

Det svåra samspelet

*Resultatstyrningens framväxt
och problematik*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

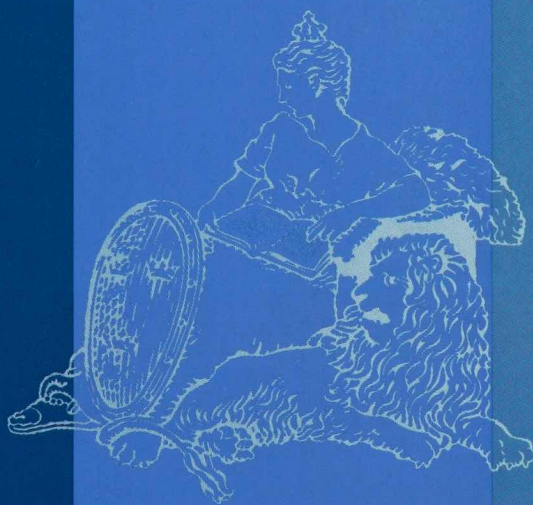
*Stefan Lindström
Peter Ehn Göran Sundström*

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:15

Det svåra samspelet

*Resultatstyrningens framväxt
och problematik*



*Stefan Lindström
Peter Ehn Göran Sundström*

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU
1997:15

A: Ref KB
Occ SON



Statens offentliga utredningar

1997:15

Finansdepartementet

Det svåra samspelet

Resultatstyrningens framväxt
och problematik

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB
Tryck: Gotab, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20505-X
ISSN 0375-250X

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månads-skiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

Denna skrift innehåller två rapporter som behandlar samspelet mellan regeringen och förvaltningen. I den första rapporten beskrivs och analyseras resultatstyrningens framväxt. Den andra bygger på en omfattande intervjuundersökning och diskuterar problemen kring hur resultatstyrningen och samspelet mellan departement och verk fungerar i dag. Rapporterna har tillkommit i nära samarbete mellan författarna.

Författarnas uppgift har inte varit att lämna konkreta förslag och rekommendationer, utan att göra en allmän problembeskrivning. De ansvarar själva för innehållet i sina rapporter.

Det svåra samspelet

Att hålla de andra krafterna stängna 3

En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt

Stefan Lindström

Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen 73

Peter Ehn och Göran Sundström

Att kunna hålla de andra krafterna stången

*En redogörelse för den svenska statliga
resultatstyrningens framväxt*

Stefan Lindström

Stefan Lindström arbetar på RRV:s avdelning för effektivitetsrevision och har under 1996 varit anställd som biträdande sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen. Han är fil. dr. i statsvetenskap.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Förord	9
Inledning	11
Den gamla budgetprocessen	15
De nya stabsorganen	17
Programbudgeteringen	20
RRV:s roll: Redovisningsrevisionen utlokaliseras	24
Genomförandet och utvärderingen av programbudgeteringen	24
RRV.s utvärderingar	25
Sammanfattning: Förändringar i budgetarbetet	27
Budgetutredningen	27
Programbudgeteringens efterdyningar	30
Förvaltningsutredningen	33
Verksledningskommittén	35
Återförandet av redovisningsrevisionen till RRV	39
Verksledningspropositionen	40
Försöksverksamheten	40

Budgetreformen sjösätts	47
Treårsbudgeteringen	50
Resultatstyrningen	53
Resultatstyrningen: utvecklingen efter introduktionen	56
Avslutande diskussion	62
Litteraturförteckning	67

Sammanfattning

Under andra hälften av 80-talet inleddes i Sverige ett omfattande och långsiktigt arbete på att förändra riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen. Ett viktigt inslag i detta arbete var reformeringen av budgetprocessen genom införandet av *treårsbudgetering* och *mål- och resultatstyrning*.

Initiativet till reformen brukar tillskrivas Verksledningskommittén som angav de allmänna riktlinjerna. De närmare detaljerna utarbetades dock av tjänstemän inom regeringskansliet. Vid utvecklingen och genomförandet deltog även Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret och Statens institut för personalutveckling (SIPU).

Viktiga motiv angavs för denna reform. Den politiska makten skulle stärkas. Riksdagens och regeringens styrning av en allt större och mer komplex förvaltning återupprättas. Politikerna skulle återta kommandot från tjänstemännen. Demokratien skulle vitaliseras.

Bakgrunden till reformen var den så kallade "offentliga revolutionen" som innebar att den offentliga sektorn både ökat i omfattning och ändrat karaktär. Tyngdpunkten hade förskjutits från traditionell myndighetsutövning till tjänsteproduktion. I denna process hade tjänstemännens inflytande över det politiska beslutsfattandet ökat och styrningen teknifierats.

Grundtanken i den strategi som formulerades för att stärka den politiska maktutövningen var att politikerna skulle styra både mer och mindre. De skulle styra mer genom att riksdag och regering inriktade sig på att formulera mål för förvaltningen och granska uppnådda resultat. De skulle styra mindre genom att verkställandet i ökad utsträckning överläts till tjänstemännen. Den så kallade resultatstyrningen kom därmed i ett inledande skede att förknippas med avreglering och minskad detaljstyrning.

Denna styrform – ömsom kallad "mål- och resultatstyrning", "målrelaterad styrning" eller bara "resultatstyrning" – var inspirerad av det managementtänkande som präglade 80-talets förvaltningspolitiska diskussion. Motsvarande satsningar lanserades i en lång rad länder. Det var emellertid inte första gången denna styrform prövats i svensk politik. Under 60- och 70-talen var den en viktig beståndsdel i försöksverksamheten med programbudgetering som avslutades på grund av de svårigheter som uppstod.

Den nuvarande resultatstyrningens förhållande till programbudgeteringen har varit en omdiskuterad fråga. Förespråkare för resultatstyrning har gjort gällande att den bygger på erfarenheter av försöksverksamheten med programbudgetering. Kritiker har hävdatt att

resultatstyrning är en slags programbudgetering i diminutiv form och att beslutet om att tillämpa resultatstyrning vittnar om en oförmåga att lära av erfarenheten.

Den ståndpunkt som redovisas i denna promemoria kan sägas vara en kompromiss av ovanstående uppfattningar. Resultatstyrningen har betydande likheter med grundläggande tankegångar i programbudgeteringen. Men det vore samtidigt fel att påstå att utformningen av resultatstyrningen inte har påverkats av erfarenheterna från programbudgeteringen. Om programbudgeteringen lanserades som ett mer eller mindre fullständigt styrsystem med uttryckliga hänvisningar till företagsekonomisk teoribildning har resultatstyrningen enbart givits en skissartad och allmän formulering. Fortfarande råder betydande oenighet om vad resultatstyrning egentligen innebär. Det har exempelvis gjorts gällande att resultatstyrningen enbart skall ses som allmänna principer som måste verksamhetsanpassas i varje enskilt fall – en idé om styrning som ständigt söker former för sin tillämpning. Under senare år kan man dessutom märka en tydlig tendens till att resultatstyrningen givits en allt vidare innebörd, och i dag framstår den närmast som en överordnad princip för all styrning. Detta hindrar dock inte att resultatstyrningen i sin mer konkreta utformning har blivit ett tämligen ekonomistiskt och kvantitativt utformat styrsystem inom ramen för budgetprocessen.

Slutsatsen av detta är att man lärt av programbudgeteringen, men att det kan ifrågasättas om man lärt rätt saker. Ett tema i denna rapport är också det politiska systemets bristande förmåga till inläring. Detta tema förankras i en redogörelse för de organisatoriska formerna för utvecklingsarbetet på området sedan början av 60-talet. Som beskrivs har detta utvecklingsarbete delvis ägt rum i en begränsad organisatorisk miljö bestående av ett fåtal departement, kommittéer och stabsorgan, främst RRV och Statskontoret. Dessa organ har både format den politiska processen och formats av den. Men miljön har inte varit sluten, utan påverkan av internationella förvaltningspolitiska synsätt har varit tydlig.

Förord

I denna promemoria kommer tyngdpunkten att ligga på de politiska processer som format "förnyelsen" av det statliga budgetsystemet och som har haft resultatstyrning som en viktig beståndsdel. Betydande vikt kommer också att läggas vid de organisatoriska förutsättningarna för detta reformarbete. Allmänna bakgrundsbeskrivningar och redogörelser för reformers innehåll kommer dock att ges ett begränsat utrymme.¹

"Resultatstyrning" kommer här att användas som en samlingsbeteckning för den styrning som omväxlande kallats för "målstyrning", "mårelaterad styrning", "mål- och resultatstyrning" etc. Denna generalisering är dock inte invändningsfri. Man kan nämligen ange skäl för att det finns en viktig skillnad mellan "målstyrning" och "resultatstyrning" – även om motsatsen hävdats. Enkelt uttryckt kan man åtminstone föreställa sig en form av "målstyrning" utan (en rutinmässig) återrapportering av resultat.

Däremot är en renodlad "resultatstyrning" – det vill säga en styrning utan på förhand angivna mål – knappast möjlig. För det första krävs det någon form av kriterier för att kunna skilja mellan önskad och oönskad "resultat". Kan syftet med verksamheten inte anges går det heller inte avgöra om rätt saker görs. För det andra kommer naturligtvis de beslut om den fortsatta verksamheten som fattas på grundval av uppnådda resultat, exempelvis vidtagna sanktioner, att i praktiken fungera som mål. I ett långsiktigt perspektiv tenderar nämligen skillnaden mellan en föregripande och en reaktiv styrning att minska genom att gränserna för olika handlingar gradvis klargörs. Detta hindrar emellertid inte att man inom ramen för resultatstyrning kan tänka sig att den vikt som läggs vid "mål" respektive "resultat" varierar. I perioder av stor osäkerhet kan det exempelvis vara befogat att låta målen flyta och inta en pragmatisk hållning.² Här kan nämnas att en av målstyrningens "fäder", Peter Drucker, såg denna styrform som ett sätt att stärka en organisations själv-

¹ Tidigare versioner av denna rapport har lästs och kommenterats av kolleger inom förvaltningen och forskningen. Inte minst har viktiga synpunkter framförts av chefer och tjänstemän inom RRV. Även tidigare anställda har generöst ställt sin kunskap och tid till förfogande. Promemorian har självfallet också diskuterats inom kommissionen. Utan att därmed göra gällande att min beskrivning och analys delas av alla vill jag rikta ett varmt tack till samtliga läsare.

² Johansson (1995) s. 59ff.

kontroll och att bryta dominanta mönster. Drucker betonar visserligen betydelsen av att en organisation har en stark central ledning som bedriver uppföljning. Men han framhåller också att ledningens funktion är att understödja "fältorganisationen".³ I det svenska utvecklingsarbetet har emellertid resultatstyrningen främst kommit att uppfattas som ett styr- och kontrollinstrument i ett i grunden hierarkiskt system. Avsikten har varit att stärka regeringens styrning av myndigheterna, och att balansera den decentralisering och avreglering som ägt rum. Men med detta sagt kan också konstateras att resultatstyrning aldrig givits någon mer precis innebörd inom ramen för förvaltningspolitiken varför det rätt och fortfarande råder en allmän osäkerhet om vad resultatstyrning betyder. Att då diskutera resultatstyrningens innebörd i förhållande till andra liknande begrepp blir tämligen meningslöst.

³ Rombach (1991) s. 39; Lauvdal (1993) s. 77ff.

Inledning

Redogörelser för bakgrunden till införandet av resultatstyrning och treårsbudgetering i den svenska statliga budgetprocessen har vanligtvis utgått från Verksledningskommitténs betänkande. Ofta har det funnits en hänvisning till Förvaltningsutredningen, som uppfattats som Verksledningskommitténs omedelbara föregångare.

Som kommer att framgå av denna promemoria finns det emellertid skäl att utsträcka tidsperspektivet ytterligare. Det har nämligen diskuterats hur det pågående reformarbetet förhåller sig till den försöksverksamhet med programbudgetering som inleddes i slutet av 60-talet och som avvecklades tio år senare då resultatet inte svarade mot förväntningarna. Vissa har gjort gällande att resultatstyrningen bygger på erfarenheter av försöksverksamheten med programbudgetering. Andra menar att resultatstyrningen är en slags programbudgetering i diminutiv form och att beslutet om att införa resultatstyrning vittnar om en oförmåga att lära av erfarenheten. En diskussion om förhållandet mellan dessa styrformer skulle då kunna säga något om den politiska processens förmåga att lära.

Det är emellertid inte bara resultatstyrningens förhållande till programbudgetering som är intressant att granska, utan även dessa båda systems förhållande till vad som kan kallas för den äldre budgetprocessen. Försöksverksamheten med programbudgetering framstår nämligen som en brytpunkt i utvecklingen på budgetområdet. Utgångspunkten för framställningen kommer därför att vara de problem som 50-talets budgetprocess ansågs ha och som programbudgeteringen var avsedd att lösa.

Starkt förenklat är det två drag i försöken att utveckla budgetprocessen som skall belysas. Observera att diskussionen i allt väsentligt kommer att begränsas till riksdagens och regeringens *styrning* av den civila statsförvaltningen. Andra budgetfrågor kommer därmed inte att behandlas. Utvecklingen inom försvarsmakten kommer också bara att beröras kortfattat.

Det första draget är budgetprocessens "förvetenskapligande". Introduktionen av programbudgeteringen var ett av de mest omfattande försöken under 1900-talet att reformera den statliga budgetprocessen, och innebar en massiv introduktion av företagsekonomiskt tänkande. Här avses exempelvis långsiktig planering, analys av handlingsalternativ, kostnadsbegrepp, indelning av verksamheter i program samt mål- och resultatstyrning. Denna utveckling har sedan fortsatt – både på statsmakts- och myndighetsnivå – genom införandet av resultatstyrning, treårsbudgetering och rambeslutsmo-

dellen. Allmänt kan sägas att detta har varit en utveckling från kas-saboksprincipen till ett system som har påfallande likheter med programbudgetering på statsmaktsnivå.

Bakom denna utveckling har funnits en strävan att med hjälp av vetenskapsliknande metoder förvandla en kameral budgetprocess till ett slagkraftigt politiskt reforminstrument. I denna mening kan förvetenskapligandet av budgetprocessen sägas ansluta sig till vad som ansetts vara ett grundläggande drag i den svenska politiska kulturen. Särskilt den svenska efterkrigspolitiken, med rötter i mellankrigstidens idédebatt, har i ett flertal arbeten beskrivits som teknokratisk och präglad av ingenjörens kyliga sinnelag. Man har bland annat pekat på den öppenhet den politiska processen visat för forskning och vetenskap. Värderingarna liksom beskrivningarna av denna politik har dock varierat: från en uppskattning av politikens tro på saklighet och förnuft – ideal med rötter i upplysningstidens tänkande – till en kritik av dess nihilism.⁴ Båda dessa ståndpunkter har dock det gemensamt att man tillskrivit politiken både en vilja och förmåga att tillägna sig vetenskapens rön.

I förvetenskapligandet av budgetprocessen möter vi en delvis annan och betydligt mera komplicerad bild. Här står förvetenskapligandet inte för en entydig strävan efter att tillägna sig ett vetenskapligt eller ens vetenskapsliknande förhållningssätt. Förvetenskapligandet har förvisso återspeglat en tro på det ”rationella”. Men denna tro har burits upp av ett handlande som delvis utmärks av ytlighet och som uppvisat inkonsekventa drag och irrationalitet. Besluten att tillämpa sofistikerade styrsystem har exempelvis inte präglats av den instrumentella logik som systemen själva givit uttryck för. Besluten har också varit svagt förankrade i tidigare erfarenheter.⁵

Vad som här kallats för en bristande förmåga till inläring kan emellertid ges en annan tolkning och beskrivas som ett mer grundläggande förhållningssätt när det gäller genomförandet av reformer. Vad som avses är övertygelsen om att verkligheten i betydande utsträckning är formbar och att den kan omdanas av nya och rationella system. Uppstår det en skillnad mellan system och verklighet – och det gör det vanligtvis – kan denna minskas genom ytterligare insatser och förfining av systemet. Detta förhållningssätt innebär på intet sätt att man förnekar att politiska beslutsprocesser kan vara motsägelsefulla, oklara eller bygga på bristfälligt kunskapsunderlag. I själva verket utgör denna iakttagelse grunden för reformviljan; det

⁴ Hermansson (1996); Hirdman (1989); Källström (1984); Nordin (1984); *I framtidens tjänst* (1986).

⁵ Jacobsson (1984); Brunsson, K. (1995).

är denna röra man vill avskaffa. Uppträder svårigheter under genomförandet tas detta till intäkt för att ansträngningarna bör ökas ytterligare.⁶ Både när det gäller försöksverksamheten med programbudgetering och med resultatstyrning har de svårigheter som uppstått under genomförandet uppfattats och använts som argument för att ytterligare stärka arbetet med genomförandet. Problem har uppfattats som temporära och därmed inte lett till mer grundläggande analyser och ifrågasättanden.

