

**Företagsekonomiska institutionen**  
Akademin för ekonomistyrning i staten



# Energimyndighetens ansvar för att mäta och styra effekter i samhället från tillverkning av biodrivmedel

Slutrapport

Akademirapport 2010:1

## Innehållsförteckning

Förord.....	2
Sammanfattning.....	3
Problembakgrund.....	6
Syfte och mål.....	8
Metod .....	9
Teoretiskt ramverk.....	11
Resultat från studiens empiriska del.....	17
Analys .....	28
Slutsatser .....	34
Referenser.....	40

## **Förord**

Energimyndighetens ansvar för att mäta och styra effekter i samhället från tillverkning av biodrivmedel (2008-000222). Slutrapport, projektnummer P31136-1.

Under 2007 påbörjade vi inom Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) en diskussion med Energimyndigheten om ett nytt forskningsprojekt, ”Energimyndighetens ansvar för att mäta och styra effekter i samhället från tillverkning av biodrivmedel”. Projektet startade 2008 och föreliggande rapport utgör projektets slutrapport.

AES är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademin 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 Akademin berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademin 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.

Detta forskningsprojekt har genomförts av Anders Grönlund, docent och forskningsledare vid AES, och Fredrik Svärdsten, doktorand. Vi har fått värdefulla synpunkter från våra respondenter och kontaktpersoner vid Energimyndigheten, Näringsdepartementet, representanter från kommuner som arbetar med Energimyndigheten inom ramen för programmet Uthållig kommun samt representanter från Sekab i Örnsköldsvik. Utöver detta har vi även fått bra kontakt med den grupp på Energimyndigheten som har sett över och utvecklat de prestationstyper som man tog fram för årsredovisningen 2009. Att följa detta arbete har varit till stor nytta för denna slutrapport. Delar av rapporten har behandlats vid interna seminarier på Företagsekonomiska institutionen.

Stockholm 2010-12-22

Anders Grönlund  
Docent  
Föreståndare för Akademin för ekonomistyrning i staten

## Sammanfattning

De två senaste decennierna har resultatmätningen i statsförvaltningen förändrats genom att man har börjat betona vikten av att verksamheten ska generera långsiktiga samhällseffekter. I och med detta ökar även kraven på uppföljning och utvärdering av dessa effekter. På grund av ett nytt utförande av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) har Energimyndigheten från och med årsredovisningen 2009 börjat redovisa prestationer av sin verksamhet. Utarbetandet av prestationer har konsekvenser för myndighetens styrning, vilket innebär att det även har relevans för Energimyndighetens resultatstyrning av effekter.

Forskningsprojektets ursprungliga syfte var att utveckla en styrmodell för Energimyndighetens interna styrning så att verket bättre ska kunna bedöma vilka *effekter* tillverkning av biodrivmedel i Sverige leder till på områden som regional utveckling, hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Syftet har nu utvidgats till att omfatta även övriga verksamheter inom Energimyndigheten.

I studien tillämpas en kvalitativ forskningsmetodik. Intervjuer har genomförts med tjänstemän inom Stabsavdelningen, Avdelningen för verksamhetsstöd, Analysavdelningen, Teknikavdelningen, Avdelningen för främjande samt Tillväxtavdelningen. Vidare har intervjuer genomförts med tjänstemän på Näringsdepartementet och Miljödepartementet, representanter från kommuner som arbetar med Energimyndigheten inom ramen för programmet Uthållig kommun samt representanter från Sekab i Örnsköldsvik som samarbetar med Energimyndigheten genom programmet Etanol från skogsråvara. Dokumentstudier har genomförts av Energimyndighetens årsredovisningar samt av dokument gällande forskningsfinansiering av etanolframställning från skogsråvara och programmet "Uthållig kommun". Utöver detta har vi även närvarat vid möten med den grupp på Energimyndigheten som har sett över och utvecklat prestationsredovisningen. På det senaste av dessa möten presenterade vi studiens preliminära resultat. Dessa resultat presenterades även vid ett seminarium om verksamhetsstyrning den 21 maj i år med deltagare från Energimyndigheten, Lotteriinspektionen, Energimarknadsinspektionen, Fortifikationsverket, Trafikverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Polismyndigheten i Södermanlands län. Under seminariet erhöll vi värdefulla synpunkter från seminariedeltagarna som vi har tagit hänsyn till vid sammanställningen av vår slutrapport.

Att redovisa prestationer har inneburit ett omfattande arbete på Energimyndigheten. Utmaningen består i att en stor del av myndighetens verksamhet är svår att fånga i prestationer. Energimyndigheten har valt att arbeta efter den definition av prestation som Ekonomistyrningsverket (ESV) har utvecklat, dvs. "en produkt eller tjänst som lämnar huset". Mot bakgrund av denna definition har Energimyndigheten utarbetat *prestationstyper*, som utgör myndighetens viktigaste prestationer på en aggregerad nivå. I nuläget omfattas dock endast 43 procent av myndighetens verksamhet i prestationstyperna. Energimyndigheten är i många avseenden en kunskapsorganisation,

med syfte att främja en viss utveckling. Detta innebär att dess verksamhet i många fall inte ger så pass konkreta resultat att det går att definiera den i termer av prestationer.

Utvecklingen av prestationsredovisningen har inneburit att Energimyndigheten har behövt definiera vad som är ett *resultat* och vad som inte är ett resultat av den egna verksamheten. I denna process har vi kunnat se att den definition av prestation som man arbetar efter och de grundläggande antaganden som ligger bakom definitionen har påverkat hur Energimyndigheten betraktar sitt värdeskapande. Detta har i sin tur resulterat i en allt för snäv definition av vad som är myndighetens resultat och hur myndigheten skapar värde i samhället.

Teoretiskt ser vi Energimyndighetens utmaning med att redovisa rättvisande bilder av sina verksamheter, med hjälp av teorier om avgränsning och nätverk (frame theory, actor-network theory) och teorier om att mäta kvantitativt (commensuration theory). En avgränsad verksamhet gör det möjligt för oss att identifiera, tolka och förstå olika situationer, vilket är nödvändigt när man exempelvis ska mäta resultat i statsförvaltningen. Men all avgränsning innebär att något hamnar innanför och annat utanför gränsen. Världen utanför sätts inom parentes och relationer mellan människor ”skärs av”.

Poängen med resonemanget kring avgränsning är inte att förkasta all form av resultatmätning. En avgränsning *behöver* vara ofullständig för att vara effektiv. Om en avgränsning inte skulle vara ofullständig så skulle den förlora sitt värde, eftersom den då skulle bli för komplex. Därmed kan man säga att total avgränsning är en omöjlighet. Problematiken med avgränsning belyser snarare vikten av att kritiskt ifrågasätta hur en avgränsning har gått till när man exempelvis mäter resultat i statsförvaltningen. Hur är gränsdragningen gjord (i t.ex. prestationstyper)? Vilka antaganden ligger till grund för avgränsningen? Vilka konsekvenser får den?

Ett annat teoriområde (kommensuration) diskuterar problemet med att förenkla verkligheten och att underlätta beslutsfattande genom att mäta verksamheter kvantitativt. Kommensuration gör det möjligt att göra jämförelser över tiden och med andra liknande verksamheter. Man kan erhålla en översikt över stora och komplexa sammanhang, som exempelvis en statlig myndighet eller statsförvaltningen i sin helhet. Samtidigt innebär denna förenkling att man lyfter ut olika fenomen ur sina interaktionssammanhang, och det finns alltid en risk att förenklingen inte blir representativ för verkligheten. Den information som genereras genom denna process uppfattas dock ofta som neutral och objektiv.

När vi skaffar oss kvantitativ information om statlig verksamhet påverkar det hur vi betraktar verksamheten, det skapar en specifik typ av ramverk genom vilket vi tolkar den. Trots att vi ofta betraktar kommensuration som en naturlig och självklar del i våra liv, är det en process som påverkar vår uppfattning om vår omgivning, hur vi värderar olika fenomen, hur vi tänker och vad som är möjligt att tala om. Kommensuration förutsätter att verksamheten är väl avgränsad och att denna avgränsning är accepterad.

I denna rapport problematiserar vi Energimyndighetens arbete med att redovisa prestationer av sin verksamhet och den syn på myndighetens resultat och värdeskapande som det arbetet har lett till. Det här leder oss fram till en teoretisk styrmodell för Energimyndigheten som kan användas för att klargöra hur myndighetens värdeskapande går till och hur man genererar effekter i samhället.

## Problembakgrund

Styrningen av den offentliga sektorn har under den senaste tjugoförårsperioden genomgått en rad stora förändringar. Denna globala trend i reformeringen av offentlig sektor sammanfattas i engelskspråklig litteratur normalt i begreppet *New Public Management* (NPM). Centrala inslag i NPM-rörelsen har varit medborgaren i fokus, avreglering, decentralisering och införandet av styrtekniker hämtade från privat sektor, som exempelvis konkurrens och marknadslika lösningar, i syfte att förändra offentlig sektor i riktning mot ökad kostnadseffektivitet och flexibilitet (Hood, 1995). Införandet av NPM-reformer har gett upphov till en omfattande forskning kring styrning av offentliga organisationer sedan 1980-talet (Lapsley, 2000).

Den ökande medborgarorienteringen reser centrala frågor kring offentliga organisationers effektivitet och hur denna kan mätas och styras. Medan tidigare NPM-reformer ofta tenderade att förstärka styrningens fokus på internt och finansiellt inriktade effektivitetsaspekter, som exempelvis prestationer (engelska: *output*), produktivitet och kostnadseffektivitet, menar vissa författare att en ökande medborgarorientering sätter verksamhetens kvalitet och effekter (engelska: *outcome*) i tydligare fokus (McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Effekter avser normalt den kort- och långsiktiga inverkan olika organisationers verksamhet har på olika medborgar- eller brukargrupper eller samhället i stort, och kommer exempelvis till uttryck i välfärd, fred, trygghet och utjämning av sociala, könsmissiga eller etniskt betingade skillnader.

Effekter är dock förknippade med betydande svårigheter ur ekonomistyrningssynpunkt, i och med att dessa ofta är svåra och kostsamma att mäta. Det förekommer betydande problem att spåra tydliga orsak och verkan-samband mellan de resurser som tillförs verksamheten och dess prestationer och effekter för samhället som helhet eller enskilda grupper av medborgare. Detta minskar möjligheterna för enskilda organisationer att styra verksamheten mot önskade effekter och försvårar utkrävandet av ansvar. I internationell forskning har dessa problem lyfts fram som förklaring till varför betoningen på effekter får begränsat genomslag i styrningen av offentliga organisationer, även om dessa tillmäts stor betydelse i den officiella retorik som omgett olika reformer (t.ex. Heinrich, 2002; Smith, 1995). Fokus i tidigare forskning kring detta område har primärt legat på de tekniska svårigheter som förknippas med att mäta och styra effekter och hur dessa kan övervinnas.

Mål- och resultatstyrningen av myndigheterna har därmed inneburit att det centrala för styrningen är myndigheternas *prestationer*, producerade produkter och tjänster, och inte de effekter i samhället som prestationerna ger upphov till. Att styra mot effekter är en stor utmaning där den största svårigheten ligger i att finna *kopplingen* mellan en specifik aktörs prestationer och deras effekter. Orsaken till detta är att effekter i samhället ofta påverkas av ett flertal aktörers prestationer. Ska myndigheternas verksamheter skapa ett värde för medborgarna går det dock inte att bortse från hur man ska förhålla sig till effekter och effektmål.

### ***Nya redovisningskrav i statsförvaltningen***

Under studiens gång har statsförvaltningens myndigheter fått nya direktiv för sin årsredovisning, vilket har föranlett ett omfattande arbete på Energimyndigheten med att hitta en ny struktur för resultatredovisningen. När vi fick insikt i detta arbete insåg vi att denna studie med fördel skulle kunna breddas från enbart etanolprojektet till att omfatta Energimyndighetens resultatredovisning i sin helhet.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) framgick det tidigare (3 kap 1 §) att myndigheterna skulle redovisa och kommentera sina resultat i förhållande till de mål och rapporteringskrav som framgick i regleringsbrevet. Därmed fanns det krav på myndigheter att redovisa effekter av sin verksamhet. Att redovisa effekter är dock förknippat med en mängd svårigheter. I styrtredningen, "Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning" (SOU 2007:75), framhålls att myndigheter generellt har lättare att redovisa prestationer istället för effekter. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att myndigheternas kostnader ska knytas till prestationer. Som ett led i detta har FÅB ändrats och nu står det följande i 1 kap 1 § 2 st:

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnad.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i och med detta arbetat fram nya direktiv för myndigheternas årsredovisningar (ESV, 2009:29), och där definierar ESV prestationer på följande sätt:

Prestationer är produkter och tjänster som kommer ut från verksamheten. Med prestationer menas vad som är avklarat, inte vad myndigheten för stunden är sysselsatt med. Produkterna och tjänsterna ska ha lämnat myndigheten (till exempel rapporter och beslut) eller vara öppna och tillgängliga för målgruppen (till exempel utställningar och webbplatser).

