uttryckssätt som kan gestalta helheter. I slutändan uppstår helhetsintrycket att regeringen styr Försvarsmakten mot mål och förmågor beslutade av riksdagen och som är väl förankrade hos det svenska folket.

Metodens kärnpunkt är således inte att söka publikens (medborgarens) värden, inte försöka undersöka vad folk vill ha, utan visa vad man själv vill bidra med. Det är i grunden en möjlig lösning på det problem som Försvarsmakten har idag; att visa att man behövs. Metoden innebär att man visar på vad som händer om man inte finns till. Återigen är det omvägens strategi.

I inledningen hänvisade vi till Försvarsmakten som en budgetregulator och Per Nuders debattinlägg "Mer makt åt regeringen". Denna studie har inte tagit ställning till denna politiska fråga utan har fokuserat på regeringens ägarstyrning av Försvarsmakten. Centrala begrepp har

varit effekt, ansvar och förtroende. Dessa utgör kärnan i regeringens ägarstyrning och omvägens strategi via medborgarna och andra intressenter. Med dessa kan regeringen styra Försvarmakten på ett sätt så att den uppfattas som trovärdig och en myndighet i medborgarnas händer.

SLUTORD

Därmed kan del två av trilogin läggas till den första studien – Från Bunker till Växthus, kommunikation som en del av ledningsprocessen och en förutsättning för förändring. Det som skall kommuniceras är de fyra ansvarsbegreppen.

Ansvar för att resurserna (pengar och personal) har använts på ett tillförlitligt sätt. Här skall anvisningar i regleringsbrev och regeringsuppdrag vara tydliga och klara. Det andra ansvaret som ska utkrävas av Försvarmakten och kommuniceras med medborgarna är Försvarmaktens värdegrund med de tre centrala begreppen öppenhet, resultat och ansvar. För det tredje kan regeringen kräva att Försvarmakten levererar kostnadseffektiva produkter och tjänster och att dessa kommuniceras tydligt till medborgarna.

Men det räcker inte för regeringen att styra Försvarmakten med mål- och resultatstyrning kopplat till dessa tre ansvarsområden. Medborgarna vill veta mer om vad Försvarmakten gör och framför allt vilka effekter som de åstadkommer i omvärlden och i Sverige för att känna att de får något för skattepengarna de betalar. En sådan effektrevisning bör inbegripa FEM modellens olika förmågor, men också en redovisning av övriga effekter, såsom förtroendeskapande och säkerhetspolitiska effekter. Effektrevisningen kan ha estetiken som en utgångspunkt. Här gäller det att utveckla metoder för att både kommunicera ut effekter, men också att mäta, värdera och periodisera dessa. Detta är inte forskningens uppgift. Vår uppgift har varit att med vetenskapliga utgångspunkter utveckla styrfilosofin bakom ägarstyrningen av Försvarmakten. Att implementera en sådan styrfilosofi åvilar myndigheten och ytterst ägaren. Syftet är att förankra Försvarmaktens effekter i samhället hos medborgarna, så att myndigheten kan leva på egna meriter och inte utgöra en balanspost i de offentliga utgifterna.

REFERENSLISTA

Ahrens, T. (1996) Styles of accountability, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 21, No.2-3, pp. 139-173.

Akademirapport 2004:6 (2004) *Från Bunker till Växthus - Kommunikation som en del i ledningsprocessen och en förutsättning för förändring*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Stockholm, Stockholms universitet.

Almqvist, R. M. (2004). *Icons of New Public Management*. Stockholm, Stockholms universitet.

Baehler, K. (2003) Managing for outcomes: Accountability and Thrust, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No. 4, pp. 23-34.

Barton, A. D. (2004) How to profit from defence: A study in the misapplication of business accounting to the public sector in Australia, *Financial Accountability & Management*, Vol. 20, pp. 281-304

Behn, R.D. (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 79-88.

Bovens, M. (1998), *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex Organisations*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bovens, M. & Massey, A. (1998) Report of the Working Group on Responsibility, *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Vol. 7, pp. 41-43.

Bryman, A. (2004) *Social Research Methods*. Oxford, Oxford University Press.

Bryman, A. & Bell, E. (2003) *Business research methods*. New York, Oxford University Press.

Carlin, T. M. (2003) Victoria's accrual output based budgeting system - Delivering as promised? Some empirical evidence, *Macquarie Graduate School of Management – Working papers in management*.

Catasús, B. & Grönlund, A. (2005) More Peace for Less Money – Measurement and Accountability in the Swedish Armed Forces, *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No. 4, pp. 467-484.