Det andra draget är moderniseringen av statens revisions- och rationaliseringsorgan – det vill säga skapandet av det nya Statskontoret och Riksrevisionsverket (RRV) – och den roll som dessa organ tillsammans med Finansdepartementet spelat och alltjämt spelar i utvecklandet av budgetprocessen. Det finns nämligen ett nära samband mellan inrättandet av dessa myndigheter och introduktionen av programbudgetering. De har likaså varit betydelsefulla för resultatstyrningen. De utgör också ett viktigt inslag i det allmänna genombrott för långsiktig och övergripande planering som ägde rum under 60-talet.⁷

Det är viktigt att framhålla att dessa båda ”stabsorgan” inte spelat någon enkel eller entydig roll. Visserligen har de oftare påskyndat än bromsat det utvecklingsarbete som bedrivits. Inte sällan har de haft ett intresse av att budgetsystelet förändrats. Särskilt RRV har påfallande ofta medverkat i många och svårförenliga roller: som initiativtagare, verkställare, granskare och utvärderare. Samtidigt finns det exempel på att verket motsatt sig förslag från regeringen trots att dessa inneburit ökade resurser för verkets del. Man kan också notera att olika avdelningar inom myndigheten företrätt olika synsätt.

Syftet med att fästa uppmärksamheten på dessa två utvecklingslinjer är att belysa hur *förutsättningarna* för regeringens styrning av förvaltningen har förändrats genom att budgetprocessen blivit allt mer analytisk och informationstät; särskilt gäller detta för det budgetunderlag som myndigheterna lämnar till departementen.⁸ Budgetprocessen har också expanderat både i tid och rum. Detta kan tolkas som att de ekonomiska styrmedlen ökat i betydelse. Men en annan och sannolikt riktigare tolkning är att den ekonomiska styrningen allt mer har fått en förvaltningspolitisk prägel. Betydande delar av det som idag uppfattas som ”ekonomiska” styrmedel inom ramen

⁶ Jfr Gorpe (1978) s. 61.

⁷ Wittrock & Lindström (1984); Wittrock (1980).

⁸ Tarschys & Eduards (1975); *Resurser och resultat*. (RRV) 1993.

för budgetprocessen kan lika gärna beskrivas som allmänna "policyanalytiska" styrmedel.⁹

Det har hävdats att reformer som resultatstyrning har bidragit till att försvaga den politiska styrningen genom att ge förvaltningen ett analytiskt övertag över departementen, även om motiven varit de motsatta, det vill säga att stärka den politiska makten.¹⁰ I Verksledningskommitténs betänkande beskrevs resultatstyrning som ett led i kampen mot den allt större byråkratin och som ett sätt för politiker-na att återta kommandot.

Även om mycket talar för att resultatstyrningen överlag inte har stärkt den politiska styrningen finns skäl att anlägga ett mer differentierat synsätt. Det är inte självklart att teknifieringen och den ökade informationsmängden alltid gynnat myndigheterna. Snarare är det så att spelets tilltagande komplexitet har gynnat skickliga aktörer. Detta innebär att vissa departement och myndigheter har kunnat stärka sin position medan andra inte har kunnat utnyttja systemet. Samtidigt är det ändå tydligt att försöken att utöka och fördjupa informationsutbytet mellan regeringskansliet och myndigheterna har förbättrat möjligheterna för myndigheterna att argumentera för sina krav. Man har förvandlat en från början sluten och avgränsad kamerateal process till något som liknar ett debattforum.

Här bör också nämnas att det har hävdats att budgetprocessens betydelse som styrinstrument överskattats, att dess omfattning inte svarar mot dess faktiska inflytande.¹¹ Detta är ett påstående som på det hela taget styrks av denna framställning. Men samtidigt som budgetprocessen expanderat har dess gränser blivit allt mer oklara, och det innebär att det i många fall är svårt att avgöra om en viss form av styrning utövas inom eller utanför budgetprocessen. Med resultatstyrningen kan exempelvis en diskussion om en verksamhets mål bli en "budgetfråga".

Den följande beskrivningen av vägen från programbudgetering till resultatstyrning inleds med två avsnitt som kommer att utgöra grunden för den fortsatta framställningen. Dels en redogörelse för den "gamla" budgetprocessen, dels skapandet av RRV och det "nya" Statskontoret.

⁹ Quade (1975); Premfors (1989).

¹⁰ Wærness (1990) s. 147.

¹¹ Jacobsson (1984); Czarniawska-Joerges & Jacobsson (1987).

Den gamla budgetprocessen

Den budgetprocess som programbudgeteringen skulle ersätta har av eftervärlden ofta beskrivits i lätt förklenande ordalag, som "fiskal och kameral".¹² Det karakteristiska syftar på är att statsbudgeten var förhållandevis enkelt uppställd, att den i princip följde kassaboksprincipen. Man kunde ur budgeten med hög detaljeringsgrad utläsa vad anslagen skulle användas till – löner, lyse, resor etc. – men inte varför de anslogs. Systemet var marginalistiskt och uppföljningar av anslagna medel förekom sällan. Även myndigheternas anslagsframställningar (petita) och ekonomiadministrativa system ansågs lämna mycket i övrigt att önska. Det var med andra ord ett system som på pappret inte tillhandahöll några analytiska verktyg för ett långsiktigt tänkande eller omprövningar. Det var bara för den ekonomiskt skolade att peka på dess brister, och dessa var heller inte särskilt svåra för den oskolade att begripa.¹³

Även själva budgetprocessen var skäligen enkel och budgetdokumenten anspråkslösa. Utarbetandet av petitan var i många fall en bisyssla för en byråsekreterare i generaldirektörens närhet och krävde några få månaders arbetsinsats. Själva dokumentet var av blygsam omfattning – den var på mellan tio och tjugo sidor – och handlade främst om anslagens storlek, tjänsters antal etc. Budgetens tekniska uppställning innebar också att det bara fanns ett fåtal frågor att diskutera. Myndigheterna kunde jämföra sin egen situation med den inom andra verk, hänvisa till beslut regeringen fattat i andra och jämförbara fall etc. Deras krav var främst marginalistiska och reformviljan fanns företrädesvis hos regeringen. Det rådande tjänstemannaidealet förutsatte sparsamhet och återhållsamhet. Det kan också nämnas att regeringen inte utfärdade några regelbundna anvisningar för budgetarbetet.

Inom regeringskansliet varierade arbetet med statsverkspropositionen mellan departementen. Ett utmärkande drag var dock att sakkompetensen inom departementen var begränsad. En stor del av de anställda var jurister, vilket innebar att granskningen inte alltid präglades av kunskap i sakfrågorna. I gengäld var de känslomässiga banden till verksamheterna inte överdrivet stora. En förändring hade dock inletts då man börjat rekrytera fackfolk från myndigheterna. Denna förändring innebar å ena sidan att myndigheterna inte längre kunde göra anspråk på att ensamma besitta fackkompetensen. Å

¹² Ds 1995:6 s. 8; se även Vinde & Petri (1975) s. 189ff.

¹³ För en beskrivning av budgetprocessen, se Amnå (1981); Murray (1963); Vinde & Petri (1975); Lane & Back (1989).

andra sidan uppstod förutsättningar för professionella bindningar mellan departement och verk, vilket ledde till att konfliktlinjen mellan politik och förvaltning försköts in i departementen.

Budgetdialogen var begränsad och formaliserad, och departementen inlät sig inte i diskussion. Regeringen var ordknapp i sina motiveringar och försåg därmed inte myndigheterna med argument för framtida yrkanden. Motiverades över huvud taget beslut – avslag såväl som tillstyrkanden – var det på formella grunder. Budgeten var heller inte ett reforminstrument och i budgetdiskussionen höll man sig strikt till den ekonomiska faktorn. Hade myndigheterna aktualiserat andra frågor sparades dessa till andra sammanhang. Här kan också tilläggas att statsverkspropositionen var ett omfattningsrikt och detaljerat dokument. Ursprungligen var avsikten med att avkräva regeringen en noggrann redovisning av förslagen att inskränka den exekutiva maktens handlingsfrihet. Men med tiden kom dokumentets omfattning i praktiken att stärka regeringens ställning genom att försvåra riksdagens granskning av förslaget till budget.¹⁴

Den bild som framträder här är av en budgetprocess begränsad i omfattning och frågeställningar. Bilden är förvisso starkt renodlad, i vissa avseenden till och med förskönande. Men vad den fångar är ändå en process sårbar för kritik och mogen för förnyelse.

Sårbarheten var dock förledande i den meningen att den inbjöd till en förenklad kritik. En närmare granskning av den kritik som riktades mot budgetprocessen visar också att den i viktiga avseenden var grund och ofullständig.

Ett problem med kritiken var att den i allt väsentligt utgick från en formell beskrivning av budgetprocessen och budgetens uppbyggnad. Den underbyggdes aldrig med en empirisk beskrivning av budgetprocessen – av hur den faktiskt fungerade – eller av den politiska process den var en del av.

Den formella beskrivningen av budgetprocessen gav inte en helt rättvisande bild av den styrning som faktiskt bedrevs, varken inom eller utanför budgetprocessens ram. Som framgått var budgetprocessen inte ett reforminstrument utan viktiga beslut kunde lämnas i särskilda propositioner.¹⁵ Ser vi exempelvis på det största civila tekniska utvecklingsprojektet under 50- och 60-talen, nämligen beslutet om att utveckla en svensk atomteknologi, behandlades förslaget av 3:e lagutskottet.¹⁶ Det beslut som togs av riksdagen var ett

¹⁴ Amnå (1981).

¹⁵ Vinde & Petri (1975) s. 179.

¹⁶ Detta berodde på att arbetsordningen i tvåkammarriksdagen skiljde sig från den i den nuvarande enkammarriksdagen. Ut-

principbeslut som i sig inte innebar att man anslog medel.¹⁷ I statsverkspropositionerna från denna tid fanns å andra sidan bara korta sammanfattningar av underlaget till principbeslutet.

Ett annat problem med att frikoppla budgetprocessen från den övriga politiska beslutsprocessen var att man inte kunde avgöra om de formella bristerna i budgetens uppställning kompensades – eller förstärktes – av exempelvis informella kontakter eller annan form av styrning.

Kritiken byggde också på en endimensionell syn på systemets begränsningar: de sågs enbart som problem som borde åtgärdas. Det är emellertid inte självklart att dessa begränsningar försvagade budgeten som styrmedel eller enbart hade negativa verkningar. Jämför vi med de krav som ställs på exempelvis grundlagar ser vi att dynamik och handlingsfrihet inte är självklara värden. Ett syfte med grundlagar är just att bygga in tröghet i beslutsprocessen för att beskära en viss form av handlingskraft. Den nuvarande rambeslutsmodellen är också ett försök att begränsa olika beslutsfattareshandlingsutrymme inom budgetprocessen.

Det bör understrykas att syftet med beskrivningen av det äldre systemet inte är ett försök att hävda att reformer var överflödiga. Det är *inte* det som avses. Det som kommer att ifrågasättas är de lösningar som valts, att man utformat styrsystem som inte utgått från en rimlig beskrivningen av den politiska processen. De lösningar som avses har ofta byggt på föreställningen att den politiska processen i betydande utsträckning är formbar, att den kan anpassas till nya arbetsformer.

De nya stabsorganen

Ofta möter man föreställningen att både Statskontoret och RRV hör till våra äldsta förvaltningar, att de kan räkna sitt påbrå till de Oxenstiernska kollegierna.¹⁸ Något ligger det väl i detta. Men det är ändå mer rättvisande att se dem som tämligen sentida konstruktioner; båda bildades nämligen 1961. Statskontoret genom sammanslagningen av Statens organisationsnämnd (SON) och det ”gamla” Statskontoret. RRV genom sammanslagningen av Riksräkenskap-

skottsindelningen utgick i princip från de statsrättsliga funktionerna. Ett utskott, Statsutskottet, hade med vissa undantag ansvaret för utgifterna.

¹⁷ Lindström (1991).

¹⁸ Framställningen bygger i betydande utsträckning på Nyboms och Fredrikssons bidrag till Statskontorets historik, *Statskontoret 1680-1980*. Liber.

sverket och Statens sakrevision. Statskontoret och RRV kom tillsammans med Försvarets forskningsanstalt (FOA) att utgöra basen för utvecklingen av programbudgeteringen liksom försöksverksamheten.

Bildandet av det nya Statskontoret och RRV var ett uttryck för en förändrad syn på förnyelsen av den statliga förvaltningen. Den Tayloristiskt präglade rationaliseringen, som syftade till att effektivisera myndigheternas interna administration, skulle delvis avlösas av ett mer övergripande planeringstänkande präglat av vetenskapsliknande metoder och synsätt. Kontorsrationalisering skulle tonas ned, och allmänna analyser av myndigheternas effektivitet och roll i ett samhällsorganisatoriskt perspektiv skulle ges ökat utrymme.

Det gamla Statskontoret var en skapelse av Karl XI och ett led i dennes återupprättande av det kungliga enväldet. SON var en yngre myndighet som hade bildats under andra världskriget för att rationalisera den svällande kristidsförvaltningen. Chef för SON blev C. Tarras Sällfors, Sveriges förste professor i industriell ekonomi och organisation. Han var en av rationaliseringsrörelsens förgrundsgestalter, och hans grundsyn har beskrivits som positivistisk och inriktad på analys av kvantitativa fakta.¹⁹ Genom SON knöts ”rationaliseringen av förvaltningen till utvecklingen inom det privata näringslivet.”²⁰ Inför sammanslagningen konstaterades att namnet Statskontoret hade gammal hävd inom svensk förvaltning och att det nya verket därför skulle få överta det, men Statens rationaliseringsverk var ett alternativ som nämndes.²¹

Riksräkenskapsverket hade bildats 1921 och var ett uttryck för en önskan om att få en mer samlad kontroll över statens inkomster och utgifter samt förvaltningen av statens förmögenhet.²² Grunden för verkets bildande hade lagts genom den radikala förändring som det svenska samhället genomgick under andra halvan av 1800-talet. Men den utlösande faktorn var brister i det administrativa systemet som avslöjades genom ett antal skandaler som var högst besvärande för regeringen. Bland annat hade det 1902 uppdagats att den nyligen avlidne räntmästaren vid Statskontoret, Fahle Fougberg, under de senaste femton åren förskingrat drygt 360 000 kr, en vid den tiden högst aktningvärd summa. Förskingringen upprörde JK som menade att de andra tjänstemännen vid Statskontoret, men även Kammarrättens revisorer, borde ha upptäckt vad som pågick. Sekreterare i den utredning som

¹⁹ De Geer (1995) s. 181f, 189.

²⁰ Nybom (1980) s. 136.

²¹ Prop. 1960:126 s. 69.

²² SOU 1990:64 s. 113.

tillsattes för att utreda frågan var Christian Tenow som senare blev Riksräkenskapsverkets arkitekt och förste chef. Den revision verket bedrev var i första hand formell och kameral. Räkenskaperna kontrollerades siffermässigt och ur juridisk och ekonomisk synvinkel.²³

Statens sakrevision hade liksom SON bildats under kriget för att kontrollera att den statliga verksamheten var ändamålsenlig och sparsam. Den "sakrevision" verket bedrev var föregångaren till det som senare blev "förvaltningsrevision" och som idag kallas för "effektivitetsrevision".

De fyra myndigheterna som kom att uppgå i RRV och Statskontoret var bärare av de ideal och rutiner som förknippas med Kollegiet för utbetalandet av ämbetsmännens löner. Avsnittet i *Röda rummet* har uppskattats som den sannolikt mest stridslystna byråkratiskildringen i svensk skönlitteratur. Men 1956 års rationaliseringsutredning kom att beskriva dessa fyra myndigheters verksamhet i ordalag som saknade den lindring som Strindbergs ironi ändå skänkte: De utmålades både som ett hot mot samhällets rationalisering och som objekt för denna. Utredningens kritik kan ses som ett led i den rationalisering av förvaltningen och samhället som ägde rum under efterkrigstiden. Just detta förslag till rationalisering är särskilt intressant då det gällde de statliga myndigheter som själva skulle bedriva revisions- och rationaliseringsarbete.

I propositionen slogs fast att det grundläggande argumentet för bildandet av Statskontoret var att det fanns ett behov av en central rationaliseringsverksamhet i statsförvaltningen.²⁴ Avsikten med skapandet av RRV var att den kamerala revisionen skulle tonas ned till förmån för sakrevisionen. Man kan därmed se ett klart samband mellan motiven för bildandet av Statskontoret och RRV. I båda fallen handlade det om att regeringen önskade en orientering mot de större frågorna och mot vad som kan beskrivas som förvaltningspolitiska frågeställningar. Finansdepartementet hade spelat en betydelsefull roll för denna utveckling. Den här förändringen av den revisionella kontrollen var dessutom bara ett led i en större och mer långsiktig förändring av synen på statlig kontrollverksamhet, från traditionell inspektion och kontroll till utvärderande, stödjande och kunskapsspridande organisationer.²⁵

Här kan nämnas att utredningen hade förslagit att Statskontoret skulle förvandlas till vad historikern Thorsten Nybom beskrivit som en "stillsam bokföringsbyrå". Men Statskontorets chef Ivar Löfqvist

²³ Fredriksson (1980).