I och med de nya redovisningskraven i FÅB har Energimyndigheten från och med årsredovisningen 2009 börjat redovisa prestationer av sin verksamhet. Detta innebär inte att man har tappat intresset för att redovisa effekter av myndighetens verksamhet utan den ambitionen kvarstår. Framtagandet av prestationer har dock konsekvenser för hur myndigheten betraktar sitt resultat, vilket innebär att den även har relevans för Energimyndighetens resultatstyrning av effekter.



## Syfte och mål

Forskningsprojektets ursprungliga syfte var att utveckla en styrmodell för Energimyndighetens interna styrning så att verket bättre ska kunna bedöma vilka *effekter* tillverkning av biodrivmedel i Sverige leder till för sådant som regional utveckling, hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Syftet har nu utvidgats till att omfatta även övriga verksamheter inom Energimyndigheten. Målet med studien är att Energimyndigheten kan använda en modell för att styra, utvärdera och systematisera sin verksamhet för att uppnå effekter i samhället. Resultatet av denna studie kan även generaliseras till andra myndigheter och därmed tillämpas i ett vidare perspektiv.

Den teoretiska styrmodellen som presenteras i slutet av denna rapport kan användas för att klargöra hur Energimyndighetens värdeskapande går till och hur man genererar effekter i samhället.

## Metod

Genomförandet av studien sker inom ramen för Akademien för ekonomistyrning i staten (AES). AES omfattar forskare och statliga myndigheter, som representerar ett brett spektrum av statsförvaltningens verksamhetsområden. AES grundades 2002 vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, och har till syfte att utgöra en brygga mellan forskning och praktik. Härigenom tillhandahålls en arena för ömsesidigt erfarenhetsutbyte som säkerställer en god tillgång till empiriska data, förankring av forskningsfrågornas praktiska samhällsrelevans samt validering av forskningsresultat. Ett antal empiriska projekt genomförs inom ramen för AES. Resultat från dessa projekt återförs regelbundet till myndigheterna i form av seminarier och akademirapporter. AES bidrar också till den långsiktiga kompetensförsörjningen inom offentlig sektor genom utbildningsinsatser (t.ex. magisteruppsatser och kurser i statlig verksamhetsstyrning) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Samtidigt är ett uttalat syfte med AES att bidra till teoriutvecklingen kring styrning av offentlig sektor genom publicering av artiklar i internationella, vetenskapliga tidskrifter och böcker.

I ett första steg har en inventering gjorts av Energimyndighetens nuvarande verksamhetsstyrning och en teoretisk referensram har utvecklats för projektet. I ett andra steg har en styrmodell utvecklats och anpassats till Energimyndighetens verksamhet.

I studien tillämpas en kvalitativ forskningsmetodik. Intervjuer har genomförts med 15 tjänstemän på Energimyndigheten inom Stabsavdelningen, Avdelningen för verksamhetsstöd, Analysavdelningen, Teknikavdelningen, Avdelningen för främjande samt Tillväxtavdelningen. Vidare har intervjuer genomförts med tjänstemän på Näringsdepartementet, representanter från kommuner som arbetar med Energimyndigheten inom ramen för programmet Uthållig kommun samt representanter från Sekab i Örnsköldsvik som samarbetar med Energimyndigheten genom programmet Etanol från skogsråvara.

Intervjuerna med respondenterna på Energimyndigheten och Näringsdepartementet har genererat information om hur man internt på myndigheten och från departementets sida betraktar sin verksamhet och sina resultat, vad som kännetecknar dessa, vad de tycker är viktigt att lyfta fram i resultatredovisningen och hur den förhåller sig till arbetet med prestationer. Intervjuerna med kommunrepresentanter och Sekab har främst givit en kompletterande bild av hur Energimyndigheten arbetar inom ramen för Programmet etanol från skogsråvara och programmet Uthållig kommun.

Dokumentstudier har genomförts av Energimyndighetens årsredovisningar samt av dokument gällande forskningsfinansiering av etanolframställning av skogsråvara och programmet "Uthållig kommun". Utöver detta har vi även deltagit på fyra möten med den grupp på Energimyndigheten som ska se över och utveckla de prestationstyper som man tog fram för årsredovisningen 2009. På det sista av dessa möten presenterade vi studiens preliminära resultat där vi erhöll värdefulla kommentarer inför arbetet med denna slutrapport. Studiens preliminära resultat presenterades vid ett seminarium om verksamhetsstyrning den 21 maj i år med deltagare från Energimyndigheten,

Lotteriinspektionen, Energimarknadsinspektionen, Fortifikationsverket, Trafikverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Polismyndigheten i Södermanlands län. Både dokumentstudierna och deltagandet på möten har genererat kompletterande information till intervjuerna.

I denna rapport redogör vi för Energimyndighetens arbete med att anpassa sin årsredovisning till de nya redovisningskraven i FÅB och vad utvecklingen av årsredovisningen betyder för redovisning av myndighetens effekter. Vi har även valt att fördjupa oss i tre områden av Energimyndighetens verksamhet för att visa på olika utmaningar som myndigheten har ställts inför när man ska redovisa prestationer av sin verksamhet. Dessa är:

- Programmet etanol från skogsråvara, vilket utgör ett exempel på Energimyndighetens forskningsfinansiering.
- Programmet Uthållig kommun, som är ett exempel på när Energimyndigheten arbetar i nätverk.
- Energimyndighetens stödjande funktion för Regeringskansliet.

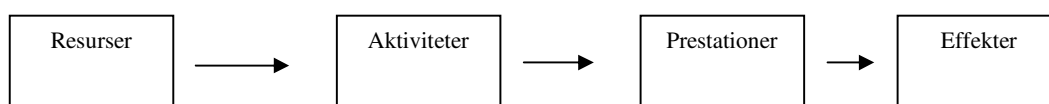
Dessa fall är inte representativa för hela Energimyndighetens verksamhet, men vi anser att de kan illustrera en stor del av den problematik som myndigheten har ställts inför vid införandet av prestationsredovisning.

## Teoretiskt ramverk

Ett forskningsproblem kan studeras med många olika perspektiv och inom många olika teoretiska referensramar. Vi har valt att använda en referensram som baseras på tre olika teoretiska områden. Dessa är *frame-theory* (avgränsning), *aktör-nätverksteori*, som behandlar avgränsningsproblematik och *kommensuration*, som problematiserar kvantifiering och försök att uppnå jämförbarhet.

### ***Framing och värdekedjan - avgränsning av en verksamhet***

Den rådande verksamhetslogiken i statsförvaltningen är baserad på antagandet att organisationer, genom olika aktiviteter, transformerar tillsatta resurser till prestationer vilket i sin tur leder till olika effekter i samhället. Detta synsätt på statliga organisationers värdeskapande illustreras ofta med den så kallade *värdekedjan* (fig. 1), och är dominerande vid resultatmätning i statliga myndigheter. Även i forskningen om resultatmätning i statsförvaltningen är detta synsätt framträdande.



Figur 1. Värdekedjan

För att sätta detta synsätt i perspektiv kommer *frame-theory* och *aktör-nätverksteori* (ANT) att tillämpas i denna text. Frame-theory är en teoribildning om interaktionen mellan människor och hur våra gemensamma uppfattningar om hur världen fungerar påverkar hur vi tolkar och förstår händelser i vår omgivning. En *frame* (i rapporten kommer vi från och med nu att använda begreppet avgränsning) kan beskrivas som en kollektiv tankestruktur som i sin tur utgör ett tolkningsschema, vilket gör det möjligt för oss att identifiera, tolka och förstå olika situationer i vår omvärld (Goffman, 1974). Hur vi tolkar en situation är beroende av hur vi avgränsar situationen. Begreppet *framing* (från och med nu använder vi begreppet avgränsa) syftar till den process där vi tillämpar en specifik avgränsning snarare än en annan där vi exempelvis analyserar olika situationer och gör dem begripliga, vilket gör det möjligt att hantera dem. En avgränsning är nödvändig för att vi ska kunna ta oss an svårdefinierade problematiska situationer och finna lösningar. Avgränsning kan sägas vara att "konstruera meningsfullhet" (Snow & Benford, 2000) till olika situationer och händelser och är ett sätt att "välja, organisera, tolka, förstå och agera" (Kohler-Koch, 2000). En avgränsning utgör en "vägvisare" för hur vi förstår och tolkar olika situationer och företeelser, vilket i sin tur påverkar hur vi agerar. Olika typer av avgränsningar leder således till olika syn på vår omvärld och skapar olika sociala verkligheter.

Den verksamhetslogik som vanligtvis illustreras med värdekedjan (figur 1) kan betraktas som en specifik typ av avgränsning av statlig verksamhet. Grundantagandet vid mätning av en verksamhets resultat är att den skapar någon form av värde och värdekedjan är ett

uttryck för en avgränsning av statliga organisationer som betraktar värdeskapande som en produktionsinriktad och tydligt avgränsad linjär process. Detta innebär att värdekedjan och dess bakomliggande logik skapar *en* bild av vad statlig verksamhet är och hur den skapar värde, *en* av många möjliga bilder. Denna bild påverkar hur vi förstår och hanterar statliga verksamheter, vilka handlingsalternativ vi anser oss ha när vi ställs inför olika problem samt vilka effekter vi förväntar oss av dessa handlingar. När en verksamhet avgränsas på ett visst sätt, och denna avgränsning utgör den övergripande verksamhetslogiken i en organisation, så påverkar det hur man löser olika problem inom organisationen.

När en situation avgränsas dras en gräns mellan världen innanför gränsdragningen och världen utanför. Avgränsningen innebär att de aktörer som delar samma synsätt kan kommunicera med varandra och agera mer eller mindre oberoende av vad som händer utanför gränsdragningen. En avgränsning är en överenskommelse om vilka "regler" som gäller innanför gränsdragningen. När värdekedjan används som en generell modell för att beskriva statlig verksamhet, är detta en inramning av verksamheten som är enkel att förstå för de som är inkluderade i den, dvs. de som delar detta perspektiv på statliga organisationer. På så sätt blir det lätt att tala om verksamheten eftersom samtliga aktörer som delar den här ramen talar samma "språk", vilket är en förutsättning för att inramning ska fortleva och betraktas som legitim. Detta innebär att de aktörer som inkluderas inom en avgränsning både agerar enligt dess logik och därmed påverkas av den, samtidigt som de medverkar till att upprätthålla avgränsningen.

### **Avgränsning och nätverk**

Även om en inramning är beroende av de aktörer som är inkluderade inom en avgränsning, så är den även beroende av världen utanför dess gränser. Vid en avgränsning sätts världen utanför inom parentes, men detta innebär inte att det inte finns kopplingar mellan aktörer utanför och aktörer innanför gränsdragningen. ANT kompletterar resonemangen kring avgränsning med synsättet att all avgränsning äger rum i ett nätverk mellan människor och ickemänskliga materiella objekt. Ur ett aktör-nätverksperspektiv är alla former av avgränsning problematiska eftersom det alltid kommer att finnas relationer mellan de aktörer som är inkluderade inom en avgränsning och de aktörer som befinner sig utanför. Aktörer i detta sammanhang kan vara både mänskliga och ickemänskliga, som exempelvis redovisningsmodeller och ekonomisystem. Dessa relationer påverkar vad som händer innanför en gränsdragning och vice versa. Vid en avgränsning tas inte de här relationerna i beaktande, vilket innebär att avgränsning är ett extremt försök att avskärma aktörer från dess omvärld. Därmed är gränsdragning problematiskt, och gränsdragningar - som värdekedjan - kan inte användas okritiskt.

Mot bakgrund av resonemanget som har förts ovan, att världen utanför en avgränsning alltid finns representerad innanför gränsdragningen, blir en avgränsning en stark förenkling av verksamheten. Det innebär att vi omedvetet riskerar att bortse från faktorer som påverkar och blir påverkade av verksamheten. Eftersom en avgränsning influerar hur vi uppfattar och tolkar olika situationer, kan det finnas anledningen att ifrågasätta hur den

avgränsning som illustreras av värdekedjan (fig. 1) påverkar vår syn på hur den statliga verksamheten fungerar, och om det kan finnas andra, alternativa synsätt på denna verksamhet.

### **Avgränsning och överflöde**

För att beskriva problematiken med att inkludera alla relevanta aspekter när ett fenomen avgränsas, har begreppet *overflow* (från och med nu kommer det att benämnas överflöde i rapporten) introducerats av Callon (1998), som är en ledande forskare inom ANT. Ur ett ANT -perspektiv är avgränsning av en företeelse en extrem handling eftersom gränsdragningen "skär av" relationer mellan aktörer som blir inkluderade i ramen och de som hamnar utanför. Dessa relationer gör att aktörer som är utanför påverkar det som sker inom gränsdragningen och vice versa. Begreppet överflöde visar att det är omöjligt med fullständig avgränsning, dvs. en gränsdragning som tar alla relevanta relationer i beaktande. En avgränsning är en förenkling av verkligheten, vilket innebär att alla relevanta relationer som är inkluderade i den avgränsade företeelsens nätverk rimligtvis inte kan bli inkluderade eftersom detta är mycket svårt, för att inte säga omöjligt. Vid avgränsning kommer det därför alltid att finnas aspekter som både påverkar det avgränsade fenomenet och påverkas av det avgränsade fenomenet, och som man inte tar hänsyn till. De relationer mellan aktörer inom en avgränsning och aktörer utanför den som påverkar händelseförloppet inom avgränsningen och världen utanför, orsakar därmed ett överflöde.