Cumming, J. & Scott, C.D. (1998) The role of outputs and outcomes in the purchaser accountability: reflecting on New Zealand experiences, *Health Policy*, Vol. 47, pp. 53-68.

Dekker, H. C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 29, No. 1, pp. 27-49.

Drucker, P. F. (1954) *The Practice of Management*. New York, Harper & Row Publisher Inc.

- ESV (1999:13) *Myndigheternas ordbok om statlig ekonomisk styrning*, Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2001:16) *Verksamhetslogik*, Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- Etzioni, A. (1982) *Moderne organisasjoner*. Oslo, Tanum.
- Gardner, D. (1999) Performance measurement; Wilson, J. (Red.) *Financial Management for the Public services*, pp. 169-184. Buckingham, Open University Press.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.
- Grimlund, B. E., Gustafsson, A. & Zanderin, L. (1997) *Förvaltning i stat, kommun och landsting*. Stockholm, Raben Prisma.
- Guillet de Monthoux, P. (2002) *Handlingens hermeneutik – ett estetiskt perspektiv för företagsekonomer*. Stockholm, Stockholms universitet.
- Hofstede, G. (1981) Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6, No.3, pp. 193-211.
- Hood, C. (1991) A public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No.1, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.
- Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) (2005) *Lyckan kommer, lyckan går – Trettio kapitel om politik, medier och samhälle*. SOM-undersökning 2004, nr 36. Kungälv, Grafikerna Livrèna.
- Jackson, P.M. (1993) Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective, *Public Money & Management*, Vol. 13, No. 4, pp. 9-14.
- James, C. (2003) Economic Rationalism and Public Sector Ethics: Conflicts and Catalysts, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No. 1, pp. 95-108.
- Johansson, U. (1998) *Om Ansvar – Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatorisk verkligheten*. Lund, Lund University Press.
- Jönsson, S. (1996) *Accounting for Improvement*. Oxford, Pergamon.
- Karlberg, J. & Tiderman S. (2005) *The Knowing-Doing Gap – en fallstudie av Försvarmaktens samverkan med andra myndigheter*. Stockholm, Stockholms universitet.
- Kristensson Uggla, B. (2002) *Slaget om verkligheten, Filosofi – omvärldsanalys – tolkning*. Stockholm/Stehag, Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

- Lindström, S. (1997) Att kunna hålla de andra krafterna stången, *SOU 1997:15 Det svåra samspelet*. Stockholm, Finansdepartementet.
- Markus, M. L. & Pfeffner, J. (1983) Power and the Design and Implementation of Accounting and Controls Systems, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 8, No. 2/3, pp. 205-218.
- Matthews, R. (1994) *Same bang but for less bucks*. London, Chartered Institute of Management Accountants.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2003) *Management control systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Merriam, B. S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund, Studentlitteratur.
- Molander, P. (2002) *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm, SNS Förlag.
- Noordegraaf, M. & Tineke, A. (2003) Management by measurement? Public Management Practises amidst ambiguity, *Public Administration*, no. 4, vol. 81, s. 853-881.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Sluta ro, börja styra*. Falun, Scanbook.
- Parhizgari, A.M. & Ronald Gilberg, G. (2004) Measures of organizational effectiveness: private and public sector performance, *Omega*, Vol. 32, pp. 221-229.
- Pollitt, C. (2003) Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14, No. 1-2, pp. 157-170.
- Provan, K. G & Milward, H. B. (2001) Do Network Really Work? A Framework for Evaluation Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, pp. 414-423.
- Roberts, J. & Scapens, R. (1985) Accounting Systems and Systems of Accountability Understanding Accounting practices in their organisational contexts, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 10, No.4, pp. 443-456.
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål*. Lund, Studentlitteratur.
- Siverbo, S. & Hallin, B. (2002) *Jakten på den goda styrningen*. Göteborg, CHSA.
- Smith, P. (1995) Performance Indicators and Outcome in the Public Sector, *Public Money & Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 13-16.
- SOU (2005:92) *Styrningen av insatsförsvaret. Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen*. Stockholm, Fritzes.
- Stewart, J.D. (1984) 'The Role of Information in Public Accountability', in C.R. Tomkins and A.G. Hopwood (eds), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford, Philip Allan Publishers Limited.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries – Collaboration in public services*. New York , Palgrave Macmillian.

SVD (2004-09-02) "Mer makt åt regeringen", debattinlägg av Per Nuder,
http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_8065992.asp

Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, USA, Sage.