²⁴ Prop. 1960:126.

²⁵ *Tillsyn* (1996).

hade reserverat sig, och hans reservation var närmast att betrakta som ett självständigt förslag som på ”alla väsentliga punkter gick stick i stäv med de rekommendationer utredningsmajoriteten avlämnat.”²⁶ Enligt Nybom hade Löfqvist insett att Finansdepartementet önskade en större förändring än vad utredningen föreslagit. Den som skrev propositionen var byråchefen i departementet Lars Lindmark som senare blev GD för RRV.

Programbudgeteringen

Genom bildandet av RRV och Statskontoret hade regeringen skapat en organisatorisk bas för det fortsatta rationaliseringsarbetet och framför allt för en modernisering av budgetprocessen.²⁷ Men försöket att skapa slagkraftiga rationaliserings- och revisionsmyndigheter fick inte något omedelbart genomslag; personalen fortsatte under de följande åren att arbeta i enlighet med äldre arbetsrutiner och synsätt.

Båda myndigheterna skulle dock snart komma att genomgå stora förändringar. Den förändring som ägde rum inom RRV under andra halvan av 60-talet kan närmast liknas vid en kulturrevolution. Metodologiskt utvecklingsarbete påbörjades och verket datoriserades. Storleken av detta tekniska steg framgår av att personliga telefoner för revisorerna då ännu var en nymodighet. Man lär dessutom ha varit den första myndighet som skaffade en egen neonskylt.²⁸

Bildandet av Statskontoret och RRV kom att sammanfalla med Skattebetalarnas förenings 40-årsjubileum; 1961 ägnades julnumret av föreningens tidning *Sunt förnuft* åt att visa hur skattebetalarnas pengar missbrukades. Kritiken gällde inte i första hand slöseri utan budgetens uppläggning som ansågs leda till onödiga utgifter och felinvesteringar.

Skattebetalarnas kritik kan beskrivas som ett krav på att budgeten utvecklades till ett politiskt rationellt instrument. Det skulle bli lättare att se vad pengarna användes till och vad man fick för dem. För att förverkliga detta krävdes enligt Skattebetalarna ett nytt budgetsystem, och man nämnde att man i USA hade börjat tillämpa en budgetteknik som kallades för programbudgetering.²⁹

²⁶ Nybom (1980) s. 144.

²⁷ Beskrivningen av programbudgeteringen bygger i betydande utsträckning på Amnå (1981).

²⁸ Ringström (1987).

²⁹ Om svenska rapporter från de amerikanska försöken, se Henrikson et. al. (1965); Magnander et. al. (1970).

Kravet fick ett välvilligt bemötande av finansministern, och året därpå föreslog Skattebetalarnas förening att en utredning tillsattes för att reformera budgetsystemet. Något senare kom en motsvarande propå från Statskontoret. Den länk som förenade dessa båda framstötter var Sven Ivar Ivarsson, VD i Skattebetalarnas förening och redaktör för *Sunt förnuft*. 1963 fick Statskontorets GD också en rekommendation från Finansdepartementet om att anställa Ivarsson som sakkunnig.

Uppdraget att utreda frågan om programbudgetering gick till Statskontoret som i samarbete med RRV skulle utföra arbetet. En särskild expertberedning kallades för att leda arbetet som utfördes av en arbetsgrupp på Statskontoret. Ivarsson var projektledare. (Det kan också nämnas att Ivarsson senare blev avdelningschef vid RRV och var med om att utveckla förvaltningsrevisionen metodmässigt.)³⁰ Ordförande för expertberedningen var Statskontorets GD Ivar Löfqvist som avlöstes 1965 av RRV:s GD Lars Lindmark.³¹

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

Det var den amerikanska programbudgeteringen som utgjorde inspirationskällan för det svenska reformarbetet. En viktig grund var också det arbete som bedrivits inom bl.a. FOA med att utveckla operationsanalysen och senare systemanalysen. Operationsanalysen hade utvecklats i Storbritannien och USA under kriget. Den var ett försök att med matematiska metoder lösa olika slags militära och logistiska problem. Ledande forskare hade engagerats i de så kallade krigsansträngningarna och förelagts problem om hur konvojer skulle organiseras och jaktflyg fördelas på olika flygfält. Efter kriget kom RAND Corporation, det amerikanska flygets "think-tank", att bli ett centrum för vidareutvecklingen av dessa idéer och en rik flora av nya riktningar uppstod. Objektet för metoderna var inte längre bara försvarsmakten utan också den civila förvaltningen och näringslivet. De problem som skulle bearbetas var därmed av en annan och betydligt mer komplicerad art. Operationsanalysen utvecklades till systemanalys som i sin tur kom att inspirera cost-

³⁰ *Förvaltningsrevision* (1970) RRV.

³¹ Amnå (1981) s. 122.

benefit analys (CBA), policyanalys med mera. Det var också vid RAND som programbudgeteringen utvecklades.³²

Ett problem med den amerikanska programbudgeteringen som förebild var att den omfattade statsmaktsnivån såväl som myndighetsnivån, vilket gjorde att systemet måste anpassas till svenska förhållanden. I Sverige ansågs nämligen gränsdragningen mellan departement och verk lägga hinder i vägen för ett system som knöt förvaltningen allt för hårt till regeringskansliet.

Frågan om denna gränsdragning kom emellertid att bli föremål för en dragkamp mellan Statskontoret/utredningen och regeringen. Statskontorets ståndpunkt var att man borde lägga grunden för ett system som kunde förbättra underlaget för hela budgetprocessen. Förändringen skulle dock ske gradvis och systemet skulle byggas upp nedifrån. När kostnadsredovisningen inom myndigheterna väl var förbättrad kunde man gå vidare.

Regeringens hållning var mer reserverad. Den såg programbudgeteringen främst som ett administrativt styrsystem för myndigheterna själva, även om den också ansåg att ett sådant system kunde underlätta den parlamentariska behandlingen av utgiftsfrågorna.³³ Den var dock inte intresserad av att arbetsformerna inom regeringskansliet blev föremål för reformförslag från utredningens sida.

Skillnaderna i synsätt borgade för att det skulle uppstå ett glapp mellan myndigheternas och regeringens budgetsysteem. Men Statskontorets önskan om att börja nedifrån gav utrymme för faktiska kompromisser om systemets vertikala utbredning.

Kärnan i utredningens förslag var att de gamla resursinriktade anslagen skulle överges. I stället skulle budgetarbetet utgå från verksamhetens mål som skulle ligga till grund för preciseringar av prestationer och resurser. I korthet innebar förslaget följande:

”PB [programbudgeteringen] omfattar vissa begrepp och samband (”programtermer”) som avses bli infogade i förvaltningens beslutsprocesser. PBU [Programbudgetutredningen] definierar program som en ”plan över kostnader och prestationer för en verksamhet som syftar till att uppnå ett angivet mål”. Program (den ändamålsinriktade indelningen av verksamheten) byggs upp kring mål (syftet, vad som skall uppnås), som skall infrias genom effekter (verksamhetens inver-

³² En beskrivning av introduktionen av operationsanalysen i Sverige finns i Kaijser och Tiberg (1996). Se även Wittrock (1980); Molander (1981); Premfors (1989).

³³ Amnå (1981) s. 124.

kan på samhället). Dessa åstadkoms genom prestationer (de varor eller tjänster som verksamheten avlämnar) och ställs mot kostnader (resursuppostringarna).

Verksamhetsresultaten skall följaktligen preciseras i termer av mål, effekter och prestationer, medan resursuppostringarna skall jämföras i kostnadstermer. Härigenom skall man få ett bättre underlag för val mellan olika handlingsalternativ. (---) PBU kom i allt större eller mindre utsträckning in på alla områden av den statliga ekonomiadministrationen. Det centrala i PB var emellertid enligt utredningen inriktningen mot ändamålen och resultaten i anslagsgivningen, budgeteringen och uppföljningen av myndigheternas verksamhet.³⁴

En grundläggande tanke var att programbudgeteringen skulle göra det möjligt att på ett smidigt sätt delegera frågor till myndigheterna utan att statens inflytande över verksamheterna minskade nämnvärt. Man önskade mindre av anslagstänkande och ökad frihet för myndigheterna att själva välja resursslag. Detta skulle uppnås genom en rationell arbetsfördelning som utnyttjade både statsmakternas och myndigheternas fördelar bäst. Vad vi möter här är alltså det som under 80-talet och senare skulle komma att bli den bärande principen för det förvaltningspolitiska tänkandet. Den präglar Verksledningskommitténs förslag och ligger till grund för resultatstyrningen. Principen innebär att staten skall ägna sig åt de övergripande frågorna och att myndigheterna – inom givna ramar – skall ha största möjliga handlingsfrihet. En förutsättning för denna decentralisering var inte bara att den formaliserade rapporteringen var av hög kvalitet. Systemet förutsatte också en ökad informell och muntlig dialog.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utredningens förslag var långtgående men att betänkandet ändå kan beskrivas som en idéskrift genom att det innehöll få praktiska anvisningar. Det radikala låg i att man med det privata företaget som förebild önskade införa ett "konsekvent utformat ekonomiskt styrsystem" för hela statsförvaltningen.³⁵ Kontrollen och redovisningen, budgeteringen och planeringen skulle synkroniseras. Man ville med andra ord koncentrera informationen mellan statsmakterna och myndigheterna till budgetdialogen. Myndigheternas framställningar skulle bli ett kvalificerat underlag för den statliga verksamhetens framtida inriktning.

³⁴ *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*, delrapport 4 (1975) s. 2f; se även Amnå (1981) s. 133.

³⁵ Amnå (1981) s. 144.

³⁶ Amnå (1981) s. 144.

RRV:s roll: Redovisningsrevisionen utlokaliseras

Det planerade införandet av programbudgettering skulle få konsekvenser för både RRV:s organisation och dess verksamhetsinriktning. Programbudgetterings betydelse för denna utveckling skall dock inte överdrivas, för det var en redan inledd utveckling som förstärktes – med detta avses en ökad betoning av sakrevisionens betydelse. År 1967 skulle denna utveckling ytterligare markeras genom att den kamerala revisionen flyttades ut till myndigheterna och fick karaktären av internrevision.

Förslaget till denna förändring hade utarbetats av RRV. I propositionen betonade finansministern sambandet mellan rationalisering och den fortsatta utbyggnaden av samhällets resurser. Med ledning av erfarenheterna från programbudgetteringen skulle man låta utvidga utredningsarbetet kring kostnads- och produktivetsfrågor.³⁷

En bidragande orsak till att man ville decentralisera den kamerala revisionen var att den utgjorde ett led i förberedelserna för introduktionen av programbudgettering som förutsatte att myndigheternas interna ekonomiadministrativa system förbättrades och att deras kompetens stärktes. Samtidigt med programbudgetteringen infördes ett enhetligt datoriserat redovisningsystem kallat System S, som också ställde krav på myndigheterna att stärka sin ekonomiadministrativa kompetens.

Genomförandet och utvärderingen av programbudgetteringen

Introduktionen av programbudgetteringen, liksom senare resultatstyrningen, inleddes med en begränsad försöksverksamhet. Finansministerns intresse för de nya idéerna avtog dock snabbt och 1969 delegerades det faktiska ansvaret för utvecklingsarbetet till fackdepartementen.³⁸ I spetsen för försöksverksamheten stod så kallade ledningsgrupper med representanter från fackdepartementet, Finansdepartementet och RRV.³⁹

Försöken med programbudgettering kom att pågå i cirka tio års tid. Efter den inledande entusiasmen spreds gradvis missmodet i takt med att problemen hopade sig. Rapporter från fältet här hemma samt de amerikanska erfarenheterna gjorde att programbudgetteringen aldrig genomfördes fullt ut.

³⁷ Prop. 1967:79.

³⁸ Amnå (1981) s. 195.

³⁹ Amnå (1981) s. 156.

RRV:s utvärderingar

Redan 1971 fick RRV i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten, vilket skedde i fyra olika omgångar.⁴⁰ År 1975 lämnade verket dessutom en sammanfattande rapport.⁴¹

Uppdraget att utvärdera den pågående försöksverksamheten kom att ge upphov till spänningar inom verket. Man hade fått i uppdrag att utvärdera ett system som verket självt hade varit med om att konstruera och genomföra. Det var därmed inte bara systemet som stod i fokus för utvärderingen. RRV:s löpande utvärderingar, som utfördes av en särskild grupp, ger dock en god inblick i de förhållanden som ledde till att försöksverksamheten avbröts.

I den första delrapporten som levererades 1971 var de allmänna intrycken som utvärderingsgruppen kunde rapportera försiktigt positiva. Underlaget var dock begränsat. Men i takt med att erfarenheten blev större växte en annan och mörkare bild fram. Den sista delrapporten byggde på en totalundersökning av försöksverksamheten, och bestod både av en enkätundersökning och en dokumentstudie.

Något förenklat kan man hävda att enkätundersökningen gav en ljus bild av läget. Myndigheterna hävdade att den egna verksamheten vitaliserats och att man fått ett bättre grepp om den egna organisationen. Man var också positivt inställd till diskussioner om mål och resultat. Petita i programtermer ansågs vara att föredra framför den traditionella formen. Rollfördelning mellan myndighet och departement hade blivit klarare och detaljreglering minskat.

Dokumentstudien gav däremot en närmast motsatt bild av läget. Både målformuleringar och resultatredovisningar hade visat sig vara djupt problematiska. Myndigheterna hade inte lyckats konstruera några pålitliga och användbara prestationsenheter som klart visade vad som skulle åstadkommas. I stället hade man kompenserat dessa brister genom att bruka mer intetsägande statistik.⁴²

Förhållandet till planering var trevande, resonemang fördes om detaljer.⁴³ Utvärderingsgruppen vände sig också mot det professionella språket i petitorerna; hade man inte en ”mycket god miljökännedom och därtill den historiska bakgrunden klar för sig” var de i stort

⁴⁰ Fi 711001, dnr 977.

⁴¹ *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering: delrapporterna 1-4.* (1975) RRV; *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering: En sammanfattande slutrapport.* (1975) RRV.

⁴² Delrapport 4 s. 65.

⁴³ Delrapport 4 s. 65.

sett oläsliga.⁴⁴ I den mån programbudgeteringen hade satt sin prägel på petitan gällde det formen och inte innehållet. Man hade heller inte hittat ett enda fall där myndigheten själv föreslagit en finansiering av en ny uppgift med en nedskärning av en gammal. Några exempel på förslag om alternativa vägar att uppnå ett mål hade man inte funnit. Programindelningen följde inte sällan organisatoriska gränser. Och slutsatserna var nedslående:

”Om man inte utgår från att budgetprocessen i stora delar äger rum vid sidan om petitaomgången utan verkligen baserar sig på material av den typ som här diskuterats så måste den många gånger vara svår att genomföra i programtermer.”⁴⁵

Det var emellertid inte utvärderingsgruppens slutsatser som skulle bli verkets officiella ståndpunkt. Gruppens resultat bearbetades, sammanfattades och redovisades i en särskild slutrapport vars förhållande till delrapporterna kan beskrivas som elastiskt. De nedslående iakttagelserna i dokumentstudien tonades ned och i stället framhölls de mer hoppgivande resultaten från enkätstudien. RRV erkände att problem förekommit men detta förklarades med att myndigheterna inte levt upp till kraven: ”Att anpassa det teoretiska materialet till den faktiska situationen blev för vissa myndigheter oöverkomligt svårt inte minst p g a brist på personella resurser för systemutveckling.”⁴⁶ Trots svårigheterna ansågs försöksverksamheten ha varit framgångsrik och RRV:s slutsats var att utvecklingsarbetet borde fortsätta inom SEA:s ram. Man betonade att SEA byggde på den grundsyn som hade redovisats i Programbudgetutredningen. SEA skall utläsas Statens Ekonomi-Administrativa system och utvecklades av RRV. Det byggde på en ”helhetssyn” när det gällde myndigheterna ekonomiadministrativa verksamhet. I RRV:s jubileumsskrift påpekas att ursprungligen ”angavs att SEA skulle omfatta programbudgetering. Numera talar man om verksamhetsplanering i SEA.”⁴⁷

I propositionen konstaterade den nyttillträdde budgetminister Mundebo att försöksverksamheten drabbats av svåra problem, både när det gällde att redovisa verksamhetsresultat i termer av måluppfylle-

⁴⁴ Delrapport 4 s. 66.

⁴⁵ Delrapport 4 s. 67.

⁴⁶ Slutrapport s. 19.

⁴⁷ Ringström (1987) s. 16.

se i kvantifierade former och när det gällde målangivelser.⁴⁸ RRV fick dock fortsätta sitt föreslagna utvecklingsarbete.

Sammanfattning: Förändringar i budgetarbetet

Introduktionen av programbudgeteringen blev en besvikelse men reformen fick inte desto mindre viktiga konsekvenser för budgetarbetet. Förändringarna gällde i första hand *formerna*, inte *innehållet* i verksamheterna.