Överflöden kan orsaka kontroverser (hot situations). Callon (1998) förklarar att när ett överflöde orsakar kontroverser inom exempelvis en organisation, innebär det att den gränsdragning som utgör avgränsningen ifrågasätts. I sådana sammanhang är det vanligt att en ny gränsdragning görs, för att eliminera de överflöden som förorsakar kontroverserna, och lugna ner situationen.

Vi har tidigare nämnt att den avgränsning som värdekedjan är ett uttryck för ofta tillämpas vid resultatmätning i statsförvaltningen. Poängen med resonemanget kring avgränsning och överflöde är inte att förkasta all form av resultatmätning, och inte heller att förkasta värdekedjan som verksamhetslogik. En avgränsning *behöver* vara ofullständig för att vara effektiv. Om en avgränsning inte skulle vara ofullständig så skulle den förlora sitt värde, eftersom den då skulle bli för komplex. Därmed kan man säga att total avgränsning är en omöjlighet. Problematiken med avgränsning och överflöde belyser snarare vikten av att kritiskt ifrågasätta hur en avgränsning har gått till när man exempelvis mäter resultat i statsförvaltningen. Hur är gränsdragningen gjord? Vilka antaganden ligger till grund för avgränsningen (som exempelvis värdekedjan)? Vilka konsekvenser får den? Vilka överflöden producerar den?

Studiens tredje teoretiska område handlar om problematiken och utmaningen med att göra olika företeelser jämförbara med varandra vilket är vanligt i styrningssammanhang och vid mätning av resultat. Detta teoretiska område benämner vi *kommensuration*.

## ***Kommensuration - samhällsfenomen och styrmedel***

*"Inte allt som kan räknas räknas  
och inte allt som räknas kan räknas"*  
(Albert Einstein)

Information om vilka resultat som uppnås till följd av arbetet i statsförvaltningen har länge varit en central fråga. Resultat mäts som regel med kvantitativa metoder, vilket möjliggör styrning av organisationer och individer (Bowerman, 1995; Power, 1996; Miller, 2001). De olika kvantitativa metoderna som tillämpas vid resultatmätning påverkar hur både individer och organisationer agerar, och kan betraktas som "regeringens styrtekniker" (Rose & Miller, 1992). Miller (2001) hävdar att styrning och kvantifiering har blivit så sammanflätade att det är svårt att separera dem.

### **Kommensuration - vad är det?**

För att belysa kvantitativ information som fenomen och vilken funktion och betydelse den har, så kan begreppet *kommensuration* användas. Kommensuration avser den process där olika företeelser görs *jämförbara* med varandra, och där är kvantifiering av kvalitativa värden centralt. Jämförbarhet är väsentligt i all styrning, både att kunna jämföra samma enheter över tid och att jämföra olika enheter vid en given tidpunkt.

Det som skiljer kommensuration från annan typ av standardisering, är att kommensurationen framställer en gemensam beståndsdel för olika företeelser. Kvantifiering kan betraktas som exempel på kommensuration, i och med att den skapar relationer mellan olika företeelser genom en gemensam beståndsdel, en siffra (Espeland & Stevens, 1998). När man relaterar olika företeelser till siffror blir det möjligt att uttrycka *skillnader* som *mer eller mindre* snarare än som företeelser *av olika slag*, vilket gör att man kan jämföra dem med varandra på ett enkelt sätt. Tillämpning av kommensuration har stor utbredning inom statlig verksamhet likväl som i samhället i stort (Espeland & Stevens, 2005).

Kommensuration har blivit ett fundamentalt inslag i vårt vardagliga sociala liv och är idag så vanligt att vi ofta tar den för given och självklar. Folkräkning, olika finansiella instrument, enkäter, skalor och rankningar är bara några exempel på kommensurerad information som vi möter i vår vardag. I och med att vi tar kommensurationen för given är det lätt att glömma bort att detta är en process som kräver omfattande ansträngning, organisering och disciplin och som tar tid att etablera. Espeland & Stevens (2005) tar upp EMU som ett exempel på detta, eftersom det visar på den ansträngning som krävs för att integrera olika värdesystem i ett gemensamt system. Att etablera en gemensam valuta krävde årtal av planering och stor politisk ansträngning.

Kommensuration transformerar skillnader till likheter, vilket medför många fördelar. Genom att reducera information till siffror som kan jämföras med varandra, gör vi det möjligt att uppfatta och jämföra skillnader mellan olika företeelser och därmed att värdera dem i relation till varandra. Kommensuration skapar stabilitet i en komplex värld som kan uppfattas som kaotisk och möjliggör en kontinuitet som vi människor annars kan

tyckas sakna. Kommensuration förenklar komplexa sammanhang eftersom den innebär att man konstruerar standardiserad "ställföreträdande" information istället för svårgripbar och komplex information. Den kommensurerade informationen tjänstgör som en representation av komplexa sammanhang som är relativt enkel att ta till sig. Det här gör det möjligt att presentera och förstå olika fenomen på ett enkelt sätt. Kommensuration reducerar även den mängd information som olika aktörer behöver ta till sig, vilket gör det lättare att fatta beslut.

Styrningen av stora organisationer som Energimyndigheten, andra statliga myndigheter och statsförvaltningen i sin helhet, kräver kommensurerad information för att verksamheten ska kunna bli hanterbar. Ju längre bort man befinner sig från en verksamhets kärna, desto större behov har man av att erhålla förenklad information om den, och desto större nytta har man av denna typ av kvantitativ information. Den information som krävs av ledningen för att kunna fatta beslut om en verksamhet, kan dock te sig alltför förenklad och till och med verklighetsfrånvärd av de aktörer som befinner sig mitt i verksamhetens vardag.

### **Kommensurationen påverkar hur vi betraktar vår omvärld**

Att kommensurera - och därmed förenkla - verkligheten underlättar beslutsfattande och gör det möjligt att erhålla en översikt över stora och komplexa sammanhang, som exempelvis en statlig myndighet eller hela statsförvaltningen. Samtidigt innebär denna förenkling att man lyfter ut olika fenomen ur sina interaktions-sammanhang, och det finns alltid en risk att förenklingen inte blir representativ för verkligheten.

Att kommensurera gör det möjligt att hantera komplexa sammanhang, men kommensurationen har samtidigt förmågan att *skapa* eller *omvandla* det den endast avser att mäta, samtidigt som den information som genereras genom denna process ofta uppfattas som neutral och objektiv. När vi skaffar oss kvantitativ information om statlig verksamhet påverkar det hur vi betraktar verksamheten; det skapar en specifik typ av *ramverk* genom vilket vi tolkar den. Trots att vi ofta betraktar kommensuration som en naturlig och självklar del i våra liv, är det en process som påverkar vår uppfattning om vår omgivning, hur vi värderar olika fenomen och som påverkar hur vi tänker och vad som är möjligt att tala om (Espeland & Stevens, 1998).

### ***Sammanfattning av studiens teoretiska referensram***

Vi har i detta avsnitt kunnat läsa om teorier kring avgränsning, nätverk och kommensuration. En avgränsning utgör en "vägvisare" för hur vi förstår och tolkar olika situationer och företeelser, vilket i sin tur påverkar hur vi agerar. Olika typer av avgränsningar leder således till olika syn på vår omvärld. En avgränsning påverkar hur vi förstår en verksamhet och hur vi betraktar dess värdeskapande, och i resultatmätningssammanhang påverkar det vad i verksamheten vi tycker är värt att beakta. Avgränsningar måste alltid göras för att vi ska kunna hantera vår omvärld och t.ex. styra organisationer, men de är dock alltid förenklingar av verkligheten. Vid avgränsningar sätts världen utanför inom parentes, men det finns fortfarande kopplingar



mellan aktörer innanför och aktörer utanför gränsdragningen. Ur ett aktör-nätverksperspektiv är all avgränsning problematisk eftersom den alltid innebär att relationer mellan aktörer innanför avgränsningen och aktörer utanför ”skärs av” och bortses från. Dessa relationer påverkar dock skeenden innanför avgränsningen och världen utanför, vilket skapar överflöde. När man tillämpar en avgränsning av en verksamhet (som värdekedjan i figur 1) är det viktigt att ifrågasätta hur avgränsningen är gjord och vilka konsekvenser den får.

Begreppet kommensuration avser den process där vi gör olika företeelser jämförbara med varandra, och i denna process är kvantifiering centralt. I all typ av styrning är jämförbarhet väsentligt, dels för att kunna jämföra samma enheter över tid och dels för att kunna jämföra olika enheter vid en given tidpunkt. Kommensurationen förenklar komplexa sammanhang vilket underlättar styrning och beslutsfattande i organisationer, men kommensurerad information kan upplevas som allt för förenklad och även verklighetsfrånvärd av de aktörer som befinner sig mitt i en verksamhets vardag.

Vi vill med dessa tre teoriområden sätta Energimyndighetens verksamhet och värdeskapande i ett teoretiskt perspektiv. Det här perspektivet använder vi längre fram för att analysera Energimyndighetens arbete med att redovisa prestationer av verksamheten och hur detta förhåller sig till att redovisa effekter, vilket sedan leder oss fram till vår teoretiska styrmodell.

## Resultat från studiens empiriska del

Energimyndighetens verksamhet är mångfacetterad och spänner över en mängd olika områden, vilket också innebär att dess karaktär varierar. En stor del av myndighetens arbete går ut på att främja och stödja olika verksamheter genom att exempelvis finansiera forskning eller att ingå i nätverk och tillhandahålla kunskapsstöd. I förlängningen ska denna verksamhet bidra till ett tryggt, miljövänligt och effektivt energisystem. Energimyndighetens verksamhet går ofta ut på att "verka genom andra", dvs. att myndigheten ska uppnå effekter i samhället med sin verksamhet, men att den ska göra det genom att få andra aktörer att agera på ett visst sätt.

### *Prestationstyper - ett nytt sätt att redovisa*

Statsförvaltningens myndigheter har från och med år 2009 nya krav och instruktioner för sin årsredovisning, som bl.a. anger att myndigheten ska redovisa *prestationer* av sin verksamhet. Tanken är att dessa prestationer ska generera effekter i samhället på längre sikt. Prestationsredovisningen har inneburit ett omfattande arbete på Energimyndigheten med att definiera prestationer, ett arbete som har givit upphov till diskussioner om vad en prestation är och hur man drar gränsen för vad som är en prestation och vad som inte är en prestation.

I gränsdragningsproblematiken för prestationer aktualiseras i hög grad fenomenet "att verka genom andra". När myndigheten agerar genom andra aktörer, är det för att en eller flera aktörer ska utföra något som i sin tur leder till effekter i samhället. Var finner man då prestationen? Är det de externa aktörerna som utför prestationen som sedan leder till effekter? Vilken är då Energimyndighetens prestation? Detta enkla exempel illustrerar ett grundläggande problem med att definiera prestationer i Energimyndighetens verksamhet, genom att myndigheten i så stor utsträckning verkar genom andra. Att fastställa vad en prestation är i detta sammanhang, och framför allt vilken Energimyndighetens prestation är, är långt ifrån självklart. Här ser vi en koppling till avgränsning som vi kunde läsa om i föregående avsnitt. Att avgränsa verksamheten så att den går att definiera i termer av prestationer har varit en utmaning för Energimyndigheten i och med att man vid gränsdragningen för prestation riskerar att exkludera relevant verksamhet, vilket vi teoretiskt kallar för överflöde.

För att få klarhet i hur gränsdragningen för prestationer skulle utföras, anlätade Energimyndigheten Ekonomistyrningsverket (ESV). ESV:s definition av prestation är följande:

Prestationer är produkter och tjänster som kommer ut från verksamheten. Med prestationer menas vad som är avklarat, inte vad myndigheten för stunden är sysselsatt med. Produkterna och tjänsterna ska ha lämnat myndigheten (till exempel rapporter och beslut) eller vara öppna och tillgängliga för målgruppen (till exempel utställningar och webbplatser).

Detta är den definition av prestation som Energimyndigheten nu har tagit till sig och tillämpar på sin egen verksamhet. Mot bakgrund av ESV:s definition av prestation och för att möta kravet på att framställa volym och kostnad för prestationerna, har

Energimyndigheten för årsredovisningen 2009 tagit fram åtta prestationstyper, som utgör myndighetens viktigaste prestationer på en aggregerad nivå. Prestationstyperna grundades i Energimyndighetens instruktion och regleringsbrev, varvid det i instruktionen och regleringsbrevet som gick att definiera som prestation enligt ESV:s definition låg till grund för prestationstyperna. Nedan återges de prestationstyper som tillämpats i årsredovisningen för 2009:

1. *Finansieringsbeslut*, avser all hantering av bidrags- och låneärenden fram till beslutspunkten.
2. *Presentationer samt utåtriktade utbildningar och konferenser*, avser möten, konferenser, seminarium eller liknande som anordnats av myndigheten. Förutsättningen är att man har gjort en förberedd presentation, och inte bara deltagit och/eller varit med i diskussion, eller hållit externt inriktade utbildningar, arrangerat externa konferenser e.d., då inkluderas detta i denna prestationstyp.
3. *Tillsynsärenden*, avser tillsyn enligt Program för energieffektivisering (PFE), el-certifiering, beredskapslagring av olja och kol, kommunal energiplanering, energimärkning och eko-design.
4. *Provningar och tester*, avser provningar och tester av energirelaterade produkter inom hushåll och industri.
5. *Beslut elcertifikatsystemet*, avser alla formella beslut avseende el-certifikat (dock ej tillsyn), samt granskning av deklARATIONER.
6. *Ingångna CDM-avtal*, CDM står för Clean Development Mechanism och avser klimatprojekt i u-länder.
7. *Publikationer*, avser utgivna publikationer med energimyndighetens nummerserier (ER-, ES- och ET-nummer).
8. *Underlag till statliga myndigheter och internationella organ*, avser diarieförda remissvar, yttranden, utredningar, uppdrag, statistik m.m. som skickas till regeringen, regeringskansliet, andra statliga myndigheter och internationella organ.

Energimyndigheten har även utvecklat en nionde prestationstyp som heter *Övrigt arbete*, vilken avser all verksamhet som inte inkluderas av ovanstående prestationstyper. Den definition som ESV har för prestation har visat sig vara mer eller mindre lämplig beroende på vilken del av Energimyndighetens verksamhet det gäller. Ovanstående prestationstyper utgör ett första skede i arbetet med att definiera prestationer av Energimyndighetens verksamhet, och man har lyckats inkludera ca 40 procent av verksamheten i dessa. Cirka 60 procent av verksamheten hamnar alltså utanför prestationstyperna (överflöde). Enligt den tolkning som Energimyndigheten har gjort av prestationstyperna, så förutsätter de att verksamheten resulterar i ett diarienummer, en power point-presentation, en elektronisk kalkylmodell på hemsidan eller något liknande, dvs. något konkret och mätbart.

Nedan har vi valt att illustrera tre områden som visar på olika typer av utmaningar som Energimyndigheten har ställts inför vid införandet av prestationsredovisning. Dessa är Energimyndighetens forskningsfinansiering, arbete i nätverk och stöd till Regeringskansliet.

## **1. Definition av prestation beträffande Energimyndighetens Forskningsfinansiering**

Ett exempel på forskningsfinansiering är Energimyndighetens utbetalningar av forskningsstöd för framställning av etanol från skogsråvara. Vi inleder med att kort beskriva detta projekt för att ge en bild av hur Energimyndighetens forskningsstöd kan se ut. Därefter redogör vi för problematiken med att definiera prestationer i anslutning till forskningsfinansieringen.

År 1996 inbjöd regeringen riksdagspartierna till överläggningar med syftet att skapa underlag för långsiktigt hållbara beslut om energipolitiken. I februari 1997 gjordes en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet om riktlinjer för energipolitiken, vilket resulterade i regeringens proposition 1996/97: 84 En uthållig energiförsörjning. Ett program för ny teknik för etanolframställning hade startats 1993 och i propositionen 1996/97:84 framgår bl.a. att detta program skulle förstärkas. Från och med 1998 aviserade regeringen 210 miljoner kronor under en sjuårsperiod för ny teknik för etanolproduktion av skogsråvara.

De två huvudmålen med det nya förstärkta programmet var att etanolproduktion skulle demonstreras i stor skala samt att kostnaderna skulle sänkas för framställning av etanol baserad på cellulosa. År 1998 gav Energimyndigheten finansiellt stöd till EnergiCentrum Norr (ECN) (nuvarande Sekab E-Technology) för att undersöka möjligheterna att etablera en pilotanläggning i Örnsköldsvik i syfte att kunna genomföra studier av etanolproduktion av skogsråvara. År 2001 fattades beslut om att bygga pilotanläggningen och 2004 invigdes anläggningen. Enligt Energimyndigheten är pilotanläggningen nödvändig för att det ska vara möjligt att överföra produktionen av etanol från skogsråvara från laboratorieskala till en kommersiellt fungerande skala. Pilotanläggningens ägare är Etanol Pilot AB vars ägare är holdingbolagen vid Luleå tekniska universitet och Umeå universitet. Driftsansvarig är Sekab, en svensk koncern som bl.a. har till syfte att kommersialisera tekniken för cellulosäetanol.

Utöver verksamheten i Örnsköldsvik bedrivs det idag forskning gällande etanolframställning från cellulosa vid Lunds universitet, Svenska träforskningsinstitutet (STFI), Karlstad universitet och Chalmers tekniska högskola. Totalt genomfördes 50 projekt under programperioden 1998-2004. Projekten omfattar många olika typer av insatser med syftet att utveckla effektivare tekniker för processens olika steg, sätta samman effektivare processkoncept, utveckla bättre jäsningsorganismer, utveckla matematiska modeller för processen och att finna vägar för att utnyttja råvara, vatten och energi så effektivt som möjligt.

År 2006 fattade Energimyndigheten ett beslut om ett nytt fyraårigt forsknings- och utvecklingsprogram inom området. Syftet med programmet är att det ska bidra till sådan kunskap att en introduktion av inhemskt producerad, cellulosabaserad etanol möjliggörs på den svenska drivmedelsmarknaden. Visionen för programmet är att cellulosabaserad etanoltillverkning under nästa decennium, 2010-2019, ska bidra till svensk biodrivmedelstillförsel liksom till försäljning av teknologi inom detta område.

Som vi kan se ovan kräver genomförandet av etanolforskningen kompetenser av skilda slag från olika aktörer, som samverkar på ett effektivt sätt. Energimyndigheten har här en viktig funktion för bland annat forskningsfinansiering. Men det här innebär att Energimyndigheten är *en* aktör av många när det gäller att uppnå effekter i samhället från framställning av etanol från skogsråvara. Energimyndigheten ska uppnå effekter i samhället genom att finansiera forskning, men effekterna ska uppnås i samarbete med andra aktörer. När det gäller experimentella resurser för framställning av etanol från cellulosa är etanolpilotanläggningen i Örnsköldsvik en av de centrala aktörerna. Från 2004 då pilotanläggningen för celluloasetanol invigdes fram till idag har man gjort en rad framsteg i processen för etanolframställningen. Det kommer dock att krävas ett omfattande arbete och stora investeringar innan det bli möjligt att framställa celluloasetanol i kommersiell skala.

Forskning kring produktion av biodrivmedel kan leda till ökad produktionseffektivitet, lägre resursanvändning, mindre utsläpp av växthusgaser och lägre emissioner. Att utveckla processer för framställande av cellulosabaserade drivmedel som etanol och byggande av produktionsanläggningar i Sverige kan bidra till ökad tillförselsäkerhet. Utvecklande av processkunskap beträffande framställningen av etanol från skogsråvara kan bidra till att utveckla näringsliv i existerande företag eller att etablera nya. Dessa kan bidra till export av kunskap och till att skapa nya arbeten i Sverige. Allt detta är förväntade effekter av Energimyndighetens satsning på framställning av etanol från cellulosa. Med vad blir då myndighetens prestation?

Beträffande forskningsfinansieringen var Energimyndigheten hjälpta av ESV:s definition av prestation. Innan man hade denna definition var det oklart vad som var en prestation i detta sammanhang. När Energimyndigheten finansierar forskning, sker det för att forskarna ska uppnå resultat som sedan leder till samhällseffekter. Vilken är då Energimyndighetens prestation? Är det att ge bidraget, samtidigt som forskarna utför en eller flera prestationer som sedan leder till effekter? Om myndigheten sedan ger pengar till samma forskningsprojekt flera år i rad, är varje utbetalning då en prestation?

Eftersom ESV:s definition av prestation tydliggör att en prestation utgörs av något "som lämnar huset", beslutade man att *finansieringsbeslutet* (prestationstyp 1) är Energimyndighetens prestation i detta sammanhang, eftersom det är något som lämnar huset. Detta väckte dock nya frågor i och med att det följer en hel del arbete efter det beslutet om finansiering har fattats i form av exempelvis utbetalning av pengar, kontroll och uppföljning/utvärdering. I årsredovisningen för 2009 redovisades detta arbete under övrigt arbete (prestationstyp nio), vilket hade svårt att vinna acceptans på myndigheten. Eftersom efterarbetet bedöms vara en viktig faktor för att få ett bra resultat kan det kännas som att en viktig del av arbetet inte redovisas. Det har varit svårt att dra gränsen

för vilka delar av för- och efterarbetet som ska inkluderas i de olika prestationstyperna. Därför har man för årsredovisningen 2010 beslutat att allt arbete som går att knyta till finansieringsbeslutet, dvs. både för- och efterarbete, ska inkluderas i denna prestationstyp. Här kan vi tydligt se utmaningen med att avgränsa en verksamhet och de överflöden som en avgränsning genererar.

## **2. Definition av prestation beträffande Energimyndighetens arbete i nätverk**

Vi inleder här med att ge ett exempel på hur Energimyndighetens främjande verksamhet i nätverk kan gå till, för att sedan övergå till utmaningen med att definiera prestationstyper i förhållande till nätverksarbetet.

Sedan 2003 driver Energimyndigheten programmet ”Uthållig kommun” i samverkan med kommuner och andra aktörer för att genom bl.a. energieffektivisering uppnå lokal och regional uthållighet. De svenska kommunerna har genom sina omfattande ansvarsområden en särställning i det nationella arbetet för en hållbar utveckling. Dels har kommunerna själva en mängd komplexa roller, bl.a. som leverantör och konsument av energi och el, dels finns det inom kommunernas geografiska område ett stort antal andra aktörer vars agerande har stor betydelse i energieffektiviseringssammanhang och som kommunerna genom sin planering påverkar vardagen för.

Detta låg till grund för att Energimyndigheten lanserade programmet Uthållig kommun till landets kommuner i en allmän utlysning 2002. Under perioden 2003-2007 genomförde myndigheten tillsammans med fem utvalda kommuner en pilotetapp av programmet. Mot bakgrund av erfarenheterna från pilotetappen 2003 gjordes en andra utlysning 2007 till samtliga kommuner i Sverige. Denna gång gjordes inget urval, utan alla kommer som sökte bereddes möjlighet att delta i programmet. Detta resulterade i att 66 kommuner nu deltar i Uthållig kommun.

Det övergripande målet med programmet Uthållig kommun 2008 till 2011 är att det ska bidra till en hållbar energianvändning, inom ett energisystem som är tryggt, kostnadseffektivt och ger låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat och där olika aktörers beslutsunderlag och beslutsprocesser är av hög kvalitet. Men programmet har även målsättningar som tidsmässigt sträcker sig bortom 2011. Programmet ska bidra till att deltagande kommuner under programperioden och därefter:

- genomför de åtgärder för energieffektivitet och energihushållning i sina verksamheter som är lönsamma
- tydliggör, prioriterar och åtgärdar energiaspekter inom kommunens ansvars- och verksamhetsområde i enlighet med en energi- och klimatstrategi
- stimulerar medborgare och företag att genomföra lönsamma åtgärder för energieffektivitet och energihushållning. Dessa effekter uppnås främst genom kommunens etablerade energi- och klimatrådgivning och näringslivsutveckling.

Ambitionen med programmet är dessutom att resultat och goda exempel från arbetet når och inspirerar även andra aktörer som inte deltar i programmet att uppnå motsvarande

resultat och effekter samt att arbetets resultat ska nås resurseffektivt. Målsättningarna är ambitiösa och omfattar många olika aktörer som kommuner, medborgare, hushåll och företag.

Programmet Uthållig kommun kan betraktas som ett exempel på nätverksstyrning, där Energimyndigheten tillämpar styrmedel som samverkan samt förmedling och utveckling av kunskap i form av olika insatser. Nätverksstyrning innebär därmed en "mjuk" styrning där olika aktörer samverkar i mer eller mindre formella nätverk.

Nätverksstyrning som metod går ut på att en aktör vidtar särskilda åtgärder för att stimulera andra aktörer att samverka i olika nätverk. Om ett sådant initiativ lyckas, bildas ett så kallat policynätverk för samverkan, och det är vad som har skett i programmet Uthållig kommun. Tillsammans med Energimyndigheten har de deltagande kommunerna i pilotetappen format ett policynätverk som samverkar kring energifrågor. I dessa policynätverk deltar ofta även privata aktörer i samarbetet för exempelvis lokal utveckling eller i miljöarbete. Genom att privata aktörer från olika samhällssfärer inkluderas, breddas den kunskapsbas som ligger till grund för olika beslut. På detta sätt bidrar policynätverken till mer effektiva problemlösningar.