- Aktörerna i budgetprocessen blev fler och kravet på ekonomisk professionell kompetens ökade. (Förändringar av arbetsrätten ledde också till att samråd med facken blev nödvändiga.)
- Budgetarbetet blev mer formaliserat och skriftväxlingen mellan departement och verk ökade. Budgetarbetet utsträcktes över året.
- De ökade kraven på budgetunderlaget som analys- och beslutsdokument avspeglades i ökad volym: verksamhetsplan, intern budget, verksamhetsberättelse och anslagsframställning omfattade hundratals sidor.
- För myndigheternas del innebar reformen att anslagsframställningarnas nyhetsvärde ökade. Det ökade innehållet gjorde att petitan kom på nyhetsplats.
- Allt fler anställda tog del av arbetet och petitaners betydelse som internt dokument ökade. Planerare och ekonomer tog över arbetet från kamrerarna. Datoriseringen skapade förutsättningar för att öka graden av statistisk bearbetning. Och GD och verksamledning tvingades i ökad utsträckning engagera sig i budgetarbetet.⁴⁹

Budgetutredningen

Två år efter det att Programbudgetutredningen lämnat sitt betänkande, det vill säga 1969, hade ännu en utredning tillsatts för att se över det statliga budgetsystemet, nämligen *Budgetutredningen*, som kom att få ett starkt inslag av personer från Finansdepartementet.

Till ordförande utsågs statssekreteraren i Finansdepartementet Kjell-Olof Feldt. När denne avgick 1970 övertogs ordförandeskapet av Bo Jonas Sjölander, även han statssekreterare i Finansdepartementet. De övriga ledamöterna var riksdagsledamoten och ordföranden i Moderata samlingspartiet Gösta Bohman, som efterträddes av bankdirektören Carl Göran Regnell, revisionsdirektören vid RRV Arne Gadd som också var ledamot i Grundlagberedningen, RRV:s

⁴⁸ Prop. 1976/77:130 s. 54.

⁴⁹ Amnå (1981).

GD Lars Lindmark – som tidigare varit budgetchef vid Finansdepartementet och den som skrev propositionen om bildandet av det nya Statskontoret – samt professorn i nationalekonomi vid Stockholms universitet Lars Werin. Till sekreterare utsågs departementssekreteraren i Finansdepartementet Sten Westerberg, som emellertid avgick och efterträddes av Svante Englund, kansliråd i Finansdepartementet. Bland experterna som knöts till utredningen återfanns ett flertal kända ekonomer samt representanter för näringslivet och dess organ, bland andra Gunnar Eliasson, Assar Lindbeck, Lars Matthiessen, Lars Nabseth och Bengt-Christer Ysander.

I september 1973 lade utredning ett förslag som enligt den själv innebar ”en tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå.”⁵⁰ Förslaget innehöll resonemang som knöt an till Programbudgetutredningens förslag och det föregrep vad Verksledningskommittén senare skulle komma att föreslå.

Utredningen ansåg att riksdag och regering ägnade detaljfrågor för stor uppmärksamhet, medan myndigheterna på egen hand fick fatta beslut av stor betydelse för samhällsutvecklingen. Budgetsystemet var heller inte utformat så att man kunde föra en grundläggande diskussion om hur man bäst kunde uppnå ett givet mål utan intresset tenderade att riktas mot olika anslagsnivåer. Enligt utredningen var det också sällsynt att man ifrågasatte verksamheter och hela budgetprocessen var kortsiktig. Huvudbudskapet var att staten skulle ta ett ökat ansvar för målinriktningen av det statliga verksamheterna och att myndigheterna i sin tur skulle få ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet. Statsbudgeten skulle på sikt delas in efter verksamheternas ändamål, vilket skulle underlätta rationella avvägningar. Uppmärksamheten skulle riktas mot verksamheternas resultat. Budgeten skulle delas in i 23 sektorer. (Jämför här med de nuvarande 27 utgiftsområdena.) Budgetsystemets informationsflöden skulle förbättras genom en ”utbyggd, systematisk planeringsverksamhet” och syftet med den långsiktiga planeringen var att öka handlingsfriheten för de politiska beslutsfattarna. Den skulle därför i ökad utsträckning vara inriktad på att skapa alternativ. Systemet förutsatte att planeringen samordnades med den årliga budgetprocessen, och planeringen skulle bygga på fyra sorters dokument: *perspektivstudier* med en tidshorisont på 10-20 år, femåriga *sektorsstudier*, *särskilda budgetdirektiv* som var ettåriga samt fyraåri-

⁵⁰ SOU 1973:43 s. 16.

ga verksamhetsplaner på myndighetsnivå som skulle redovisas årligen.⁵¹

Utredningen var dock inte enig. Reservationer och särskilda yttranden som innehöll kritik på för utredningen centrala punkter – bland annat kapitlet *Förmögenhetsredovisning och kapitalkostnader* – lämnades av ledamöter och experter. I Bengt-Christer Ysanders särskilda yttrande, som Lars Eliasson instämde i, framhölls att utredningen inte tagit fram ett underlag som kunde ligga till grund för ett långsiktigt reformarbete. Det präglades i stället av behovet av att ”komma fram till praktiskt-politiskt tillämpbara beslut eller definitiva ställningstaganden gällande sådana förbättringar som i stort kan motiveras och utformas utifrån redan befintligt tänkande och aktuella reformsträvanden.” Eliasson kritiserade också i ett eget särskilt yttrande kapitel fyra, *Planering*, som beskrevs som föga genomtänkt och i avsaknad av konkretion. Han ifrågasatte om det var önskvärt att staten fick ökade styrnings- och kontrollmöjligheter när det gällde övergripande målavvägningar. Likaså hävdades att utredningen missuppfattat hur planeringen egentligen gick till.

”Det blir i praktiken en omöjlig konstruktion att som utredningen endast se till den formella dokumenthanteringen när det gäller att ange hur denna procedur skall äga rum. Såväl i praktiken som i teorin kommer den informella informationsförmedlingen mellan statsmakter och myndigheter under planens framtagande att bli avgörande för resultatet.”⁵²

Eliasson kritiserade också utredningen för att praktiskt taget helt ha avstått från att ”integrera mångfalden av förslag i den övriga texten med planeringsprocessen; ett förhållande som på ett väsentligt sätt gör möjligheterna att utnyttja planeringssystemet som ett styrinstrument i enlighet med angivna syften till en fråga om när, var och hur denna ytterligare utredningsuppgift kommer att slutföras.”⁵³

Eliassons påpekande om när, var och hur utredningsarbetet skulle fortsätta visade sig tämligen omgående befogad. Utredningen presenterade sitt förslag i september 1973. Månaden efter inträffade den så kallade oljekrisen som slog det mesta av planerandet i spillror. I finansplanen 1974 avstod man på grund av det osäkra läget från att lägga fram en nationalbudget.

⁵¹ För en analys av utredningens förslag ur ett planeringsperspektiv, se Wittrock (1980).

⁵² SOU 1973:43 s. 285.

⁵³ SOU 1973:43 s. 285.

Budgetutredningens förslag fick ett välvilligt bemötande från förvaltningen men förslaget om att införa programbudgetering på statsmaktsnivå avvisades av regeringen. Frågan skulle dock utredas vidare.

Programbudgeteringens efterdyningar

Försöken med programbudgetering följdes av en period av desillusion. De rationalistiska idéerna var förvisso inte döda, men en motbild hade växt fram och den första oskuldsfulla entusiasmen var bruten. Omorienteringen var märkbar inom både Statskontoret och RRV.

Under de här åren kan man också notera ett ökat intresse för ”implementationsfrågor” inom den svenska samhällsvetenskapen. Tidigare hade intresset kring den offentliga styrningen och mak-tutövningen i betydande utsträckning varit knutet till riksdagens och regeringens *beslutsfattande*. Själva genomförandedet, vägen från beslut till handling, hade enbart ägnats en begränsad uppmärksamhet.

Här kan också nämnas att förvaltningen intar en undanskymd roll i 1974 års regeringsform. Med den offentliga sektorns tilltagande expansion blev det emellertid allt mer tydligt att riksdagens och regeringens beslutsfattande hade begränsad räckvidd, och att de politiskt fattade besluten inte alltid verkställdes enligt planerna eller fick avsedda effekter. Precis som när det gällde programbudgeteringen kom den idémässiga inspirationen från USA.

Ett projekt som kan sägas representera en betydelsefull fåra i den nya tidens strömningar var det så kallade MEPOS-projektet (Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn). Syftet med projektet var att belysa hur den offentliga sektorns expansion och omvandling påverkat villkoren för den politiska demokratin. Ledare för projektet var den folkpartistiske politikern och statsvetaren Daniel Tarschys. Projektet fick en viss politisk tyngd genom att Tarschys efter den borgerliga valsegern 1976 blev ordförande i Förvaltningsutredningen. Problembilderna för utredningen och projektet var också i mångt och mycket desamma.

Inom ramen för projektet kom flera uppmärksammade böcker att publiceras.⁵⁴ Allmänt kan sägas att man i MEPOS-serien kan finna uttryck för tvivel när det gäller förutsättningarna att lösa problemen med den allt större byråkratin med olika former av rationalistiska

⁵⁴ Brunsson, N. & Jönsson (1979); Johnsson (1978); Tarschys red. (1978a) & (1978b).

planerings- och styrintstrument. I förordet till antologin *Vem håller i rodret?* ställer Tarschys frågan: ”Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Gott och väl – men vart tar den vägen?” Avståndet till de rationalistiska styrmodellerna var långt.

En av böckerna i serien var *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, skriven av Peter Gorpe, organisationsdirektör vid Statskontoret. Boken kan närmast ses som en förkortad och populär version av *Om planering vid statliga myndigheter* som gavs ut av Statskontoret och som Gorpe var en av författarna till. Hans bok i MEPOS-serien är inte bara intressant för de resonemang han för, utan också för att han flitigt citerar ur både Statskontorets och RRV:s publikationer. Boken dokumenterar i lättfattlig och lättillgänglig form både erfarenheter från programbudgeteringen och vad de två stabsorganen i efterhand ansåg om denna verksamhet.

Under rubriken ”Två dominerande intryck: klarhet och desillusion” sammanfattar Gorpe kunskapsläget i boken om olika styrformer på följande sätt:

”Vid koncentrerad genomläsning av böcker och tidskriftsartiklar kring dessa metoder ligger déjà-vu-upplevelserna kusligt tätt. I sammandrag lyder inledningen på en rad artiklar på följande vis: ”När X-metoden först presenterades för tio år sedan hade den en stor skara entusiastiska anhängare. Nu ställer de sig frågan: ‘Vad var det som gick snett?’ och ‘Varför fungerar inte X-metoden?’ En förklaring är förstås att ingen riktigt lyckats förklara vad X-metoden egentligen är för något. Den har ibland framställts som en uppsättning specifika tekniker och ibland som ett synsätt som i sig inbegriper en rad andra metoder, såsom Y-metoden, Z-metoden osv ...” Ofta citeras Humpty Dumptys ”ord betyder vad jag bestämmer att de ska betyda” (ibland kallat Humpty Dumptys hermeneutiska princip) när man försöker definiera vad de olika metoderna egentligen står för. Efter en inledande kommentar av nedanstående karaktär ger varje författare sin definition av begreppet/metoden.”⁵⁵

”Målstyrning” omtalas som ett i raden av rationalistiska påfund och liknas i ett citat vid en glass som kan fås i 29 olika smaker. Senare i boken ägnas målstyrning ett eget avsnitt. Släktskapet med programbudgeteringen framhålls och Gorpe konstaterar att det var tankar som såg bra ut i teorin men att de visat sig svåra att omsätta i prak-

⁵⁵ Gorpe (1978) s. 14.

tisk handling. Han konstaterar också att de myndigheter som inte formulerat mål och delmål i enlighet med den rationalistiska grundmodellen ådragit sig RRV:s ”hörbara missnöje”. Han tillägger dock att en omprövning förefaller vara på gång inom verket.⁵⁶ Han styrker sin förhoppning med omfattande citat ur skriften *Mål och program i verksamhetsplanering* som gavs ut 1976 av RRV. Skriften hade utarbetats av prognosavdelningen som tidigare utfört utvärderingarna av programbudgeteringen. Man framhöll resultatstyrningens begränsningar men betonade att den hade klara förtjänster som pedagogisk modell. Gorpe citerar bland annat följande avsnitt ur skriften:

”I praktiken blir det ofta fråga om en analys av mål och medel samtidigt. En strikt nedbrytning av mål till medel kan genomföras bara i relativt enkla situationer, där medlen är okontroversiella och relativt värdeneutrala. I många fall påverkas också målen av de medel som väljs, eftersom dessa sällan är så neutrala som de ofta framställs.

En annan vanlig komplikation i praktiken är att tillgången på medel på kort sikt avgör vilka mål som kan nås. Därmed styrs verksamheten in mot mål som kan nås med tillgängliga medel, inte mot mål som kanske vore önskvärda på längre sikt.”⁵⁷

Gorpe hänvisar också till boken *Om planering vid statliga myndigheter*. Där påstås inte bara att målformulerandets ”välsignelser” är övervärderade utan att förutsättningarna för renodlad målstyrning ofta saknas i förvaltningen. Man tillägger också följande.

”Sökandet efter riktpunkter för planerandet bör därför inte i första hand inriktats på att finna skriftliga formuleringar som definierar verkets slutliga mål. Det är ofta mer fruktbart att söka klargöra vilka viktiga problem verket bör lösa, vilka uppgifter man bör prioritera, vilken relation till olika intressenter man bör eftersträva, vilka arbetssätt man vill förorda.”

Allmänt kan sägas att både Statskontoret och RRV i olika skrifter redovisade en skeptisk syn på rationalistiska metoder. Under den här perioden fanns också en förhållandevis god överensstämmelse mel-

⁵⁶ Gorpe (1978) s. 78.

⁵⁷ Gorpe (1978) s. 78f.

lan Statskontorets och RRV:s skrifter och förvaltningsforskningens rön.

Om planering vid statliga myndigheter var inte bara en intressant mätare på det sena 70-talets syn på planering. Den hade också en närmast officiös prägel. I förordet, undertecknat av verkets GD Sven Moberg, framhölls att man i boken försökte förmedla en planeringssyn och helhetsuppfattning som Statskontoret ansåg vara ”fruktbar och tillämplig för alla typer av myndigheter.” Moberg tillade att rapporten inte utgjorde slutet på Statskontorets ”arbete för att bistå statliga myndigheter med planeringsråd.” Även i fortsättningen skulle man ge stöd. Drygt tio år senare skulle verket i samarbete med RRV tillhöra resultatstyrningens främsta tillskyndare, och den som ledde utredningen som mer eller mindre avsiktligt lade grunden för reformen var Sven Moberg.

Förvaltningsutredningen

Året innan försöksverksamheten med programbudgeteringen avbröts tillsatte budgetminister Mundebo Förvaltningsutredningen. Ordförande blev Daniel Tarschys. Utredningen var ett led i den nyligen tillträdna borgerliga trepartiregeringens försök att bryta dynamiken i ”den offentliga revolutionen” samt motverka krångliga och omständliga handlingsrutiner i förvaltningen. Här är det främst tre aspekter av utredningens arbete som är av intresse för den fortsatta utvecklingen.

Den första aspekten är beskrivningen och analysen av den allmänna samhällsutvecklingen. Utredningen pekade på att den offentliga förvaltningen hade *expanderat*, blivit *mer komplex* och *ändrat karaktär*. Detta hade lett till att den demokratiska och politiska styrningen av förvaltningen hade försvagats och tjänstemännens inflytande ökat.

Förnyelsen av den offentliga sektorn kunde i framtiden inte ske genom expansion utan genom omprövning. Programbudgeteringen hade varit en besvikelse då den endast lett till en granskning ”på marginalen”.⁵⁸ Man konstaterade också att det nätverk som fanns för förändringsarbetet – utöver riksdag och regering – och som bestod av kommittéväsendet, myndigheter, RRV och Statskontoret samt den sektoriella forskningen, hade varit effektivt så länge det rädde tillväxt i ekonomin. Men att åstadkomma förslag till besparingar hade man varit betydligt sämre på.