Arbetet i nätverk var svårare för Energimyndigheten att anpassa till ESV:s prestationsdefinition än finansieringsbeslut. När tjänstemän exempelvis deltar på möten eller olika seminarium, är det svårt att se att myndigheten har utfört någon prestation enligt ESV:s definition, trots att detta är en verksamhet som är viktig för myndigheten och som man lägger mycket tid på. Syftet med den främjande verksamheten är naturligtvis att det ska leda till prestationer och även mer långsiktiga effekter i samhället, men det kan vara svårt att se detta omedelbart, och därmed blir det svårt att definiera denna typ av verksamhet som en prestation enligt ESV:s definition.

Här har Energimyndigheten kommit fram till att när man är med på en konferens, möte eller seminarium och har gjort en förberedd presentation eller arrangerar konferensen, mötet eller seminariet, då blir det en prestation. Om man däremot enbart är med som deltagare så är det ingen prestation. Mycket av Energimyndighetens arbete i nätverk ger dock inga så pass konkreta resultat att de passar in i denna kategori och det räknas istället som övrigt arbete (prestationstyp nio). I och med att nätverksarbetet betraktas som en viktig del i myndighetens arbete, och att det inte har varit möjligt att definiera detta som prestation, har omfattande diskussioner uppstått.

### **3. Energimyndighetens stöd till Regeringskansliet**

Energimyndigheten är i stor utsträckning en kunskapsmyndighet, och är en viktig stödfunktion för Regeringskansliet i energifrågor. Energimyndigheten arbetar på så vis nära Regeringskansliet, och en av våra respondenter berättade att de ibland känner sig "som en förlängning av departementet". Det stödjande arbetet inkluderas dock inte i prestationstyperna, trots att Energimyndigheten lägger mycket tid på detta. Även på departementsnivå framhålls Energimyndighetens stödjande funktion till Regeringskansliet som centralt. Som exempel kan nämnas förberedelser inför klimatmötet i Köpenhamn 2009, där Energimyndigheten lade ner mycket arbetstid. Detta

värdesattes av Miljödepartementet som uttryckte stor uppskattning för Energimyndighetens goda arbete. Det här arbetet var dock svårt att inkludera i prestationstyperna, vilket föranledde diskussioner på myndigheten.

Ett flertal av våra respondenter har framhållit att Energimyndighetens verksamhet kännetecknas av en hög grad av flexibilitet. Orsaken till det anses vara att man arbetar med frågor som har en hög politisk aktualitet, samt att man arbetar nära Regeringskansliet. Detta leder till att myndighetens verksamhet kan förändras kraftigt från ett år till ett annat. En konsekvens av att arbeta i nära kontakt med departementet är att myndigheten får många uppdrag med kort varsel som tar mycket tid i anspråk och är av varierande slag. I detta sammanhang har en viss oro uttryckts i samband med framtagning av prestationstyper, eftersom man befävar att dessa inte är tillräckligt flexibla för att passa verksamheten. Man befävar att de riskerar att "cementera" resultatredovisningen.

Ovanstående tre exempel visar på olika typer av avgränsningsproblem när man ska redovisa Energimyndighetens verksamheter med prestationstyper. Vid avgränsningen av forskningsfinansieringen, som till en början verkade relativt enkel att göra i termer av prestationer, visade det sig finnas en hög risk för att man skulle exkludera relevant verksamhet och därmed producera en mängd överflöden. Myndighetens arbete i nätverk och stöd till Regeringskansliet har varit svårt att avgränsa så att det uppfyller kriterierna för prestation eftersom det inte resulterar i tillräckligt konkreta resultat. Detta har föranlett att myndigheten har beslutat att man ska arbeta vidare med att utveckla prestationstyperna inför årsredovisning 2010 och 2011.

### ***Fortsatt utvecklingsarbete på myndigheten med prestationstyperna***

Eftersom en så stor del av Energimyndighetens verksamhet inte omfattas av de åtta prestationstyperna, har myndigheten tillsatt en arbetsgrupp som ska arbeta med att utveckla dessa under 2010. Detta ska dock ske inom ramen för ESV:s definition av prestation. Den stora problematiken kretsar kring hur man ska kunna inkludera en större del av verksamheten i prestationstyperna, samtidigt som man ska följa definitionen av prestation.

En stor källa till missnöje som framkommit under utvecklingsgruppens möten och under våra intervjuer är att det inte går att få in mycket av den löpande verksamheten i prestationstyperna. Frustrationen ligger dels i att den verksamhet som man själv arbetar med inte syns i redovisningen, dels i att man inte tycker att prestationstyperna ger en rättvisande bild av verksamheten. Detta har gjort att arbetet med prestationer tidvis har ifrågasatts och att man undrar varför man ska redovisa prestationer. Det svar som vi har kunnat finna inom myndigheten är att man helt enkelt är tvungna att göra detta, och att myndigheten får göra det bästa de kan givet den situation som råder.

Att försöka inkludera en större del av verksamheten i prestationstyperna har väckt en del frustration på myndigheten. Den verksamhet som ligger utanför prestationstyperna är svår att definiera som prestationer enligt ESV:s definition, vilket gör att den inte heller är



möjlig att redovisa i termer av volym och kostnad. Det råder därmed ett spänningsfält mellan att redovisa verksamheten i volym och kostnad, och att ge en rättvisande bild av verksamheten.

Vid upprepade tillfällen har det framkommit att man gärna skulle vilja redovisa *aktiviteter*, eftersom aktiviteter tolkas som löpande verksamhet i myndigheten. Myndighetens arbete i nätverk är t.ex. något som man anser skulle kunna redovisas i termer av aktiviteter. Att redovisa aktiviteter uppmuntras dock inte i ESV:s riktlinjer för årsredovisningen, eftersom en aktivitet inte definieras som resultat. En aktivitet ska dessutom leda till en prestation enligt ESV:s definition, vilket nätverksarbetet ofta inte gör. Därmed kan nätverksarbete inte heller gärna definieras som aktivitet. Däremot leder det sannolikt till någon form av effekt på längre sikt.

### **Energimyndighetens riktlinjer för årsredovisningen 2010**

Inför årsredovisningen 2010 har myndigheten kommit fram till att aktiviteter får redovisas, men att man följer ESV:s definition av aktivitet. För att något ska kunna betraktas som aktivitet måste det vara verksamhet som *leder fram* till en prestation. Den verksamhet som faller utanför avgränsningen för aktivitet och prestation har man valt att benämna *insatser*. Nedan följer en redogörelse för hur Energimyndigheten definierar *prestation*, *aktivitet*, *insats* och även *effekt* i myndighetens riktlinjer för arbetet med årsredovisningen 2010.

Prestation - Prestationer är produkter och tjänster som kommer ut från verksamheten. Med prestation menas vad som är avklarat, inte vad myndigheten för stunden är sysselsatt med. Produkterna och tjänsterna ska ha lämnat myndigheten (till exempel rapporter och beslut) eller vara öppna och tillgängliga för målgruppen (till exempel utställningar och webbplatser).

Definitionen av prestation kvarstår således sedan tidigare.

Aktivitet definieras på följande sätt i Energimyndighetens riktlinjer för arbetet med årsredovisningen 2010:

Aktivitet – Arbete med att färdigställa planerade prestationer. Ex på aktiviteter är möten och kontakter med en bidragssökande.

Aktiviteter syftar alltså till den verksamhet som leder fram till prestationer, men som ännu inte har gjort det vid sammanställningen av årsredovisningen. I riktlinjerna framgår att man i årsredovisningen ska redovisa resultat som har åstadkommit i form av myndighetens viktigare aktiviteter och prestationer utifrån myndighetens prestationstyper samt volym och kostnad för dessa aktiviteter och prestationer.

Även verksamhet som inte passar in i denna avgränsning av verksamheten men som omfattas av återrapporteringskraven i regleringsbrevet ska redovisas i årsredovisningen. Den verksamhet som inte passar in i avgränsningen för aktivitet eller prestation har

Energimyndigheten valt att benämna *insatser*. Insats definieras på följande sätt i Energimyndighetens riktlinjer för arbetet med årsredovisningen 2010:

Insats - Sådant som inte är en aktivitet eller en prestation. Ex. på insats är nätverksarbete, stöd till regeringskansliet som ej är diariefört, hantering av olika system. Arbete som utförs av personer som räknas som overhead (t.ex. underhåll av hemsidor, myndighetsövergripande informationsinsatser) benämns också som insatser.

Exempel på insatser är myndighetens främjande verksamhet där man ofta verkar inom olika nätverk. Inom den främjande verksamheten kan det i och för sig uppstå prestationer, som exempelvis presentationer men i övrigt är det mycket inom denna typ av verksamhet som inte genererar prestationer enligt nuvarande definition av prestation.

Utgångspunkterna är att insatserna inte ska redovisas i årsredovisningen, utan att dessa istället ska redovisas i myndighetens tertialrapporter. Om något av den verksamhet som Energimyndigheten benämner insatser efterfrågas i regleringsbrevet ska dock denna verksamhet återrapporteras i årsredovisningen. Insatserna knyts inte till volym och kostnad.

Energimyndigheten ska även redovisa effekter av sin verksamhet i årsredovisningen. Effekter definieras på följande sätt i Energimyndighetens riktlinjer för arbetet med årsredovisningen 2010:

Effekt - En effekt är något som inträffat till följd av myndighetens prestationer.

Effekter kan redovisas på olika sätt. Antingen som effekter av sådant som myndigheten gjort bakåt i tiden och som vi idag ser resultatet av eller förväntade effekter i framtiden till följd av det myndigheten idag utför.

Myndighetens effekter är alltså det som inträffar till följd av myndighetens prestationer.

### **Prestationstyper 2011**

I årsredovisningen för 2010 kommer Energimyndigheten att använda sig av samma prestationstyper som 2009. Inför årsredovisningen 2011 har man dock gjort vissa förändringar. Nedan följer prestationstyperna för 2011:

1. *Finansieringsbeslut*. Avser all hantering av bidrags- och låneärenden (bifall, avslag, tillägg). All tid ska räknas dvs. före beslut och efter beslut.

Volym: Antal beslut.

Kostnad: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

2. *Presentationer samt utåtriktade utbildningar och konferenser*. Avser när man på en konferens, ett seminarium e.d., har gjort en förberedd presentation (ej bara deltagit och/eller varit med i diskussion), hållit externt riktade utbildningar, arrangerat externa konferenser och dylikt. Stora årliga konferenser som har lång förberedelsetid t.ex. Kraftsamling eller Energiutblick ska särskiljas och kommenteras antingen i tabellen eller i text i årsredovisningen.

Volym: Antal beslut.

Kostnad: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

3. *Tillsynsärenden*. Avser alla beslut som myndigheten fattar i egenskap av tillsynsmyndighet.

Volym: Antal beslut.

Kostnad: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

4. *Provningar och tester*. Avser provningar och tester på Testlab.

Volym: Antal provningar och tester.

Kostnader: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

5. *Ingångna CDM- och JI-avtal*. Avser allt arbete fram till slutet avtal.

Volym: Antal avtal.

Kostnad: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

6. *Underlag till statliga myndigheter och internationella organ, arbete med föreskrifter samt publikationer*. Avser diarieförda remissvar, yttranden, utredningar, uppdrag, statistik m.m. som skickas till regeringen, andra statliga myndigheter och internationella organ. Tiden för hearingar och referensgruppsmöten som hör till t.ex. en utredning ska redovisas under denna prestationstyp, ej under prestationstyp 2. Avser även allt arbete med föreskrifter samt publikationer med Energimyndighetens nummerserie (ER-, ES-, och ET-nummer).

Volym: Antal underlag, föreskrifter samt publikationer.

Kostnad: Tid samt övriga kostnader kopplade till prestationstypen.

00. *Övrigt arbete*. Avser övrigt arbete som inte faller in under ovanstående prestationstyper. Personal som räknas som overhead redovisar all sin tid under denna kod.

Som vi kan se i ovanstående lista över prestationstyperna har den förändrats en aning i jämförelse med den ursprungliga prestationstypen. Beslut elcertifikatsystemet har utgått som prestationstyp och *Publikationer* har slagits samman med *Underlag till statliga myndigheter och internationella organ* och bildat prestationstypen *Underlag till statliga myndigheter och internationella organ, arbete med föreskrifter samt publikationer*. Definitionerna för några av prestationstyperna har även utvidgats något. *Finansieringsbeslut* avser sedan 2010 års årsredovisning den tid som är kopplad till finansieringsbeslutet, dvs. både före och efter beslutstillfället. *Presentationer och utåtriktade utbildningar* har utvidgats i och med att stora årliga konferenser som har lång förberedelsestid t.ex. Kraftsamling eller Energiutblick ska särskiljas och kommenteras antingen i tabellen eller i text i årsredovisningen.

### ***Näringsdepartementet efterfrågar effekter***

Vid våra besök på Näringsdepartementet har det framkommit att man i första hand är intresserad av vilka effekter som Energimyndighetens verksamhet leder till, samt att myndigheten ska tillhandahålla den service som är nödvändig för departementet

beträffande energifrågor. Man framhåller dock att prestationstyperna kan ha en poäng, i och med att de i konkreta termer framställer vad myndigheten producerar, men detta måste i sin tur på något sätt relateras till vilka effekter det genererar i samhället. Man framhåller även att Energimyndighetens verksamhet är mycket svår att kvantifiera.

När myndigheten har framställt sina prestationstyper, har dessa inte relaterats till effekter. Snarare betraktas prestationerna som ganska besvärliga, eftersom man hellre vill fokusera på vilka effekter verksamheten leder till. Trots att det är många problem med prestationstyperna, så framhålls även fördelar med dem. En fördel som lyfts fram är att man får gå igenom vad man gör, vad man får ut av verksamheten. En annan fördel anses vara att man kan jämföra verksamheten över tid.

## Analys

### ***Myndighetens resultat - en svår gränsdragning***

När Energimyndigheten har arbetat med att framställa prestationer av sin verksamhet har det inneburit att man har gjort en avgränsning av vad som kan betraktas som myndighetens resultat och vad som inte kan betraktas som myndighetens resultat.

Gränsdragningen har handlat om att dra en skiljelinje mellan vad som är löpande verksamhet och vad som är prestationer enligt ESV:s definition av prestation. Att en stor del av Energimyndighetens verksamhet inte leder till så pass konkreta resultat att den kan definieras som prestation, har lett till problem i och med att den då blir problematisk att inkludera i resultatredovisningen. Att detta i sin tur har förorsakat en hel del frustration på myndigheten är ett tecken på att det finns en annan uppfattning på myndigheten om vad ett resultat är, än vad det finns utrymme för i den avgränsning för prestationsredovisningen som man nu tillämpar. Det råder fortfarande en oklarhet på myndigheten beträffande vad som är ett resultat och vad som är löpande verksamhet.

Energimyndigheten ska i många fall verka genom andra aktörer för att uppnå effekter. För att möta denna utmaning tillämpar Energimyndigheten bl.a. nätverksstyrning. Arbetet i nätverk kan betecknas som ett typexempel på löpande verksamhet som inte kan betraktas som ett resultat enligt den avgränsning för prestationsredovisningen som man nu arbetar inom. Dock leder nätverksarbetet sannolikt till någon form av resultat i termer av effekter längre fram i tiden.

De nio prestationstyperna som Energimyndigheten har arbetat fram är ett exempel på *avgränsning*, som vi kunde läsa om i rapportens teoretiska kapitel. Alla typer av avgränsningar producerar överflöden. Det är en omöjlighet att skapa en avgränsning som är fullständig, dvs. en avgränsning som inkluderar alla relevanta aspekter i en given situation.

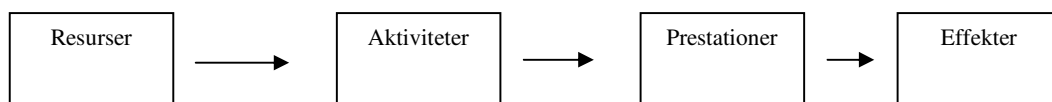
I studiens teoretiska referensram har vi kunnat läsa att en avgränsning *behöver* vara ofullständig för att vara effektiv. Om en avgränsning inte skulle vara ofullständig skulle den förlora sitt syfte, eftersom den då skulle bli för komplex och svår att hantera. Resonemanget med avgränsning och överflöde belyser vikten av att kritiskt ifrågasätta hur en avgränsning har gått till.

- Hur är gränsdragningen gjord? Dvs. vilka antaganden ligger till grund för avgränsningen?
- Vilka konsekvenser får den? Vilka överflöden producerar den?

När Energimyndigheten har arbetat fram nio prestationstyper, har en stor mängd överflöde producerats (ca 60 procent av verksamheten), som har förorsakat diskussioner på myndigheten. I detta sammanhang är det relevant att ifrågasätta hur den avgränsning som har genererat prestationstyperna är gjord, och vilka antaganden som ligger bakom gränsdragningen.

### ***Hur är avgränsningen gjord?***

Den definition av prestation som ESV har utarbetat och som Energimyndigheten har arbetat efter vid framtagandet av prestationstyper bygger på en speciell typ av verksamhetslogik. Detta är en logik som är baserad på antagandet att organisationer, genom olika aktiviteter, transformerar tillsatta resurser till prestationer vilket i sin tur leder till olika effekter i samhället (fig. 2).

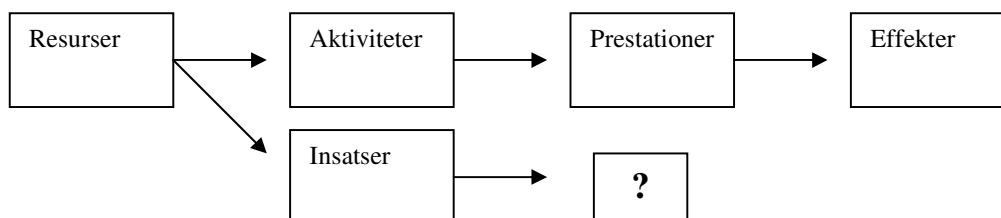


Figur 2. Värdekedjan.

Denna verksamhetslogik bygger på att värdeskapande i statliga organisationer är ett linjärt förlopp som genom olika processer i organisationen leder till prestationer som sedan resulterar i effekter i samhället. Detta är ett produktionsorienterat och starkt förenklat synsätt på organisatoriskt värdeskapande som kan fungera i vissa organisationer, men inte i andra. Det är en specifik typ av avgränsning, som påverkar vår uppfattning om hur resultat uppnås och *vad i organisationens verksamhet som är viktigt att beakta när man mäter dess resultat.*

Denna bakomliggande logik har påverkat hur gränsdragningen har gjorts vid framtagningen av prestationstyper. Det har resulterat i en avgränsning som i sin tur har skapat en mängd överflöden, vilket har lett till kontroverser på myndigheten. När en avgränsning ifrågasätts, är det vanligt att gränsdragningen görs om för att eliminera det överflöde som orsakar ifrågasättandet. Att Energimyndigheten har tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla prestationstyperna är i linje med detta resonemang. Arbetsgruppen är dock noga med att arbeta med samma definition för prestation som tidigare, vilket innebär att man arbetar med samma avgränsning. Detta gör att enbart mindre justeringar kan göras.

Vi finner att definitionerna av insats, aktivitet, prestation och effekt i riktlinjerna för årsredovisningen 2010 är uttryck för en syn på Energimyndighetens värdeskapande som ser ut på följande sätt:



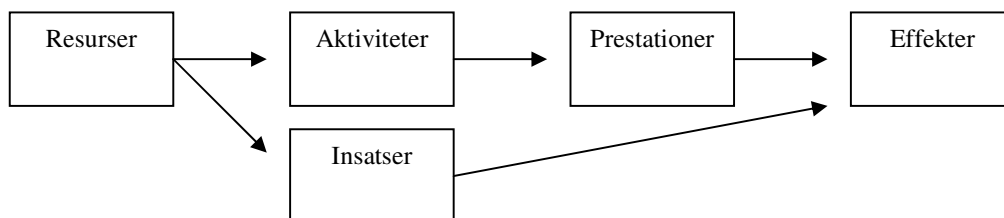
Figur 3. Synen på Energimyndighetens värdeskapande (vår tolkning) i riktlinjerna för Energimyndighetens arbete med årsredovisningen 2010.

Att Energimyndigheten har valt att redovisa aktiviteter i sin verksamhet är ett sätt att få resultatredovisningen att omfatta en större del av verksamheten än vad som vore möjligt om man enbart redovisade verksamhetens prestationer. Man följer ESV:s definition av aktivitet vilket innebär att enbart verksamhet som leder fram till prestationer kan definieras som aktivitet. Avgränsningen för aktiviteter är därmed beroende av den avgränsning av verksamheten som prestationerna utgör. Eftersom en del av verksamheten inte inkluderas i denna avgränsning, hamnar den utanför och man väljer då att kalla den verksamheten för insatser. Denna verksamhet ska dock enbart redovisas i årsredovisningen om den efterfrågas i regleringsbrevet och inte knyts till kostnader i årsredovisningen.

### ***Vilka konsekvenser får avgränsningen?***

Att effekter definieras som något som inträffar till följd av myndighetens prestationer innebär att även redovisningen av dessa är beroende av den avgränsning av verksamheten som prestationerna utgör. Detta innebär att de effekter som eventuellt uppstår till följd av myndighetens insatser, faller utanför resultatredovisningen.

En del av den verksamhet som nu definieras som insatser, som myndighetens arbete i nätverk, leder sannolikt till effekter i samhället på längre sikt, trots att de inte leder till någon prestation enligt den definition av prestation som man nu arbetar efter i redovisningen. Mot bakgrund av detta resonemang skulle figur 3 kunna se ut så här:



Figur 4. Även en del av den verksamhet som nu benämns insatser kan generera effekter i samhället.

Vid våra intervjuer har det framkommit att mycket av den verksamhet som nu benämns som insatser, som Energimyndighetens främjande verksamhet genom att agera i nätverk eller ge stöd till Regeringskansliet, betraktas som viktiga delar av myndighetens verksamhet. Både tjänstemän på Energimyndigheten och inom Näringsdepartementet anser att dessa verksamheter är centrala delar av Energimyndighetens verksamhet och viktiga beståndsdelar i de effekter som Energimyndigheten genererar i samhället.

Om man betraktar en effekt av Energimyndighetens verksamhet enbart som en följd av myndighetens prestationer, innebär det att man bortser från de effekter som sannolikt genereras till följd av de verksamheter som benämns insatser. Den här typen av avgränsning av Energimyndighetens värdeskapande process har därmed negativa konsekvenser för Energimyndighetens redovisning av effekter i årsredovisningen,

eftersom en del av myndighetens verksamhet som sannolikt är relevant för redovisning av myndighetens effekter exkluderas.

Vi anser att den logik som värdekedjan är ett uttryck för och som prestationsredovisningen är ett resultat av är baserad på några grundläggande förutsättningar som gör att den är svår att tillämpa i Energimyndigheten. Dessa antaganden är att verksamhetens resultat ska kännetecknas av *materialitet* och vara möjlig att *jämföra* med andra verksamheter.

### **Materialitet en central beståndsdel i prestationsbegreppet**

Energimyndigheten har tolkat ESV:s definition av prestation som att den kräver t.ex. ett diarienummer, en elektronisk kalkylmodell på hemsidan eller en power-point-presentation. Det innebär att man förutsätter att en prestation måste vara kopplad till någon form av materialitet, något mätbart. I fallet med forskningsfinansieringen beslutade myndigheten att finansieringsbeslutet, som diarieförts och blivit ett officiellt dokument, skulle utgöra prestationen. I fallet med nätverkande räknas denna verksamhet enbart som ett resultat om ett möte har anordnats eller en presentation har utförts, som exempelvis genererar en power-point-presentation. Stöd till Regeringskansliet är betydligt svårare att betrakta som ett resultat eftersom det inte genererar några diarieförda officiella dokument.

Att Energimyndigheten har tolkat prestationsbegreppet som kopplat till materialitet betraktar vi som en konsekvens av den produktionsorienterade avgränsning som man arbetat efter. Mycket av Energimyndighetens verksamhet är dock inte av materiell art. Energimyndigheten är i många avseenden en kunskapsorganisation, med syfte att främja en viss utveckling. Kunskapsspridning, genom exempelvis nätverkande, är uttryck för något immateriellt, vilket i sin tur syftar till att påverka beteenden i samhället i en viss riktning. Ett förändrat beteende kan betecknas som en effekt, som även den kännetecknas av immaterialitet.

Den del av verksamheten som är svår att definiera med hjälp av prestationstyper, är även svår att materialisera, dvs. göra konkret och mätbar. Det råder ett spänningsfält mellan materialitet och immaterialitet när det gäller att definiera verksamheten i prestationer. Det är en av de faktorer som gör att Energimyndighetens verksamhet är svår att definiera som resultat enligt det ramverk som värdekedjan är ett uttryck för.

### **Ett försök att uppnå jämförbarhet**

Syftet med prestationstyperna är att framställa verksamheten i volym- och kostnadstermer, vilket innebär att man försöker kommensurera verksamheten och göra den jämförbar. Detta möjliggör i sin tur beräkningar av myndighetens produktivitet och gör det möjligt att jämföra produktiviteten över tid. Svagheten med att framställa prestationstyperna belyser hur svårt det kan vara att uppnå jämförbarhet i en organisation. Detta beror till stor del på att Energimyndighetens verksamhet är mångsidig, att myndigheten ofta agerar i nätverk med immateriella syften som exempelvis kunskapsspridning och att den dessutom är flexibel och föränderlig i många avseenden.