⁵⁸ SOU 1979:61 s. 43

Den andra aspekten gäller stabsmyndigheternas roll. Utredningen konstaterade att det beslutsunderlag som statsmakterna hade att utgå från var expansivt och borde förbättras. Vad man i första hand efterlyste var information om uppnådda resultat och effekter – alltså uppgifter som programbudgeteringen var avsedd att tillhandahålla.⁵⁹ För att få denna information ville man knyta RRV:s och Statskontorets kompetens till översynsarbetet.⁶⁰

Stabsorganen ägnades en förhållandevis stor uppmärksamhet, och utredningen noterade den metodutveckling som bedrivits vid RRV och Statskontoret. Metoderna som utvecklats ansågs visserligen ha lett till nytänkande och höjd effektivitet inom myndigheterna men knappast till några nedskärningar eller omprövningar. I själva verket hade RRV:s och Statskontorets förvaltningsrevisioner bidragit till den offentliga expansionen genom att avslöja brister som myndigheterna hade kunnat hänvisa till i sitt petitaarbete. Och man konstaterade att resultaten av RRV:s och Statskontorets arbete bara undantagsvis hade kunnat utnyttjas som underlag för regeringskansliets budgetarbete. Utredningens egen förklaring var att det troligen berodde på att ”de resultat som kommer fram inte alltid svarar mot beslutsfattarnas behov av information.”⁶¹

Den tredje aspekten gäller den författningsmässiga ramen för regeringens styrning av förvaltningen. Vad utredningen hävdade var att den tidigare vedertagna – men författningsmässigt grumliga och svagt förankrade – gränsdragningen mellan departement och verk genom den nya regeringsformen förlorat sin giltighet. De områden som nu var undandragna regeringens beslutsfattande hade inskränkts betydligt.⁶² I sina personliga reflektioner till remissvaren formulerade Tarschys essensen i utredningens budskap på följande sätt:

”Skall man i mycket sammanpressad form ange vad utredningen kommit fram till kan man formulera det på följande sätt: om förvaltningen är ostyrbar så är det i varje fall inte grundlagens fel.”

Med denna tolkning hade utredningen undanröjt den gränsdragning som tidigare uppfattats som en spärr mot att införa programbudgete-

⁵⁹ SOU 1979:61 s. 15.

⁶⁰ SOU 1979:61 s. 16.

⁶¹ SOU 1979:61 s. 40f.

⁶² *Förvaltningspolitik i förändring*. (1996) RRV.

tering på statsmaktsnivå. Möjligheterna för regeringen att styra hade ökat liksom utrymmet för en informell dialog.

Verksledningskommittén

Verksledningskommitténs arbete var i mångt och mycket en direkt fortsättning på Förvaltningsutredningens. Kommittén tillsattes i juli 1983 av civilminister Holmberg.⁶³ Till ordförande utsågs Sven Moberg, f.d. GD vid Statskontoret. Tarschys var ledamot. Under det första året var byrådirektör Erik Amnå, RRV, huvudsekreterare. Han hade 1981 disputerat på en avhandling om försöken med att introducera programbudgetering i statsförvaltningen.⁶⁴ Avhandlingens synsätt och resultat kan allmänt beskrivas som svårförenliga med den inriktning utredningens förslag kom att få.

Som namnet antyder var det främst formerna för verkens ledning som skulle granskas. Men Holmberg hade lämnat en liten öppning, nämligen att man inom ramen för den rådande konstitutionella ordningen fick lämna förslag om hur myndigheterna kunde "styras på ett bättre och smidigare sätt", och i en allmän formulering nämndes "fastställandet av ramar för mål och inriktning av verksamheterna".⁶⁵ Att kommitténs förslag skulle ligga inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen visade sig heller inte utgöra någon nämnvärd begränsning efter Förvaltningsutredningens tolkning av dess innebörd. Det är emellertid osäkert om Civildepartementet hade uppmärksammat att denna tolkning av förhållandet mellan departement och verk gav utredningen detta vida mandat.

Verksledningskommittén anslöt sig till Förvaltningsutredningens beskrivning av samhällsutvecklingen. I det maktspel mellan politiker och byråkrater som enligt utredningen pågick var det viktigt att den demokratiska kraften inte ytterligare försvagades eftersom det endast var den som såg till helheten och som "kunde hålla de andra krafterna stängna."⁶⁶ Ett problem var att den växande ärendemängden och frågornas ökade komplexitet hade lett till att den politiska styrningen försvagats och förvaltningens ställning stärkts. Kraven på expertkunskap hade ökat betydligt och man noterade att verksamheterna och de beslutsunderlag som nådde regeringen hade "teknifierats."⁶⁷ Kursiveringen är utredningens.

⁶³ Dir 1983:48.

⁶⁴ Amnå (1981).

⁶⁵ SOU 1985:40 s. 245.

⁶⁶ SOU 1985:40 s. 41.

⁶⁷ SOU 1985:40 s. 41.

Delvis ansågs regeringskansliets bristande beslutsförmåga vara ett informationsproblem, och den lösning som utredningen presenterade var i allt väsentligt en avlastningsstrategi: riksdag och regering skulle koncentrera sig på den övergripande verksamheten och myndigheterna skulle ges ett ökat utrymme inom sina egna kompetensområden, särskilt när det gällde den inre verksamheten och organisationen. Något som utredningen särskilt framhöll var att regeringen skulle kräva att myndigheterna tydligare redovisade resultatet av sin verksamhet. Budgetprocessen skulle förlängas; förvaltningsanslaget skulle i princip bli treårigt.

Slutsatsen av utredningens problembeskrivning – att tjänstemännens inflytande ökat på bekostnad av politikernas – var alltså att regeringens styrning av förvaltningen skulle stärkas. Denna slutsats kan förefalla högst rimlig, särskilt som Förvaltningsutredningen visat att regeringsformen inte lade några hinder i vägen för sådana förslag. Det var också en lösning som anslöt sig till grunddragen i den svenska folkstyrelsen, att en av riksdagen tillsatt regering styr en förvaltning bestående av opolitiska tjänstemän.

Ett problem med att översätta denna principlösning till praktiska åtgärder är dock att det i vissa avseenden är oklart var gränsen mellan politik och förvaltning skall dras. Den principiella gränsen har ingen självklar organisatorisk motsvarighet. Det kan visserligen hävdas att vad som kan kallas för ”den stora” gränsen går mellan regeringen och förvaltningen. Även om detta är riktigt i den meningen att förvaltningen lyder under regeringen går dock denna gräns i praktiken mellan departement och verk. Skillnaden är inte oväsentlig eftersom det inom departementen går en ”liten” gräns mellan politik och förvaltning, mellan den politiska ledningen och tjänstemän utan politiskt mandat. Det innebär att en stärkning av departementens styrning av förvaltningen inte nödvändigtvis kan ses som att det är den politiska styrningen som har ökat. Den politiska ledningen har nämligen en begränsad inblick i det egna departementets verksamhet.

Man har också pekat på att en regering – och särskilt vid regeringsskiftet – inte bara kan få problem med att styra förvaltningen utan även med att styra det egna kansliet.⁶⁸ Ur det här perspektivet framstår också det vanliga påståendet att den svenska folkstyrelsen utmärks av små departement i en annan dager. Det är visserligen sant att regeringskansliet i ett internationellt perspektiv är både litet och avgränsat. Men när det gäller regeringens möjligheter att styra sitt kansli är även den absoluta storleken av intresse. Här kan då

⁶⁸ Larsson (1986); Bergström (1987).

noteras att regeringskansliet under efterkrigsperioden har ökat kraftigt i omfång. Under 40- och 50-talen var ett departement en hanterlig och överblickbar organisation. I dag är enbart Finansdepartementet med sina drygt 300 anställda lika stort eller större än hela regeringskansliet under slutet av 40-talet. Visserligen råder en del osäkerhet om hur storleken skall beräknas, om det är fast anställda som avses eller även inlånade. Men enligt personalförteckningen hade regeringskansliet budgetåret 56/57 354 anställda, från kontorsbiträden till statssekreterare. Departementen låg i intervallet 20 (C) till 60 (Fi) anställda.⁶⁹ I dag är antalet anställda ungefär 2500. Anlägger man ett mer funktionellt perspektiv på regeringens stabsresurser, och även räknar med kommittéväsendet, stabsorganen samt de tjänstemän inom myndigheterna som är sysselsatta med ”särskilda uppdrag” växer antalet ytterligare.⁷⁰ Skälet till att detta nämns är att mycket talar för att den politiska ledningens engagemang i utvecklandet av resultatstyrningen varit svagt, och att det som lanserades som ett försök att stärka den politiska makten i huvudsak kom att bli en angelägenhet för tjänstemän, inom regeringskansliet och i stabsorganen.

Verksledningskommittén har beskrivits som initiativtagare till resultatstyrningen. Detta är i och för sig riktigt i den meningen att det var kommittén som formulerade grunddragen för den nya treåriga budgetprocessen och föreslog att man skulle ställa ökade krav på myndigheterna att redovisa sin verksamhet. Samtidigt kan konstateras att kommitténs förslag när det gällde det som kom att kallas resultatstyrning var formulerat i mycket allmänna ordalag och öppet för flera olika tolkningar. Man använde sig heller inte av begreppen mål- och resultatstyrning, och förslaget kan egentligen beskrivas som krav dels på en klarare arbetsfördelning mellan departement och verk, dels på att myndigheternas återrapportering skulle förbättras. Formerna för denna rapportering specificerades dock inte. Problemet var formulerat på makronivå och lösningen likaså, vilket innebar att en analys av vad förslaget innebar i praktiken saknades. Vad Verksledningskommittén föreslog var att en grupp bestående av representanter från Finans- och Civildepartementen skulle tillsättas för att utarbeta de praktiska detaljerna kring förslaget. Gruppen skulle få i uppdrag att fortlöpande utvärdera erfarenheterna av de inledande försöken. Den borde därefter, med stöd av RRV och Statskontoret, så snart möjligt inleda arbetet med ett genomförande

⁶⁹ SOU 1958:16. UD, telefonväxeln och kommandoexpeditionen inte medräknade.

⁷⁰ *Förvaltningspolitik i förändring* (1976) s. 129.

av den förändrade budgetprocessen i full skala. När utredningen presenterade sitt förslag var det redan förankrat i regeringen och förberedelserna hade inletts.

Ett annat skäl till att det är tveksamt att se utredningen som initiativtagare till den mer konkreta reformeringen av budgetprocessen är att regeringen fattade beslut om att inleda försöksverksamheten innan utredningen blev färdig med sitt betänkande.

Erfarenheterna från programbudgeteringen uppmärksammades i utredningen men berördes inte närmare. Genom att förslaget om ”målstyrning” var så allmänt formulerat var kopplingen heller inte uppenbar. Samtidigt var förbiseendet knappast någon tillfällighet. Frågan hade uppenbarligen, direkt eller indirekt, varit föremål för diskussioner i kommittén; detta framgår bland annat av att Tarschys reserverade sig och av att Ruin avgav ett särskilt yttrande. Tarschys reservation gällde förslaget om lekmannastyrelserna, men hans argumentation hade en vidare bäring. Han menade att kommittén i alltför stor utsträckning hade utgått från att myndigheter kunde styras som kommersiella företag och att man såg styrningsproblemet i ett alltför snävt och statiskt perspektiv: ”God styrning förutsätter både kunskaper och styrmedel – och det är knappast styrmedlen som saknas.”⁷¹ Även Ruin var kritisk och markerade en stark skepsis mot den ”pånyttfödda” tanken att man skall kunna styra både mer och mindre genom målstyrning.

”I samma andetag i vår text där det talas om styrning genom mål och ramar betonas det sålunda att reglerna i dessa avseenden måste ”göras både fullständiga och tydliga”, i andra sammanhang i texten betonas också behovet av precision i de signaler som utgår från kanslihuset. Men vad blir då, om man resonerar på detta i och för sig rimliga sätt, kvar av filosofin att både styra mer och styra mindre? Vari ligger slutligen den stora skillnaden mellan de mycket preciserade mål som man tydligen vill ha och de detaljerade regler som man inte vill ha?”⁷²

Att Ruin valde den försiktigare formen särskilt yttrande i stället för reservation har han senare förklarat berodde på ”hänsyn både till ordförande och utredningsmajoritet.”⁷³

⁷¹ SOU 1985:40 s. 221.

⁷² SOU 1985:40 s. 227f.

⁷³ *Politologen* 1996:1 s. 26

Återförandet av redovisningsrevisionen till RRV

I samband med försöksverksamheten med programbudgeteringen hade den kamerala revisionen, ”redovisningsrevisionen”, utlokaliseras till myndigheterna. Åtgärden hade emellertid visat sig mindre lyckad och efter några år hade verksamheten koncentrerats till större kontor.

När Verksledningskommittén tillsattes låg tyngdpunkten i RRV:s verksamhet på förvaltningsrevision. Men kommittén uppmärksammade problemen med den utlokaliserade redovisningsrevisionen och föreslog att revisionskontoren skulle återföras till RRV och införlivas i organisationen. (Förändringen som genomfördes var inte bara organisatorisk utan även fysisk. RRV har dock fortfarande kontor i Uppsala, Karlstad och Jönköping som minner om den tidigare organisationen.) Syftet var att stärka redovisningsrevisionens självständighet samt uppnå stora effektivitets- och samordningsvinster. Förslaget kopplades aldrig uttryckligen till införandet av resultatstyrning. Man nämnde dock att med en gemensam organisation ”blir det också lättare att bedriva en gemensam metodutveckling för att effektivisera redovisningsrevisionen och att samordna verksamheten i olika avseenden.”⁷⁴ Genom denna åtgärd återfördes dock resurser till RRV som senare kom att visa sig viktiga för utvecklingen av resultatstyrningen. Det var redovisningsrevisorerna som senare fick huvudansvaret för revisionen av resultatredovisningen i årsredovisningarna.

Verksledningskommittén lade också förslag som gällde förvaltningsrevisionen. Man noterade att denna verksamhet ändrat karaktär och även inriktats på så kallad systemorienterad revision. Denna inriktning markerade en strävan att ”granska och från effektivitetssynpunkt bedöma samlad påverkan av statlig verksamhet inom skilda samhällsområden eller delar av sådant område.”⁷⁵ Det innebar att förvaltningsrevisionens granskningar överskred den enskilda myndigheten, och revisionen skulle bidra till ”kunskap om systemen genom att identifiera hur system och delsystem hänger samman och fungerar, dels analysera systemen samt berörda statliga myndigheters ageranden inom systemen.”⁷⁶ Influensen från programbudgeteringen får här sägas vara tydlig. Verksledningskommittén föreslog också att RRV skulle knytas närmare den aktiva ekonomiska politiken, ett förslag som ledde till starka protester från RRV:s GD

⁷⁴ SOU 1985:40 s. 86.

⁷⁵ RRV:s verksamhetsplan för 1984 ur SOU 1985:40 s. 88.

⁷⁶ RRV:s verksamhetsplan för 1984 ur SOU 1985:40. s. 88.

G. Rune Berggren. Han hade även motsatt sig att redovisningsrevisionen återfördes till RRV.

Verksledningspropositionen

Verksledningskommitténs förslag behandlades i den så kallade Verksledningspropositionen.⁷⁷ Föredragande var civilminister Holmberg och statsrådet Johansson, Finansdepartementet. När regeringen lade propositionen hade försöksverksamheten med treåriga budgetramar och målstyrning redan inletts och man kunde i propositionen ta ställning till de första erfarenheterna.

Frågan om målstyrning berördes liksom i Verksledningskommitténs betänkande bara i allmänna ordalag. Grundbudskapet var att regeringen skulle både styra mer och mindre. Mer genom att tydligare ange målen för olika verksamheter. Mindre genom att överlåta verkställandet till förvaltningen. Styrningen skulle därigenom bli tydligare och mer konsekvent, och myndigheterna skulle ges ett ökat ansvar. Myndigheternas resultatredovisning skulle ges ny form och förstärkas.⁷⁸

Statsrådet Johansson konstaterade att det hade funnits problem med myndigheternas uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Vad som kan beskrivas som hans allmänna slutsats var att det var alldeles för tidigt att bedöma resultaten av försöken med treåriga budgetramar. Och för att tillvarata de erfarenheter som vunnits borde försöksverksamheten utökas med ett mindre antal myndigheter.⁷⁹

Försöksverksamheten

Civildepartementets förslag och tankegångar hade till en början mötts med en avvaktande hållning från både RRV:s och Statskontorets sida. Enligt Anders Mellbourn fanns det en "skeptisk inställning till den historielöshet och nymornade entusiasm som präglat civildepartementets sätt att närma sig problemen med förnyelse av den offentliga förvaltningen, särskilt i planerna på målstyrning."⁸⁰ Idéerna var inte nya, och den senaste gången de prövats hade resultatet,

⁷⁷ Prop. 1986/87:99; förslaget om ny budgetprocess hade även behandlats och tillstyrkts av Folkstyrelsekommittén, *Folkstyrelsens villkor* SOU 1987:6, och Framtidsstudiekommittén, *Att studera framtiden* SOU 1986:33.

⁷⁸ Prop. 1986/87:99 s. 34.

⁷⁹ Prop. 1986/87:99 s. 153.

⁸⁰ Mellbourn (1986) s. 68.

som framgått, inte svarat mot de ursprungliga förväntningarna. Som också nämnts hade RRV:s GD G. Rune Berggren varit öppet kritisk mot Verksledningskommitténs arbete.

Läget skulle dock snart komma att förändras. Statssekreteraren i Civildepartementet, Claes Örtendahl, utnämndes hösten 1985 till GD för Statskontoret. Hans ställning inom departementet var då försvagad, men hans utnämning innebar inte desto mindre att Statskontoret allt mer kom att förknippas med Civildepartementets förnyelseverksamhet.⁸¹ RRV:s GD G. Rune Berggren efterträddes 1986 av före detta budgetministern och landshövdingen Ingemar Mundebo. Mundebos chefskap kom att kännetecknas både av strama tyglar och en långt gående decentralisering av ansvaret till avdelningscheferna. Mundebo kom visserligen att betona nödvändigheten av att bedriva resultatanalys, men han framhöll även analysens begränsningar.⁸² Han kom senare att framföra följande varning:

”Och det finns t.o.m. en risk för att resultatanalysen kan komma att felutnyttjas och utvecklas till onödigt avancerad ”ingenjörskonst”. Att – i en anda av en ny väckelse – använda fel metoder, samla in och bearbeta information, samla in information som inte utnyttjas i det fortsatta arbetet.”⁸³

Våren 1985, redan innan Verksledningskommittén hade lämnat sitt förslag inleddes en försöksverksamhet med treåriga budgetramar. Sex myndigheter utsågs hösten 1985 att ingå i den första försöksgenerationen. Ytterligare 12 myndigheter ingick i en andra. I en tredje fem myndigheter.

Försöksverksamheten med resultatstyrningen organiserades på i princip samma sätt som programbudgeteringen tjugo år tidigare. I stort sett samma organisationer – RRV, Statskontoret och SIPU – utvecklade systemen och organiserade och bedrev utbildningen.

Det finns emellertid viktiga skillnader mellan genomförandet av de båda försöksverksamheterna. Denna gång var presentationen av de grundläggande idéerna summarisk. Programbudgetutredningens förslag hade visserligen legat på en principiell nivå. Men huvudbetänkandet var ett digert och delvis utförligt dokument som präglades av en stark tilltro till den nya idéerna.

Liksom när det gällde programbudgetering skulle även denna försöksverksamhet utvärderas. Både Statskontoret och RRV genom-

⁸¹ Feldt (1991) s. 246.

⁸² Mundebo (1988).

⁸³ Mundebo (1993) s. 23.

förde utvärderingar som kom att åberopas av regeringen när den beslöt att införa treårsbudgetering för hela statsförvaltningen.

År 1987 gav Statskontoret ut rapporten *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Den innehöll drygt femton bidrag av representanter för departement, myndigheter, fackliga företrädare etc. Några erfarenheter från genomförandet av själva treårsbudgeteringen kunde inte redovisas, det var för tidigt. Erfarenheterna begränsades till beredningen av beslutsunderlaget och till beslutsprocessen i regering och riksdag. Författarna tycks ha fått ett tämligen fritt mandat att förmedla allmänna intryck och föra övergripande resonemang, vilket flera också utnyttjade. I introduktionen utlovades bland annat en diskussion om huruvida den treåriga budgetprocessen var en budgetreform eller ett "försök att ge gamla tankegångar ny skepnad". Likaså skulle läsaren få veta något om hur de "nya idéerna" växt fram. Men tillbakablickens som gjordes får dock beskrivas som både knapphändig och diffus. Något entydigt stöd för det pågående förnyelsearbetet kunde rapporten inte redovisa. I flera inlägg levererades en förhållandevis skarp och inte sällan raljant kritik mot centrala punkter i det nya budgetsystemet.

Kritiken gällde dock inte de grundläggande tankarna bakom resultatstyrningen och mer mot dess tillämpningar. Något som upplevdes positivt var exempelvis diskussionen om inriktningen av den egna verksamheten och möjligheterna till ökad kontakt med regeringskansliet. Men resultatstyrning som byggde på kvantitativa och standardiserade resultatredovisningar, möttes med viss skepsis. Man ifrågasatte inte möjligheten att "mäta" resultat; behovet och vikten av resultatuppföljningar bekräftades. Vad frågan gällde var närmast hur dessa mätningar skulle utformas så att de gav en rättvisande bild av verksamheten och kändes meningsfulla för myndigheterna. Jim Widmark, GD för Lantmäteriverket, gjorde följande markering: "Regeringen får inte tvinga på myndigheterna nya, verksamhetsfrämmande resultatmått."⁸⁴ Det kan också nämnas att SCB:s GD Sten Johansson ansåg att Statskontorets modell för produktivitetsberäkningar saknade trovärdighet. Vidare klagade en representant för en myndighet också på att det nya budgetsystemet upplevdes som betungade: "Arbetet med anslagsframställningarna tar i vanliga fall 1 - 2 veckor medan enbart arbetet med den särskilda rapporten pågick ganska intensivt under ca tre månader."⁸⁵ I sammanfattningen konstaterades att den uppgift som myndigheterna hade upplevt

⁸⁴ Statskontoret 1987:39 s. 88.

⁸⁵ Statskontoret 1987:39 s. 106.

som svårast var resultatanalysen, och då både produktivitets- och effektivitetsfrågor.

Liksom tidigare RRV, när det gällde programbudgeteringen, hade Statskontoret genomfört enkätundersökningar av försöksverksamheten.⁸⁶ Dessa redovisades i en särskild rapport.

Det grundläggande intrycket som förmedlades där var följande:

”Under den tid försöksverksamheten pågått har en del mer påtagliga resultat kunnat skönjas. I första hand är det dock ännu förväntningar på effekter som är det dominerande inslaget i myndigheternas svar. Än så länge har försöksverksamheten pågått för kort tid för att några slutgiltiga omdömen ska kunna lämnas.”⁸⁷

Formuleringarna är närmast identiska med de som återfinns i RRV:s första delrapport om försöksverksamheten med programbudgeteringen.

Denna likhet var heller inte den enda. Liksom när det gällde försöksverksamheten med programbudgeteringen kunde allmänt angivna förbättringar inom myndigheterna redovisas. Ett flertal myndigheter kunde exempelvis rapportera att de fått ett bättre grepp om den egna verksamheten. Man hade ”tagit fram en mer heltäckande dokumentation av nuläge och förändringsbehov.” Samtidigt konstaterades i rapporten att myndigheter som haft anledning att ompröva sin verksamhet inte ansett att försöksverksamheten hade aktualiserat några nya frågeställningar.

De friare resurserna hade också inneburit att man kunnat förlänga sitt planeringsperspektiv, och dialogen med regeringskansliet hade förbättrats. Men ett problem var att denna dialog hade haft en ”tendens att behandla delar av verksamheten” och det hade varit svårt att ”upprätthålla diskussionen om verksamhetens inriktning i stort.” Denna iakttagelse var inte marginell med tanke på att detta var ett grundläggande syfte med resultatstyrningen.

Det konstaterades även att myndigheternas verksamhetsplanering i många fall var otillräckligt ”sammanlänkad med den ekonomiska redovisningen och uppföljningen.” Genom försöksverksamheten hade flera myndigheter kommit till insikt om detta förhållande och börjat vidta åtgärder. Utvecklingsverksamhet hade inletts, men några resultat kunde man inte redovisa. Liksom när det gällde försöksverksamheten med programbudgetering framgick att myndigheterna

⁸⁶ *Treåriga budgetramar*. (1988)

⁸⁷ *Treåriga budgetramar*. (1988) s. 9.

upplevde att utvecklingen gick så att säga i rätt riktning. Även om man inte kunde redovisa några direkta påtagliga resultat var man orolig för att försöksverksamheten skulle avbrytas och att man skulle återgå till de gamla ettåriga ramarna. I själva verket ville myndigheterna snarast öka takten i utvecklingsarbetet. Flera önskade exempelvis att treårsramen även skulle omfatta sakanslagen då detta skulle ge ”helhet, sammanhang och realism åt planeringen.”⁸⁸ Man angav också andra trögheter som försvårade myndigheternas möjligheter att ta initiativ och att rationalisera den egna verksamheten. Men liksom när det gällde utvärderingarna av programbudgeteringen kunde man mellan raderna utläsa att en dokumentstudie hade givit ett annat resultat. Myndigheterna hade haft svårt att uppfylla de formella kraven dokumenten ställde och svårt hade man även haft med resultatmätningar. Förändringen rörde mer formen än innehållet. Men vad som framgick klart var att den nya processen hade krävt ökade arbetsinsatser.

Slutsatserna i Statskontorets avslutande bedömning var mycket försiktiga men gav inte desto mindre uttryck för en förhoppning om att utvecklingen var av godo:

”Försöken visar enligt statskontorets erfarenheter att ett mer långsiktigt tänkande har präglat såväl analys som överväganden av flertalet försöksmyndigheters verksamhetsinriktning. Flertalet myndigheter förefaller ha fått ett bättre grepp om sin verksamhet. (---) Många myndigheter har påbörjat ett systematiskt utvecklingsarbete i syfte att stegvis ge regering och riksdag en allt bättre bild av hur effektivt de fullgör sina uppgifter inom givna resursramar.”⁸⁹

I sin utvärdering av försöksverksamheten med programbudgeteringen hade RRV betraktat uppdagade brister i systemet som ett skäl att ytterligare stärka ansträngningarna för att genomförandet skulle lyckas. Statskontoret tillämpade här samma logik. I helhetsbedömningen uppfattas iakttagna svårigheter som direkta argument för att ytterligare öka insatserna. Även det förhållandet att alla myndigheter inte beviljats treåriga budgetramar därför att deras underlag inte uppfyllt kraven sågs som ett tecken på att försöksverksamheten varit framgångsrik:

⁸⁸ *Treåriga budgetramar*. (1988) s. 12.

⁸⁹ *Treåriga budgetramar*. (1988) s. 48f.

”I den mån detta utgjort grunden för regeringens beslut kan ett viktigt syfte med den ändrade budgetprocessen sägas ha uppfyllts: att stärka riksdagens och regeringens styrning av myndigheterna i fråga om inriktning, resultat och resursförbrukning.”⁹⁰

Statskontoret var också villigt att lämna bidrag till det fortsatta utvecklingsarbetet: ”Det är viktigt att vi kommer till tals på väsentliga områden där vi har något att ge.”⁹¹

Även RRV:s utvärdering, som utfördes av prognos och redovisningsavdelningen, är värd att uppmärksamma.⁹² Den grundläggande inställningen till försöksverksamheten var positiv:

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

Men redan i den följande meningen framhölls att detta inte fick skymma att erfarenheterna av försöksverksamheten var ”varierande och ibland negativa.” Samtidigt påpekades att de problem som skulle redovisas i promemorian troligen gick att lösa. Det framgick emellertid att det var för tidigt för att fälla några mer säkra påståenden

”om den hittillsvarande försöksverksamheten har fungerat tillfredsställande med avseende på de syften eller mål som har satts upp. I det nuvarande läget kan man endast uttala sig om vilka förutsättningar som måste finnas för att verksamheten skall kunna fungera och i vilken utsträckning dessa förutsättningar verkligen föreligger.”

Till grund för rapporteringen av erfarenheterna låg heller ingen systematisk uppföljning eller utvärdering av försöken. Men man hade fört en löpande diskussion med departement och myndigheter om hur verksamheten utvecklades. RRV:s medverkan i försöksverksam-

⁹⁰ *Treåriga budgetramar*. (1988) s. 49.

⁹¹ *Treåriga budgetramar*. (1988) s. 52, se även s. 54.

⁹² *Erfarenheterna av försöksverksamheten med treåriga budgetramar*. (1988) RRV.

heten beskrevs som begränsad. Den redogörelse som lämnades för denna medverkan visar dock att den inte var fullt så blygsam.

Trots dessa begränsningar riktades i promemorian uppmärksamheten mot problem som senare skulle komma att få ökad uppmärksamhet. Det påpekades att direktiven inte var anpassade till de olika myndigheternas förutsättningar, och onödig eller omöjlig information begärdes in:

”Det som efterfrågas i denna allmänna del av direktiven är egentligen information om allt vad en myndighet gör och vad man har åstadkommit under de senaste åren. Att ställa sådana krav på en myndighet är inte rimligt. Vidare är det inte meningsfullt att begära information om förhållanden som redan är kända.”

Mot bakgrund av bland annat detta hävdades följande:

”Enligt vår mening är det väsentligt att de krav på beslutsunderlag som tas upp i direktiven utgår från verkligt kända behov i departementen. Det är också av central betydelse att det över huvud taget är möjligt för respektive myndighet att ta fram det begärda underlaget och att underlaget bidrar till att förbättra myndigheternas interna beslutsunderlag. Det är vidare väsentligt att det finns kapacitet och kompetens inom departementen för att ta hand om detta underlag och omsätta det i beslut.”

(I en rapport utarbetad 1991 av journalisten Jan Magnus Fahlström och utgiven av RRV lyder en rubrik: Regeringskansliet – flaskhalsen.)

När det gällde resultatanalysen kunde vissa om än osäkra framsteg noteras. De särskilda rapporterna innehöll nu mer resultatinformation än tidigare. Men något nytt material hade knappast tagits fram och valet av frågor som analyserades hade styrts av tillgången på underlag. Man vågade heller inte uttala sig om huruvida treårsförsöken allmänt inneburit en ökad och permanent satsning på resultatanalys: ”Det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa att arbetet med resultatanalys inte blir en isolerad insats.” När det gällde anslagsframställningarna noterades att endast ett fåtal myndigheter hade ”presenterat förslag till omprioriteringar, rationaliseringar eller effektiviseringar.” Genomslaget i budgetpropositionen för den nya

ordningen var knappast märkbart. Detsamma gällde för regleringsbrev.

En slutsats som drogs var att departementen måste bli bättre på att specificera den information man önskade – att inte begära ”allt” – och att klargöra vilket beslutsutrymme som förelåg. Man konstaterade också att även i fortsättningen skulle mer grundläggande omprövningar komma att ske vid sidan om budgetprocessen, och det ”gäller därför att klargöra att treårsbudgeteringen vidgar beslutsutrymmet i budgetprocessen, men den ersätter inte mer grundläggande omprövningar som även i fortsättningen måste ske ad-hoc.”

I promemorian framfördes också tvivel på att det gick att inordna samtliga myndigheter i ett system med treåriga ramar. Sådana ramar lämpade sig egentligen endast för myndigheter som hade ”rimliga” förutsättningar att bedöma sin verksamhet i ett längre perspektiv. Man varnade också för att rutinerna i flera myndigheter för insamlingen av data om verksamheten var ”så outvecklade att det kommer att ta avsevärd tid innan alla potentiella fördelar med treåriga budgetramar kan tillvaratas.”

Budgetreformen sjösätts

Även regeringen ansåg att försöksverksamheten med treåriga budgetramar och resultatstyrning var tillräckligt framgångsrik för att systemet skulle införas i hela statsförvaltningen.⁹³ Det framgick dock av finansministerns föredragning i kompletteringspropositionen 1987/88 att det inte var något väl avgränsat och definierat program som skulle genomföras utan att det i första hand var en färdriktning för förnyelsearbetet som hade stakats ut. Arbetet skulle därför bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism. Detta gällde inte minst utvecklingen av formerna för en mål- och resultatorienterad styrning.⁹⁴

Av kompletteringspropositionen framgick att både Statskontoret och RRV hade ställt samman erfarenheter av försöksverksamheten och att dessa i huvudsak hade varit positiva. De uppgavs också överensstämna med regeringskansliets. De svagheter som påtalats bedömde finansminister Feldt mer hade att göra med ”den konkreta utformningen m.m. som försöket kom att få än de grundläggande tankarna bakom försöksverksamheten.”⁹⁵ Vilka dessa svagheter var

⁹³ Försvaret var undantaget då det har ett eget system med fleråriga beslut och ekonomiska ramar.

⁹⁴ Prop. 1987/88:150, bil. 1, s. 69f.

⁹⁵ Prop. 1987/88:150, bil. 1 s. 70.

nämndes dock inte.⁹⁶ Bara att de borde kunna åtgärdas genom vissa ”justeringar i modellen” och avsevärt förstärkta stödinsatser ”framförallt i form av information och utbildning.”

Det var inte bara de problem som RRV redovisat från försöksverksamheten som fick en summarisk behandling. Det gällde även erfarenheterna från programbudgeteringen. Att dessa ändå förefaller ha spelat en viss roll genom att finnas med i bakgrunden framgår av att man i propositionen gjorde gällande att det pågående utvecklingsarbetet byggde på erfarenheterna från programbudgeteringen.

”Det utvecklingsarbete som nu bör inledas för att finna konkreta former för en mål- och resultatorienterad styrning bör därför ske från en delvis annan utgångspunkt än vad som vanligen gäller vid s.k. programbudgetering. En grundtanke i programbudgeteringen är att konkreta mål som kan följas upp skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheten. Erfarenheterna visar att detta innebär stora svårigheter. Till betydande del beror dessa på att de övergripande målen kan vara flera och delvis motstridiga. För många verksamheter går det inte att undvika sådana svårigheter. Enligt min mening bör därför den konkreta styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat.”⁹⁷

Citatet vittnar om en skeptisk inställning till möjligheterna att genomföra en mer renodlad målstyrning. Men tanken att styrningen skulle utgå från en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat var också skör. Det är svårt att se att en sådan tyngdpunktsförskjutning skulle kunna lösa de nämnda problemen med målen. För hur skulle man kunna bedöma en verksamhets resultat utan tillgång till mål eller motsvarande kriterier? Det räcker naturligtvis inte med att granska eller mäta vad en myndighet ”gör”. Man måste också kunna bedöma om myndigheten gör rätt saker för att kunna avgöra vad som skall ses som prestationer. Här kan också tilläggas att man med denna skeptiska inställning till målstyrning kom att ifrågasätta vad som skulle komma att bli ett av resultatstyrningens två ben, nämligen den målstyrning som skulle ske genom regleringsbrev och som skulle utgöra grunden för resultatredovisningen.