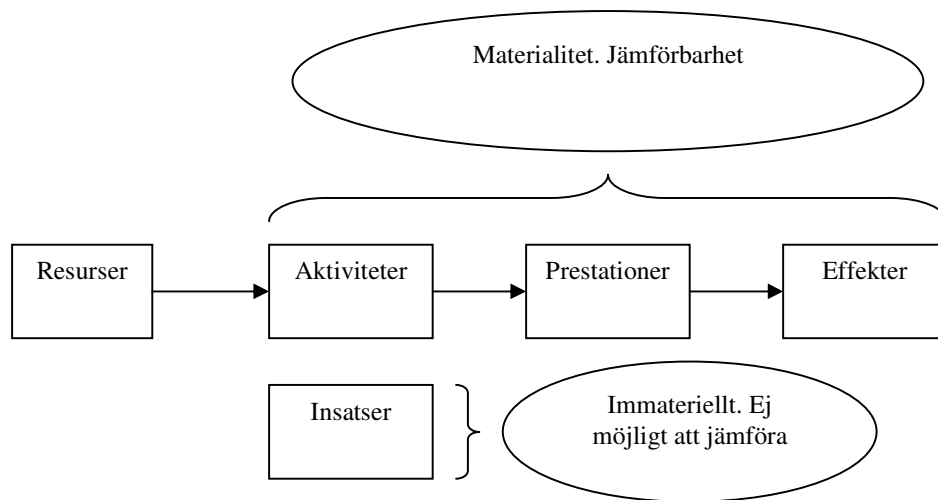
I denna rapportens teoretiska avsnitt kunde vi läsa att ett problem med kommensuration är att den riskerar att förenkla verkligheten i så pass hög grad att den inte blir representativ för verksamheten. I och med att Energimyndigheten endast lyckas inkludera ca 40 procent av sin verksamhet i prestationstyperna, kan man säga att detta har inträffat på myndigheten. Den största delen av verksamheten låter sig inte kommensureras, det är svårt att "räkna den i pinnar" vilket gör det svårt att uppnå jämförbarhet.

Den verksamhetslogik som illustreras av värdekedjan och som ligger bakom framställandet av prestationstyperna, är en produktionslogik som förutsätter att prestationer går att kvantifiera. I och med att Energimyndighetens verksamhet är så svår att kvantifiera, är det även svårt att få grepp om den med denna typ av avgränsning.

Näringsdepartementet framhåller att produktivitetsmått kan vara intressanta, men enbart om de relateras till vilka samhällseffekter som har genererats i slutändan. Man är dessutom väl medveten om att Energimyndighetens verksamhet är svår att kvantifiera. Även på Energimyndigheten är man mest intresserad av effekter. Ett flertal av våra respondenter på myndigheten framhåller att det är besvärligt med prestationer, och att man hellre vill fokusera på vilka effekter man skapar i samhället. Detta tyder på att den avgränsning som för närvarande tillämpas på Energimyndigheten för prestationsredovisningen, och som förutsätter att verksamheten genererar kvantifierbara prestationer, varken delas av personal på Energimyndigheten eller av dess huvudman, Näringsdepartementet. Även Miljödepartementet har uttryckt uppskattning för Energimyndighetens stöd till Regeringskansliet, vilket är en verksamhet som inte ryms inom definitionen för prestation.

### **Energimyndighetens resultatdefinition i relation till materialitet och jämförbarhet**

Vi återgår nu till värdekedjan, eftersom den är central i den avgränsning av verksamheten som Energimyndigheten nu tillämpar i sin resultatredovisning. I nedanstående figur illustrerar vi hur de delar av värdekedjan som är relevanta för energimyndighetens resultatredovisning, dvs. aktiviteter, (vissa) insatser, prestationer och effekter, förhåller sig till materialitet och jämförbarhet i de nuvarande riktlinjerna för årsredovisning 2010.



Figur 5. Energimyndighetens resultat (enligt definition i riktlinjerna för årsredovisningen 2010) i förhållande till materialitet och jämförbarhet.

Energimyndighetens definition av prestation förutsätter att den kännetecknas av materialitet, vilket i sin tur gör att den går att kvantifiera och därmed göras jämförbar. Förutsättningen för att en verksamhet ska definieras som aktivitet är att den leder fram till en prestation. Det innebär att avgränsningen för aktivitet följer samma avgränsning som för prestation. Verksamhet måste resultera i något materiellt och mätbart för att kunna definieras som aktivitet. Att effekt definieras som något som måste uppstå till följd av en prestation, innebär att även avgränsningen av effekt följer samma princip som avgränsningen för prestation. För att något ska definieras som en effekt måste den ha orsakats av något materiellt och mätbart.

Insatser som exempelvis nätverkande kännetecknas dock inte av så konkreta resultat att de materialiseras, vilket gör att det även är svårt att kvantifiera dessa resultat och göra dem jämförbara med andra verksamheter. Detta innebär att de exkluderas i avgränsningen för resultat enligt nuvarande definition av resultat. De blir överflöd och man bortser från deras eventuella förhållande till effekterna av Energimyndighetens verksamhet. Insatser kommer visserligen att redovisas om de efterfrågas i regleringsbrevet, men med den avgränsning som Energimyndigheten nu tillämpar på sin värdeskapande process är det troligt att dessa inte kommer att relateras till effekter.

Den avgränsning av verksamheten som myndigheten nu tillämpar påverkar hur myndighetens värdeskapande process uppfattas och innebär att verksamhet som är relevant för myndighetens resultat exkluderas från redovisningen.

## Slutsatser

### ***Myndighetens resultat – insatser, aktiviteter, prestationer och effekter***

Energimyndighetens resultat delas enligt den tillämpade verksamhetslogiken in i aktiviteter, prestationer och effekter. Aktiviteter förväntas leda till prestationer och prestationer förväntas leda till effekter. Insatser beaktas i resultatredovisningen under förutsättning att de efterfrågas i myndighetens regleringsbrev. När Energimyndigheten ska definiera sitt resultat och använder sig av ESV:s avgränsning av sin verksamhet så exkluderas insatserna i myndighetens resultatdefinition. I våra intervjuer framgår det dock att insatserna både inom myndigheten och på Näringsdepartementet betraktas som viktiga delar i Energimyndighetens värdeskapande process och dess effekter, och därmed har relevans för resultatredovisningen.

Både på Näringsdepartementet och inom Energimyndigheten är det vilka effekter i samhället som Energimyndighetens verksamhet leder till som man i huvudsak är intresserad av. Prestationsredovisningen betraktas i vissa sammanhang som besvärlig på myndigheten eftersom man hellre vill fokusera på effekter. Vad är det då som skiljer prestationer från effekter, och hur uppstår effekter?

### ***Ett nytt perspektiv på resultatbegreppet – en teoretisk styrmodell för Energimyndigheten***

Efter att ha studerat Energimyndighetens arbete med att redovisa prestationer av sin verksamhet har vi kommit fram till att den avgränsning av verksamheten som prestationsredovisningen utgör inte är rättvisande för myndighetens värdeskapande process. Nedan presenterar vi en teoretisk styrmodell för Energimyndigheten. Modellen kan användas för att klargöra hur myndighetens värdeskapande går till och hur man genererar effekter i samhället. Detta ger ett annat perspektiv på myndighetens resultat än det som prestationsredovisningen leder till. Därmed blir det möjligt att inkludera de relevanta delar av Energimyndighetens verksamhet som nu exkluderas i resultatredovisningen. Tre centrala begrepp i vår modell är Tid, Plats och Intressent.

#### **Effekter - Tid, Plats och Intressent**

Med hjälp av begreppen Tid, Plats och Intressent betraktar vi Energimyndighetens resultat på ett nytt sätt och beskriver skillnaden mellan prestationer och effekter.

##### *Tid*

En prestation uppstår enligt ESV:s definition när den lämnar myndigheten. Därmed är tidpunkten för prestationen tydligt avgränsad. Tidsdimensionen för effekter är däremot mycket varierande och det är inte lika klart när de inträffar. Effekter kan uppstå som en omedelbar följd av Energimyndighetens verksamhet men även långt fram i tiden. Effekter kan uppstå till följd av myndighetens prestationer men även i anslutning till myndighetens löpande verksamhet som inte kan definieras i termer av prestationer.

Ett exempel där samhällseffekter kan uppstå på lång sikt till följd av myndighetens prestationer är Energimyndighetens forskningsfinansiering av framställande av etanol från skogsråvara. Detta är ett mycket långsiktigt projekt där förväntade samhällseffekter som minskade utsläpp av växthusgaser och utvecklat näringsliv ligger flera år fram i tiden. Det första stora finansieringsbeslutet togs 1998 och fortfarande återstår mycket arbete och stora investeringar innan man kan framställa celluloasetanol i kommersiell skala. De förväntade samhällseffekterna av detta arbete är dessutom en följd av ett flertal finansieringsbeslut till etanolforskning, dvs. ett flertal prestationer.

Exempel där effekter kan uppstå i anslutning till den löpande verksamheten utan att det för den sakens skull har uppstått någon prestation är Energimyndighetens arbete med nätverksstyrning eller stöd till Regeringskansliet, exempelvis i form av deltagande vid internationella klimatförhandlingar. I dessa fall blir den löpande verksamheten, aktiviteter och insatser, direkt avgörande för vilka effekter som uppnås. Det här innebär att aktiviteter, prestationer *och insatser* har relevans för myndighetens redovisning av effekter.

#### *Plats*

Att en prestation uppstår när den lämnar myndigheten, innebär att den har en rumslig dimension som är kopplad till Energimyndigheten. Att prestationen dessutom är knuten till materialitet, innebär i sin tur att prestationen får en tydligare rumslig avgränsning i och med att den begränsas av den materiella artefaktens fysiska begränsningar. En effekt å andra sidan ska ske någon annanstans, utanför myndigheten, och kan exempelvis uppstå genom ett nätverk av aktörer ute i samhället. Effekter har därmed en annorlunda rumslig avgränsning som mer liknar myndighetens löpande verksamhet, dvs. insatser och aktiviteter, än myndighetens prestationer. Rumdimensionen för effekter är beroende av tidsdimensionen, vilket innebär att även denna kan variera kraftigt. Återigen kan vi se att myndighetens aktiviteter, prestationer *och insatser* har relevans för myndighetens redovisning av effekter.

#### *Intressent*

Prestationen bestäms av myndigheten själva. Det är myndigheten som bestämmer vad som är en prestation och för vem den är avsedd. En effekt bestäms i många fall av någon annan än myndigheten. Det ligger i betraktarens ögon vad som kan uppfattas som en effekt. Det är målgruppen/mottagaren av Energimyndighetens värdeskapande som har att bedöma om en effekt har uppnåtts eller inte. Effekter uppstår ofta som en följd av många olika aktörers insatser varför det är svårt att finna kausala samband mellan en specifik aktör och en effekt. I Energimyndighetens satsning på framställning av etanol från skogsråvara har vi kunnat se att en mängd aktörer som Lunds universitet, STFI, Karlstads universitet, Chalmers tekniska högskola, Sekab m.fl. är delaktiga i de samhällseffekter som genereras av denna satsning. Här är Energimyndigheten en central aktör för att bl.a. finansiera forskning, men myndigheten är bara en av många aktörer. Effekter berör därmed många olika intressenter och har ofta mycket komplexa orsakssamband.

När Energimyndigheten ska uppnå effekter genom andra aktörer och exempelvis agerar i nätverk för att främja en viss utveckling, inkluderas en stor mängd aktörer i den process som ska generera effekter i samhället. I detta fall innebär intressentperspektivet att effekter har en närmare koppling till myndighetens löpande verksamhet, dvs. aktiviteter och insatser, än myndighetens prestationer. I andra fall kan en prestation (som ett finansieringsbeslut) ha direkt relevans för de effekter som myndigheten genererar. Även när vi använder intressentperspektivet kan vi alltså se att myndighetens aktiviteter, prestationer och *insatser* har relevans för Energimyndighetens redovisning av effekter.

### **Effekter uppstår på många olika sätt**

Resonemanget med tid, plats och intressent visar att prestationer och effekter skiljer sig åt i relation till dessa begrepp. Det kan förklara varför prestationerna kan vara svåra att relatera till effekter, och varför några av våra respondenter på Energimyndigheten besväras av prestationsredovisningen och hellre vill fokusera på effekter.