⁹⁶ Se även Brunsson, K. (1995) s. 110.

⁹⁷ Prop. 1987/88:150. bil. 1 s. 73; se även Mundebo (1988) s. 10.

I Statskontorets sammanställning av erfarenheterna av försöksverksamheten fanns en kort diskussion om vad som skulle ske med en myndighet som genomgått fördjupad prövning men som inte fått sin treåriga ram beviljad. Några mer definitiva svar hade man inte kunnat ge. Men vad man hade berört var en av treårsbudgeteringens svagheter. Tanken var ju att myndigheterna skulle delas in i tre eller mindre fasta budgetcykler. Skälet var att man ville behandla myndigheter vars verksamhet berörde varandra samtidigt, och det skulle exempelvis bli samordningsproblem om länsstyrelserna var utspridda över alla tre cyklerna. Men någon egentlig prövning av denna idé förefaller inte har ägt rum. Av propositionen framgick att man i princip hade övergivit denna tanke på fasta perioder – eller rättare, man hade varken kunnat eller velat bevilja ett flertal myndigheter som genomgått fördjupad prövning en treårig ram. Man skrev nu bara att den fördjupade prövningen förutsattes resultera i en mer långsiktig styrning av verksamheten: ”Denna bör normalt komma till uttryck genom treåriga budgetramar för förvaltningsanslaget och riktlinjer för förändring av inriktningen av verksamheten under den kommande treårsperioden.”⁹⁸

I propositionen meddelade också statsrådet Holmberg att han hade för avsikt att tillsätta en utredning för att se över budgetpropositionens innehåll och utformning. Den skulle bland annat lämna förslag om hur mål för olika verksamheter borde kunna redovisas och vilken resultatinformation som skulle lämnas till riksdagen.

Holmberg nämnde också den viktiga roll RRV och Statskontoret hade som källor för information, och att det var viktigt att deras kunnande togs tillvara på ett rationellt sätt.⁹⁹ Han avsåg att återkomma med ett förslag senare. (Holmberg skulle emellertid komma att lämna kanslihuset och ersättas av Bengt K. Johansson som i april 1990 tillsatte en utredning för att se över stabsmyndigheternas organisation och verksamhet. Det förslag den utredningen lade var mycket omfattande och innebar bland annat skapandet av en revisions- och en stabsmyndighet.)¹⁰⁰

Propositionen innehöll endast en svepande beskrivning av den föreslagna budgetprocessen och budgetdokumenten. Det var med andra ord oklart vad förslaget innebar och därmed vad riksdagen hade att ta ställning till. Men Finansutskottet var positivt. Förhoppningarna om vad systemet skulle kunna åstadkomma var stora: ”Enligt utskottet skulle ett system med treåriga budgetramar inte bara kun-

⁹⁸ Prop. 1987/88:150. bil. 1 s. 72.

⁹⁹ Prop. 1987/88:150. bil. 6 s. 2.

¹⁰⁰ SOU 1991:40.

na stärka riksdagens möjligheter till kontroll och styrning av förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till att riksdagens budgetprövning underlättas.»¹⁰¹

Finansutskottet gjorde dock ett antal inte helt oväsentliga markeringar. Man förklarade att varje ny riksdag var oförhindrad att ompröva redan fastställda resursramar.¹⁰² I sak betydde detta inte mycket då det gamla budgetåret behölls och beslutet om år två och tre närmast hade karaktären av planeringsramar. Men det var ändå en tydlig markering av att man inte accepterade att riksdagens möjligheter att besluta i budgetfrågor begränsades. Under debatten i kammaren diskuterades inte frågan om det nya budgetsyste-
met. Utöver de ekonomiska frågorna var det framför allt den så kallade Ebbe Carlsson-affären som tilldrog sig ledamöternas intresse.

Logiken i detta beslut har ett paradoxalt drag, nämligen att det befogade i att införa resultatstyrning inte kunde motiveras med tidigare uppnådda resultat av försök med denna verksamhet.

Treårsbudgeteringen

Treårsbudgeteringen kommer här att i allt väsentligt lämnas därhän. Men en kortfattad redogörelse är ändå nödvändig då de svårigheter som uppstod kom att leda till att intresset försköts från de treåriga ramarna till resultatredovisningen.

Det nya systemet följde i allt väsentligt uppläggningsfrån försöksverksamheten. Det innebar att myndigheternas verksamhet vart tredje år skulle genomgå en fördjupad prövning och de mellanliggande åren en förenklad.

En viktig skillnad var att den fördjupade prövningen inte bara skulle omfatta myndighetens förvaltning utan också transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor med mera som ankom på myndigheten.

En annan viktig skillnad var att detaljregleringen av myndigheternas anslag skulle minska och ersättas av en ramstyrning. Anslagsformen skulle börja tillämpas på myndigheternas förvaltningsresurser och innebar att myndigheterna fick möjlighet att föra över sparade resurser till senare budgetår. Till anslagsformen var också kopplad en kredit. Precis som under försöksverksamheten delade man in myndigheterna i tre budgetcykler. Den första fördjupade prövningen skulle ske inför budgetåret 1991/92.

Arbetsordningen och dokumenten reglerades i Budgetförordningen som 1993 ersattes av Förordning om myndigheters årsredovisning

¹⁰¹ FiU 1987/88:30. bil. 1 s. 61f.

¹⁰² FiU 1987/88:30. bil. 1 s. 63; Brunsson, K. (1995) s. 111.

och anslagsframställning, vanligtvis kallad FÅRAF:en.¹⁰³ I princip markerar dessa förordningar början och slutet på treårsbudgetering-
en. 1993 års förordning innebar att indelningen i fasta budgetcykler
blev mer flexibel och att regeringen kunde bevilja uppskov med
FAF:en. En fördjupad prövning behövde nu bara ske vart sjätte år.
FÅRAF:en från 1993 ersattes 1996 av en ny.

Omprövningen av systemet med fasta treårscykler berodde på att
systemet drabbades av svårigheter. Ett betydande antal myndigheter
som genomgått fördjupad prövning hade inte fått sina treåriga bud-
getramar godkända. Skälen var flera. Ett var – som redan hade för-
utsetts både av Statskontoret och i kompletteringspropositionen – att
regeringen av olika skäl inte ville bevilja treåriga ramar. Myndighe-
ten kunde befinna sig under utredning, en reform var under förbere-
dande, angränsande verksamhet skulle omprövas etc. Ett annat skäl
var att FAF:arna helt enkelt inte uppfyllde kraven för att bli god-
kända. Som Karin Brunsson anmärkt innebär de årliga uppskoven
att man i princip har återvänt till ettårsbudgetering.¹⁰⁴

En annan svaghet med FAF:arna och de fördjupade prövningarna
var att de inte alltid underlättade riksdagens och regeringens styr-
ning av myndigheterna. De byggde på tanken att den ökade infor-
mationen myndigheterna lämnade till regeringen skulle göra det
lättare för regeringen att styra och fatta väl underbyggda beslut. Det
ökade informationsunderlaget antogs leda till att myndigheterna blev
mer genomlysta. I en rapport från RRV konstateras följande:

”RRV har kunnat konstatera att anslagsframställningarna inte
bara växt i omfattning. De har också fått en mer analytisk prägel
och i växande utsträckning kommit att innehålla empiriskt
material. Men som det konstaterades i en rapport 1994 [*1993
års fördjupade anslagsframställningar: En studie av be-
slutsunderlag. RRV*] hade inte anslagsframställningen ‘blivit
det omprövningsdokument det var avsett att bli’.”¹⁰⁵

Denna syn på informationens roll i den politiska processen skulle
emellertid visa sig vara problematisk.¹⁰⁶ Det förefaller som om man
inte hade förutsett konsekvenserna av att ge myndigheterna ökade
möjligheter att redovisa – presentera – den egna verksamheten. Er-
farenheterna är inte entydiga. Men en tydlig tendens är att många

¹⁰³ SFS 1988:400; SFS 1993:134.

¹⁰⁴ Brunsson, K. (1995) s. 132.

¹⁰⁵ Furubo & Wærness (1996) s. 10.

¹⁰⁶ Wærness & Wigselius (1994).

myndigheter lyckades vända informationsflödet till sin fördel. För att citera Karin Brunsson:

”Det informationsövertag som myndigheterna besatt – inte bara genom sina möjligheter att påverka direktiven utan också genom friheten att självständigt hantera dessa direktiv – gav dem stora möjligheter att påverka läsarna i regeringkansliet. I de särskilda rapporterna och fördjupade anslagsframställningarna kunde också *resultat* redovisas på många olika sätt.”¹⁰⁷

Det fanns exempel på FAF:ar som omfattade väl över tusen sidor, uppdelade på ett stort antal bilagor för att kunna användas närmast som reklammaterial av myndigheten.

Ett annat problem med den fördjupade prövningen var att den endast i begränsad omfattning uppmärksammades av riksdagen. Av utskottsbetänkandena framgick att riksdagen knappast hade gjort någon egen fördjupad prövning av myndigheterna i den första budgetcykeln. På det hela taget tycks man, för att citera Karin Brunsson, ha ”ignorerat” den nya budgetprocessen. I hälften av de utskottsbetänkanden som gällde de myndigheter som regeringen behandlade som treårsmyndigheter framgick inte ens att det var fråga om en fördjupad prövning.

”I de betänkanden där Statens växtortsnämnd, Statens maskinprovningar och Arbetsdomstolen behandlades kommenterades budgetförslaget inte alls av utskotten. Beträffande de båda förstnämnda myndigheterna fanns dock i hemställda förslag om att riksdagen skulle godkänna den huvudsakliga inriktningen av respektive myndighets verksamhetsområde som hade förordats i budgetpropositionen. Sådana förslag fanns i hemställda för 12 av de 17 myndigheterna. (I finansutskottets betänkanden fanns det svårtolkade förslaget att riksdagen skulle lägga propositionen till handlingarna i den del som gällde Konjunkturinstitutets och Riksgäldskontorets verksamhet.) För övriga myndigheter gällde hemställda enbart anslagsbeloppen för budgetåret 1991/92. Riksdagen godkände i samtliga fall utskottens förslag.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Brunsson, K. (1995) s. 119.

¹⁰⁸ Brunsson, K. (1995) s. 125f.

Verksledningskommitténs tanke om att både riksdagens och regeringens styrning skulle öka genom det nya systemet infriades alltså inte vad gällde treårsbudgeteringen.

Att systemet med treårsbudgetering mer eller mindre avskaffade sig självt redan innan man lyckats fullborda de tre cyklerna kan för *det första* förklaras med formerna för beredningen av förslaget. Svagheter i systemet gavs inte tillräcklig uppmärksamhet. Enbart en mer inträngande analys av förutsättningarna att dela in förvaltningen i tre grupper som kunde behandlas var för sig, och att hålla dessa grupper samlade, hade kunnat visa att systemet var sårbart. Inte minst skulle möjligheterna att låsa förvaltningen planeringsmässigt över längre perioder kunna komma i konflikt med de treåriga mandatperioderna. Tiden från det att regeringen lämnade de så kallade myndighetsspecifika direktiven – som skulle ligga till grund för utarbetandet av FAF:en – till det att den treåriga perioden upphörde sträckte sig över en period av fem kalenderår. Likaså hade den starka tilltron till behovet av ett ökat beslutsunderlag och till kvantitativa data behövt analyseras närmare. För *det andra* utvärderades försöksverksamheten på ett otillfredsställande sätt. De problem som trots allt visade sig avvisades också utan närmare motiveringar. Till detta skall läggas att man på grundval av försöksverksamheten beslöt att införa treårsbudget i hela statsförvaltningen innan några mer omfattande erfarenheter hade kunnat fås.

Om programbudgeteringen misslyckades för att steget mellan plan och verklighet blev för stort kan i det här fallet motsatsen sägas vara fallet. Den inkrementalistiska strategi man valde var inte tillräckligt tydlig för att åstadkomma de förändringar som de övergripande planerna syftade till. Detta ger ändå skäl att tro att tidigare erfarenheter, trots att de sällan redovisades öppet, ändå spelat en viss roll. Här framgår också att inte bara en bristande förmåga att lära, utan även ett godtyckligt lärande, utgör ett problem för det politiska beslutsfattandet. Man hade gått från en stark tilltro till ett teoretiskt system utan tydliga handlingsrekommendationer till oklara men kraftfulla handlingsrekommendationer med svag förankring i teorbildning.

Resultatstyrningen

Som redan framgått beskrev Verksledningskommittén resultatstyrningen enbart i allmänna ordalag. Inte heller regeringen preciserade dess innebörd, och riksdagen godtog utan kommentarer.

De oklarheter som då rådde om resultatstyrningens mer precisa innebörd råder fortfarande, från regeringen till myndigheterna. In-

tervjuundersökningar visar att begreppet ofta ges en allmän och intuitiv tolkning.¹⁰⁹ I ett internt underlagsmaterial till RRV:s FAF 1996 konstateras följande.

”Det har på E-avdelningen [Avdelningen för ekonomi och resultatstyrning] aldrig funnits någon entydig ”teori” om resultatstyrning eller dess genomförande. I stället har flera olika förhållanden när det gäller styrningen av myndigheternas verksamhet förändrats under loppet av relativt kort tid – regler, dokument, system rutiner, information, styr- och ledningsfilosofi – och förändringarna har på ett relativt pragmatiskt och praktiskt sätt kopplats ihop till det ”område” som vi kallar för resultatstyrning. Man kan säga att resultatstyrning har varit ett bra och säljande begrepp för pågående reformer, att det har satt olika mer eller mindre tekniska förändringar in i ett sammanhang och gett dem mening och relevans.”¹¹⁰

I en skrift från RRV 1996 beskrivs den grundläggande betydelsen på följande sätt:

”Enklast kan resultatstyrningen beskrivas så att styrningen inom staten skall ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat och om förutsättningar att i framtiden kunna uppnå resultat.”¹¹¹

Även en alternativ beskrivning ges:

”Resultatstyrning används också som ett generellt begrepp för att karaktärisera en viss typ av styrning som orienterar sig mot målen för verksamheten och framtida resultat, i kontrast till styrning som fokuserar på inflödet eller verksamhetens former i flera andra jämförbara länder.”¹¹²

Osäkerheten märks även i språkbruket. Trots att beteckningen ”resultatstyrning” blivit den vedertagna under senare år kan man

¹⁰⁹ Erfarenheter av resultatstyrningen redovisas i Ehn & Sundström (1997).

¹¹⁰ *Erfarenheter av resultatstyrning i staten.* (1995).

¹¹¹ Furubo & Wærness (1996) s. 6.

¹¹² Furubo & Wærness (1996) s. 6.

fortfarande finna ”mål- och resultatstyrning” i offentliga handlingar, exempelvis i betänkanden från Finansutskottet.¹¹³

Oklarheten har inte hindrat att resultatstyrning blivit ett nyckelbegrepp i den rådande förvaltnings- och budgetpolitiken. Resultatstyrning har exempelvis hösten 1996 införts i budgetlagen som en bärande princip för budgetarbetet: ”Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.”¹¹⁴ Oklarheterna till trots har resultatstyrning i det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet under senare år kommit att ges delvis olika tolkningar, och fyra olika grundläggande betydelser av ”resultatstyrning” kan urskiljas. Den kan ses som en:

- princip för förhållandet mellan politik och förvaltning. I Verksledningskommitténs (VLK) betänkande beskrevs ”resultatstyrning”, (själva begreppet användes inte) huvudsakligen som en övergripande riktlinje för arbetsfördelning mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan förvaltningen.
- meta-princip för all styrning. Här avses förhållandet dels mellan *organisationer* (att förhållandet mellan riksdag, regering och förvaltning skall präglas av resultatkrav) och olika *styrformer* (att regelstyrning med mera skall resultatstyras).¹¹⁵
- operativ styrteknik som kan användas av departementen för att styra förvaltningen.
- teknik för myndigheternas interna styrning. Syftet är i första hand att ge myndigheterna riktlinjer för att ordna det egna arbetet på ett rationellt sätt. Den är inte (i första hand) avsedd att vara ett kontrollinstrument för riksdag och regering.

Den här klassificeringen är avsedd att belysa olika aspekter av begreppet som det används. Det betyder inte att olika aktörer konsekvent följer denna indelning. I själva verket är det vanligt att man betraktar resultatstyrning som ett övergripande begrepp som kan tillämpas på olika sammanhang och nivåer.

¹¹³ 1995/96:FiU7; SOU 1996:14.

¹¹⁴ Prop. 1995/96:220; KU 1996/97:3; snabbprot 961106.

¹¹⁵ Se exempelvis *ELMA*, Ds 1995:6; Furubo & Wærness (1996), s. 15.