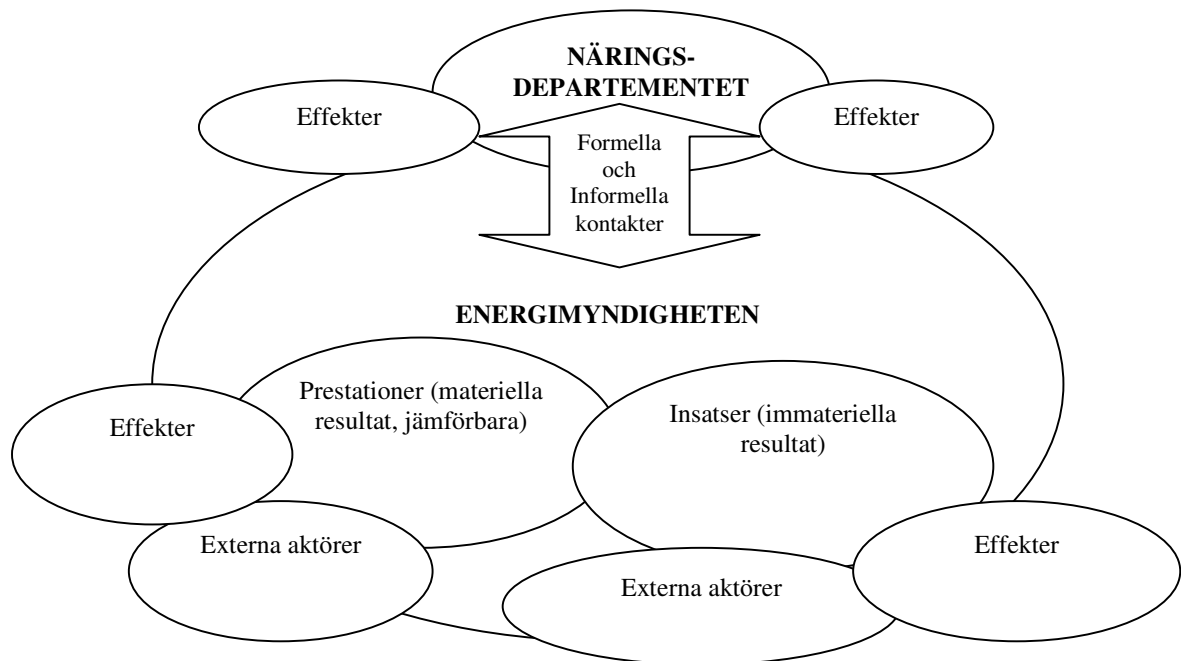
Mot bakgrund av att både Näringsdepartementet och Energimyndigheten har ett primärt intresse för samhällseffekter, är det relevant att fråga sig hur effekter genereras av Energimyndigheten. Effekter behöver inte uppstå genom tydligt definierade prestationer av materiell karaktär och följa en utstakad tidslinje. Istället kan effekter uppstå i anslutning till verksamhet som svårigen låter sig definieras som prestationer, eller "räknas i pinnar", vilket är den verksamhet som nu benämns insatser. Därmed blir även myndighetens löpande verksamhet som inte leder fram till prestationer relevant att redovisa i resultatssammanhang. I och med att prestationerna förutsätter materialitet, vilket i sin tur gör dem möjliga att jämföra med sig själva över tid och med andra prestationer, blir de ett betydande hinder för Energimyndighetens redovisning av effekter, eftersom dessa effekter kan uppstå på andra sätt än genom kvantifierade prestationer.

Begreppen tid, plats och intressent belyser resultatbegreppet på ett nytt sätt, och visar att Energimyndighetens löpande verksamhet kan ha relevans i resultatredovisningen oavsett om den leder till prestationer eller inte. Därmed räcker inte den typ av avgränsning som man hittills har arbetat med på Energimyndigheten när man har definierat sitt resultat. Ett kompletterande synsätt behövs här.

### **Energimyndighetens värdeskapande**

I vår studie har vi kommit fram till att Energimyndighetens värdeskapande sker på olika sätt beroende på vilken del av verksamheten det handlar om. En del av verksamheten resulterar i kvantifierbara prestationer, vilka sannolikt leder till effekter, men en stor del av verksamheten ger inte så pass konkreta resultat att den kan formuleras som prestationer. Däremot kan vi se att en del av den löpande verksamhet som inte kan definieras som prestationer sannolikt leder till effekter i samhället. För att Energimyndighetens resultatdefinition ska bli rättvisande krävs det att man frångår strävan efter att materialisera alla sina resultat och göra dem jämförbara. Mycket av Energimyndighetens verksamhet är helt enkelt inte av den art att detta låter sig göras. Både myndighetens styrning och resultatredovisning behöver ta hänsyn till detta.

I Figur 6 försöker vi ge ett exempel på hur Energimyndigheten kan generera effekter i samhället.



Figur 6. Ett exempel på Energimyndighetens värdeskapande. Effekter av Energimyndighetens verksamhet kan uppstå på många olika sätt.

Av Energimyndighetens diversifierade verksamhet kan effekter uppstå på många olika sätt. Effekter kan uppstå till följd av kvantifierbara prestationer som t.ex. finansieringsbesluten i samband med Energimyndighetens forskningsstöd för framställning av etanol från cellulosa. Effekter är dock svåra att kvantifiera, och att finna kausala samband mellan en specifik aktörs insats och en viss effekt i samhället låter sig ofta inte göras. I fallet med forskningen av etanol från cellulosa har vi kunnat se att många olika aktörer är inblandade i de samhällseffekter man förväntar sig av denna forskning, vilket gör att sambandet mellan prestation och effekt är mycket mer komplicerat än vad värdekedjan ger uttryck för. Effekter kan även uppstå i samband med myndighetens interaktioner med externa aktörer i nätverk och i myndighetens stödjande verksamhet till regeringskansliet vid exempelvis internationella klimatförhandlingar. I dessa fall uppstår effekter utan att verksamheten har genererat prestationer.

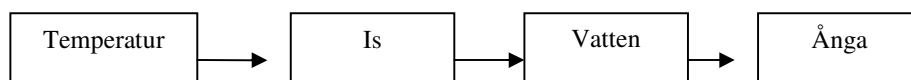
Vi kan alltså se att oavsett om effekter uppstår till följd av prestationer, eller om de uppstår till följd av myndighetens löpande verksamhet, är den linjära verksamhetslogik som illustreras av värdekedjan en avgränsning av verksamheten som inte blir representativ för Energimyndighetens värdeskapande. Energimyndighetens verksamhet är alltför mångsidig för att det ska vara möjligt att passa in den i *en* modell, som värdekedjan. Energimyndighetens resultatredovisning behöver därmed verksamhetsanpassas i större utsträckning.

Mot bakgrund av den här studien anser vi att Energimyndighetens resultatredovisning bör ta i beaktande att myndighetens resultat kan vara mätbart och göras jämförbart, men att resultatet också kan vara omöjligt att materialisera, mäta och göras jämförbart. För att kunna redovisa effekter av sin verksamhet behöver Energimyndigheten frångå den linjära avgränsning av verksamheten som värdekedjan ger uttryck för och istället tillämpa ett holistiskt perspektiv på sitt värdeskapande. Att betrakta sitt resultat utifrån de tre begreppen Tid, Plats och Intressent är ett sätt att göra detta. Med detta resonemang blir det naturligt att i resultatredovisningen exempelvis redovisa arbetet i nätverk och ställa det i relation till förväntade och/eller observerade effekter.

### ***Fortsatt forskning***

Energimyndigheten är inte den enda myndigheten i statsförvaltningen som har en mångfacetterad verksamhet. Många myndigheter har verksamhet som spänner över en mängd olika områden vilket gör att dess värdeskapande är svårt att illustrera med hjälp av en modell. Statliga myndigheter ska hantera ett antal olika mål för verksamheten och samtidigt beakta de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Att i myndigheternas resultatredovisning enbart utgå från den logik för värdeskapande som värdekedjan är ett uttryck för är inte rättvisande för den komplexa verksamhet som statliga myndigheter bedriver. Det är en avgränsning av verksamheten som är för förenklad och i fallet med Energimyndigheten har vi kunnat se att detta har skapat problem. Att försöka redovisa resultatet av Energimyndighetens verksamhet enligt denna logik har varit svårt eftersom den i många avseenden inte är applicerbar på Energimyndighetens värdeskapande.

Czarniawska (2005) har skrivit om värdekedjan som modell inom organisationsteorin. Denna modell är inte bara vanligt förekommande inom svensk statsförvaltning utan är en typisk företagsekonomisk modell för hur olika variabler påverkar varandra i en organisation. En organisation tillförs resurser vilket leder till aktiviteter som i sin tur leder till prestationer vilket slutligen leder till effekter. Czarniawska (2005) menar att detta är en modell som samhällsvetenskapen har lånat från naturvetenskapen och att en jämförbar bild från fysikens område skulle kunna se ut så här:



Figur 7. Ett exempel på hur värdekedjan skulle kunna se ut inom fysiken.

Istället för resurser, aktiviteter, prestationer och effekter har vi här temperatur, is, vatten och ånga. Man kan dock inte tyda bilden med ett och samma verb eftersom den då blir obegriplig. Man kan exempelvis inte säga att temperatur leder till is som i sin tur leder till vatten vilket slutligen leder till ånga. Istället måste modellen läsas med olika verb: När temperaturen *ökar*, *smälter* isen till vatten som sedan *dunstar* till ånga (Czarniawska, 2005).

Czarniawska (2005) menar att samhällsvetenskapen i sin iver att härma naturvetenskapen har missat poängen. Syftet med modellen är inte att fylla tomma rutor med begrepp, utan poängen är att hitta de verb som ger modellen mening. Det är alltså pilarna i modellen som ger den mening. Så länge vi inte diskuterar vad pilarna i modellen innebär utgör modellen endast en förteckning av ett antal variabler. Vad innebär det att aktiviteter *leder till prestationer*? Vi vet vad *smälta* betyder, men *leda till* betyder enbart att dessa två variabler verkar ha med varandra att göra på något sätt. *Hur* de har med varandra att göra framgår dock inte.

I den här studien har vi problematiserat *gränsdragningen* i värdekedjan. Vi har belyst de underliggande antaganden om materialitet och jämförbarhet som ligger till grund för avgränsningen av exempelvis prestationer enligt denna logik och hur detta påverkar synen på en myndighets resultat. Vi har även berört transformationen mellan aktiviteter, prestationer och effekter, eller kanske rättare sagt förhållandet mellan löpande verksamhet och resultat, och hur det här kan se ut i en organisation som Energimyndigheten. I och med detta har vi kunnat se att den linjära logik som värdekedjan illustrerar är problematisk eftersom värdeskapande i en statlig myndighet kan se helt annorlunda ut. Hur förhållandet ser ut mellan löpande verksamhet och resultat i statliga myndigheter behöver vi dock mer kunskap om. Några frågor för fortsatta studier kan vara:

- Vad är det som gör att tillsatta resurser till en myndighet blir till resultat?
- Vad innebär övergången från löpande verksamhet i en myndighet till resultat?
- *När* sker övergången från löpande verksamhet i en myndighet till resultat?
- *Hur* sker övergången från löpande verksamhet i en myndighet till resultat?

Genom att studera denna typ av frågor kan vi öka vår förståelse för värdeskapande i statliga organisationer.



## Referenser

Bowerman, M. (1995). Auditing performance indicators: The role of the Audit Commission in the citizen's charter initiative. *Financial Accountability & Management*, 11, 171-183.

Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In Callon, M. (Ed.), *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell Publishers/The Sociological Review.

Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.

*Energimyndighetens årsredovisning*, 1998.

*Energimyndighetens årsredovisning*, 2001.

*Energimyndighetens årsredovisning*, 2009.

*Energiutblick - en genomlysning från Energimyndigheten*, Nr 2, 2009. Eskilstuna: Energimyndigheten.

ER 13:1998. *Etanolutvecklingsprogrammet 1993-97*, slutrapport. Eskilstuna: Energimyndigheten.

ER 2006:23. *Programmet etanol från skogsråvara*, slutrapport. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Espeland, W. N. & Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology*, 24, 313-343.

Espeland, W. N. & Stevens, M. L. (2005). Commensuration. *Encyclopedia of Social Measurement*, 1, 375-378.

ESV 2009:29. *Handledning resultatredovisning*. Stockholm: ESV.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Heinrich, C.J. (2002). Outcome-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62, 712-725.

Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.

Kohler-Koch, B. (2000). Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions. *Journal of European public policy*, 7, 513-531.

Lapsley, I. (2000). Management accounting and the state: making sense of complexity. *Management Accounting Research*, 11, 169-173.

Miller, P. (2001). Governing by numbers: Why calculative practices matter. *Social Research*, 68, 379-396.

McGuire, L. (2002). Service charters - global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States, *Public Management Review*, 4, 493-524.

Power, M. (1996). Making things auditable, *Accounting, Organizations and Society*, 21, 289-315.

*Prestationstyper 2011*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

*Programbeskrivning för programmet Forskningsprogrammet Uthållig kommun, 20090901-2012123*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

*Riktlinjer för arbete med Årsredovisning 2010*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43, 173-205.

Sanderson, L. (1996). Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public services model. *International Journal of Public Sector Management*, 9, 90-108.

Smith, P. (1995). Performance indicators and outcome in the public sector. *Public Money and Management*, 15, 13-16.

Snow, A, D. & Benford, D, R. (2000). Clarifying the relationship between framing and ideology in the study of social movements: A comment on Oliver and Johnston, *Mobilization: An International Quarterly*, 4, 55-60.

SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*.