Resultatstyrningen: utvecklingen efter introduktionen

När treårsbudgeteringen infördes var tanken att FAF:en skulle vara det centrala dokumentet. Men det fanns också planer på att införa en samlad årsredovisning, och en utredning tillsattes som 1990 presenterade ett betänkande.¹¹⁶ Årsredovisningen var avsedd att vara ett kortfattat och koncentrerat budgetdokument användbart för regeringskansliet. Den skulle översiktligt redovisa vad myndigheterna åstadkommit i förhållande till målen för verksamheten. För att citera en rapport från RRV:s avdelning för ekonomi och resultatstyrning:

”Resultatredovisningarna [som ingår i årsredovisningarna] skulle innehålla helt ny information i förhållande till den traditionella ekonomiska redovisningen. Myndigheterna skulle göra prestations- och effektmätningar regelbundet och presentera dessa på ett mer kortfattat och koncist sätt än tidigare. Myndigheterna skulle också koppla samman den ekonomiska och den verksamhetsmässiga redovisningen. Detta belyste behovet av mer precisa resultatbegrepp, tydligare verksamhetsindelning, bättre internt redovisningssystem, ökad verksamhetsstatistik och kostnadsmedvetenhet.”¹¹⁷

En försöksomgång genomfördes, och den utvärderades av RRV och Statskontoret. Enligt deras gemensamma rapport skall myndigheterna själva ha haft stor glädje av årsredovisningarna, men det var tveksamt om de varit användbara som beslutsunderlag för regeringen. I 18 Man konstaterade också att de skulle ta tid att utveckla. Årsredovisningar infördes dock, och de första lämnades till regeringen hösten 1992.

Årsredovisningarna är de enda budgetdokument som revideras, och revisionen utförs av RRV. Arbetsinsatsen från verkets sida får beskrivas som betydande och engagerar samtliga avdelningar, det vill säga avdelningen för effektivitetsrevision (f.d. förvaltningsrevisionen), årlig revision (f.d. redovisningsrevisionen) och ekonomi och resultatstyrning (f.d. ekonomiska avdelningen). Avdelningarna fick nya namn för att markera verkets närhet till den nya budgetpolitiken. Här kan också nämnas att RRV i samarbete med regeringskansliet och myndigheterna bedriver ett utvecklingsarbete kallat ”Lyftet” för att utveckla formerna för resultatredovisningarna.

¹¹⁶ *Årlig revision i statsförvaltningen*. SOU 1990:64; Wærness (1994) s. 24.

¹¹⁷ Wærness & Wigselius (1994) s. 25.

¹¹⁸ Wærness & Wigselius (1994) s. 24.

RRV:s profil har förändrats sedan Verksledningskommittén lade sitt förslag. Om tyngdpunkten tidigare låg på förvaltningsrevision har den flyttats mot redovisningsrevision och metod- och systemutveckling med mera. Vid förvaltningsrevisionen arbetar i dag ungefär en femtedel av samtliga anställda.

Om intresset för FAF:arna minskat har uppmärksamheten flyttats över på årsredovisningarna. Det skäl som nämns i RRV:s rapport är att resultatinformationen i FAF:arna var ”svår läsbar, ostrukturerad, ojämförbar”.¹¹⁹

När det gäller uppgifterna om huruvida resultatredovisningarna varit en framgång eller ej finns ett gemensamt drag i flera olika studier och rapporter. Sedda som underlag för politiskt beslutsfattande – för regeringens styrningen av förvaltningen – har de inte levt upp till förväntningarna. Förklaringarna varierar.¹²⁰

En förklaring är brister i ”implementeringen” i regeringskansliet. Man har exempelvis pekat på att utbildningsinsatserna från stabsmyndigheternas sida i första hand riktade sig till myndigheterna och att dessa byggde upp en kompetens snabbare än fackdepartementen. En förutsättning för att förklaringen skall vara giltig – och det oberoende av hur implementeringen bedrivits – är emellertid att det kan göras troligt att resultatstyrningen *hade* fått genomslag om implementeringen utformats på ett ändamålsenligt sätt. Förklaringen förutsätter nämligen att arbetet inom regeringskansliet *kan* anpassas till en resultatriktad styrning.

En annan förklaring är bristande intresse inom regeringskansliet, att man inte lyckats förändra invanda arbetsrutiner.¹²¹ Även denna förklaring förutsätter att en annorlunda utveckling varit möjlig – att resultatstyrningen får genomslag om intresse uppådas.

Vad dessa förklaringar visar är att en mer kraftfull förklaring måste bygga på iakttagelser om svårigheter på för reformen kritiska punkter. En mer intressant iakttagelse är därför att problem uppstått i mötet mellan två skilda typer av beslutsprocesser styrda av olika logiker och kulturer: en administrativ och en politisk.¹²² Man har helt enkelt inte lyckats engagera departementen därför att resultatstyrningen inte svarat på den politiska processens behov. Två problem har varit framträdande. För det första har fackdepartementen haft betydande svårigheter att formulera meningsfulla mål i regle-

¹¹⁹ Wærness & Wigselius (1994) s. 25.

¹²⁰ Se Ehn & Sundström (1997); *Förvaltningspolitik i förändring* (1996) s. 132ff.

¹²¹ Jfr Fahlström (1991) s. 35.

¹²² Fahlström (1991).

ringsbrev. För det andra har den information som lämnats i resultatredovisningarna brustit i relevans som beslutsunderlag. Vad som redovisats har i första hand haft karaktären av kontrollinformation – uppgifter om hur den löpande verksamheten fungerar. Möjligheterna att fatta beslut på grundval av denna information är naturligtvis begränsade.

Det bristande intresset i regeringskansliet har skapat en viss uppgivenhet inom myndigheterna, en känsla av att man producerar information som ingen läser. Om ett ökat intresse inte kan uppbådas kommer detta självfallet att leda till att kvaliteten i återrapporteringen minskar.

I en nyligen utkommen lägesrapport från RRV om resultatstyrningen är slutsatsen följande:

”att resultatstyrning i staten inte utgör en väldefinierad slutpunkt utan får snarast ses som ett pågående utvecklingsarbete, en strävan och ett synsätt vars konkreta innehåll och innebörd är beroende av olika omgivande faktorer.”¹²³

På en viktig punkt är dock påståendet att ”resultatstyrning” inte givits en mer specificerad innebörd uppenbart oriktigt. När beslutet om att införa resultatstyrning fattades inleddes ett arbete med att utarbeta riktlinjer och handledningar för budgetarbetet. Här avses dels förordningar och tillämpningsföreskrifter som reglerade själva budgetarbetet och utformningen av budgetdokumenten, dels metodskrifter som skulle hjälpa myndigheterna att utveckla sina resultatredovisningar. I dessa skrifter gjordes försök att klargöra och konkretisera den styrform som endast hade beskrivits i allmänna ordalag i den politiska beslutsprocessen. Det är oklart vilken praktisk betydelse dessa arbeten haft. Det saknas inte exempel på skrifter som närmast hade karaktären av kampanjmaterial. Men allmänt kan konstateras att försöken att göra resultatstyrningen användbar innebar att dess ursprungliga elegans som lösning på ett svårt politiskt problem gick förlorad. Avsikten var ju att resultatstyrningen både skulle stärka den politiska styrningen och minska beslutsfattarnas arbetsböda. Men tanken att riksdag och regering skulle kunna styra både mer och mindre visade sig inte vara fullt så enkel när stabsmyndigheterna började förklara systemet närmare. I en skrift från Statskontoret, *När riksdag och regering ska styra med resultat*, framgår att ”mål” egentligen bara var en övergripande beteckning på flera olika sorters mål, närmare bestämt fem stycken. Det

¹²³ Furubo & Wærness (1996).

”inriktningsmål” som nämns i den följande uppräkningsen är det mål som riksdagen formulerar, och ger enligt skriften ”i bästa fall en vink om det yttersta syftet med verksamheten.” Skillnaderna mellan de olika målen exemplifierades på följande sätt.

Inriktningsmål: ”Målet är att ge alla handikappade som kan arbeta denna möjlighet.”

Resultatmål: ”1995 ska 70% av de handikappade i arbetsför ålder ha arbeten på den ordinarie arbetsmarknaden.”

Effekt mål: ”att till 1995 ge 70% av alla handikappade som inte på egen hand kan få ett jobb ett arbete på öppna arbetsmarknaden.”

Produktionsmål: ”Myndigheterna skall ge 1.500 handikappade per år en sådan utbildning och träning att de kan få arbete på öppna arbetsmarknaden.”

Internt produktionsmål: ”Avdelning A skall varje termin anta 750 handikappade som kan tillgodogöra sig utbildningen.”

Det framgår av skriften att det kan vara svårt att formulera inriktningsmål för verksamheterna men det hävdas samtidigt att den stora svårigheten dock är för parterna att finna de nya roller styrformen förutsätter. Politiker är vanligen inte pådrivande när det gäller resultatmätningar och de har en ”olycklig benägenhet” att lägga sig i politiskt uppmärksammade detaljfrågor. Man konstaterar att helt i fred kunde inte förvaltningen få vara från politiska inbrott, ty sådana hör politiken till och kan också vara nödvändiga. Men får myndigheterna lösa sina produktionsuppgifter på egen hand blir de effektivare, och grunden läggs för verksamhetsintresse och professionalism. Detta förutsätter emellertid inte bara att rollfördelningen mellan politik och förvaltning respekteras utan också en förståelse för förvaltningens behov av att arbeta långsiktigt med klart fastlagda riktlinjer:

”Detta ställer krav på politikerna att tvärs över partigränser och åsiktsskillnader kunna enas om och hålla fast vid sådana riktlinjer. Detta är nog både ett mindre och större problem än man kanske många gånger föreställer sig. Ty vad som är det stora problemet är bristen på riktlinjer för den löpande verksamheten, för de 99% av verksamheten som det föreligger full eller närmast full politisk enighet om, men som det därför heller inte finns någon politisk uppmärksamhet på.”¹²⁴

¹²⁴ När riksdag och regering ska styra med resultat. (1990) s. 47f.

Här framgår tydligt att styrsystemet ansågs vila på villkor när det gäller förhållandet mellan politik och förvaltning som får beskrivas som både stränga och omtvistade. Någon närmare analys av dessa villkor genomfördes dock inte.

Om det på vissa punkter gjordes försök att precisera innebörden i grundläggande begrepp visades en betydligt större öppenhet när det gällde andra aspekter av systemet. Någon generell teknifiering av systemet ägde alltså inte rum. I det vägledningsmaterial som RRV utarbetade på uppdrag av regeringen för den första myndighetsgenerationen som skulle genomgå fördjupad prövning stod att läsa att resultat kunde betyda antingen myndighetens *prestationer* eller *effekterna* av dessa prestationer. Svårigheten var här inte i första hand att ange skillnaden mellan prestation och effekt utan att avgöra om prestations- respektive effektmått var relevanta för olika verksamheter. Skall exempelvis Tullverket åläggas att analysera effekterna av sina beslag?¹²⁵ Inte heller Budgetförordningen var särskilt utförlig på den här punkten: "I resultatanalysen skall analyseras hur prestationer har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten."¹²⁶ I den nya budgetlagen talas enbart om "resultat". Vidare framgick av det vägledningsmaterial som RRV utarbetade på uppdrag av regeringen att man hade haft vissa problem med den pedagogiska utformningen, trots att man bemödat sig om att lämna ett stort utrymme åt bilder och teckningar av personer med pratbubblor etc. I försöken att förklara vad som utmärkte effekter återfanns följande påståenden: "En effekt är det som hänt och som annars inte skulle ha hänt." Vidare: "Med effekter kan även förstås händelser som först efter närmare granskning kan antas vara effekter."¹²⁷

Utöver resultatredovisningen skulle myndigheterna även genomföra en resursanalys och en framtidsanalys. Några av de frågor som kunde behöva ställas i framtidsanalysen enligt vägledningsmaterialet var följande:

"Vilka förändringar kommer att inträffa under överblickbar tid i den del av samhället där myndigheten verkar? Vad kommer förändringarna att innebära för myndigheten med hänsyn

¹²⁵ För en diskussion om effekt- respektive resultatmätning, se exempelvis Sandahl (1995) & (1996).

¹²⁶ 11 § SFS 1989:400.

¹²⁷ *Resultatorienterad styrning och budgetdialog*. (1989) RRV, "Ettan" s. 10f.

till dess mål och uppgifter? Kommer det att frågas efter nya eller förändrade tjänster från myndigheten vare sig det gäller tjänster i en uppdragsverksamhet, tillsyn och kontroll, rättskipning eller annat? Kommer det att uppstå spontana lösningar genom nya eller gamla aktörer eller genom teknikutveckling? Kommer teknikutvecklingen att ge möjlighet till en bättre verksamhet? Eller kommer teknikutvecklingen att medföra nya problem, kommer t.ex. kemikalier vålla problem för miljön eller datautvecklingen för integriteten. Beträffande teknikutveckling se vidare bilaga 2 avsnitt 1.”¹²⁸

Det var framtidsanalysen som tillsammans med resultatanalysen och resursanalysen bildade utgångspunkten för den vidare analysen i FAF:en.

Avslutningsvis kan konstateras att resultatstyrning var ett svar på iakttagelsen att politikernas makt minskat och att tjänstemännen fått ett allt större inflytande. Riksdagens och regeringens lösning på detta problem var att de själva skulle ägna sig åt de stora frågorna och överlåta konkretiseringen och verkställandet till tjänstemännen. De beslöt i denna lösnings anda att i fortsättningen styra med mål och resultat, och överlät följdriktigt åt tjänstemännen – i och utanför regeringskansliet – att utforma de närmare detaljerna i detta system. Och det var vad tjänstemännen gjorde.

Riksdagens revisorer har i flera granskningar gjort riksdagen uppmärksam på att det system som skall stärka den politiska styrningen i själva verket kan få motsatt effekt.

”Om inte riksdagen tar aktivare del i mål- och resultatstyrningen finns det betydande risker för att omläggningen av styrsystemet inte kommer att, som tänkt var, innebära en starkare politisk styrning från riksdagens sida utan tvärtom en minskad sådan.”¹²⁹

¹²⁸ *Resultatorienterad styrning och budgetdialog*. (1989) RRV, "Ettan" s. 10f.

¹²⁹ 1994/95:RR14 s. 1; 1995/96:FiU7.

Avslutande diskussion

Det finns två olika sätt att läsa denna text: en svagare läsning och en starkare. Enligt den svagare läsningen är texten huvudsakligen en redogörelse för ett händelseförlopp. Frågan om huruvida försöken med resultatstyrningen varit framgångsrika eller ej lämnas därhän. Den starkare läsningen innebär att man ser beskrivningen som en prövning och värdering av resultatstyrningens hållbarhet som styrsystem. En sådan läsning syftar till att skapa klarhet om huruvida resultatstyrningen är ett lämpligt styrsystem eller ej.

Med tanke på den kritik som redovisats mot resultatstyrningens tillämpningar i denna promemoria kan den starkare läsningen framstå som den naturliga. Det empiriska underlaget för kritiken har varit förhållandevis omfattande och samstämmigt. Att då beskriva dessa erfarenheter enbart som intressemotsättningar eller som skilda synsätt förefaller utmanande.

Trots detta finns det skäl att mana till viss försiktighet när det gäller allmänna omdömen om resultatstyrningen. I en sammanfattning av kunskapsläget från RRV, daterad 1996, konstateras bland annat att RRV – som sannolikt är den organisation som har den bredaste kunskapen om läget – har ”mindre kunskap” om:

- hur ”den interna styrningen i myndigheterna ser ut och fungerar.”
- effektinformationen, ”dess omfång, kvalitet och användning.”
- sambandet mellan ”resultatstyrningen och utfallet av olika verksamheter.”¹³⁰

Dessa påståenden vittnar inte bara om att det finns betydande luckor i uppföljningen och analysen av utvecklingsarbetet. De innebär också att det saknas förutsättningar för en mer fullständig beskrivning av vad introduktionen av resultatstyrning inneburit. Kunskapsbristen undergräver inte bara argument för resultatstyrning utan även mot.

Tyngdpunkten i denna promemoria har dock legat på resultatstyrningen som ett politiskt styrsystem, och där står vi på betydligt säkrare mark. Svårigheterna som funnits i att tillämpa systemet inom riksdag och regering, samt i departementens kontakt med myndigheterna, visar att systemet inte fungerar som det var tänkt. Det finns också skäl att återupprepa att oklarheterna om vad resultatstyrning

¹³⁰ Furubo & Wærness (1996) s. 23.

innebär gör det svårt att säga något mer allmänt om "resultatstyrningens" egenskaper. Den kritik som refererats här har gällt specifika tillämpningar av målstyrning och resultatredovisning och får inte förväxlas med en allmän kritik av resultatanalyser som beslutsunderlag. Påpekandet kan tyckas självklart. Men det finns exempel på att ett ökat intresse för "resultat" har tagits till intäkt för att resultatstyrningen vunnit terräng.

Trots dessa reservationer finns det utrymme för ett antal allmänna iakttagelser. Det framgår exempelvis mycket tydligt av framställningen att de institutionella formerna för utvecklingen av budgetprocessen haft stor betydelse. Den utveckling som beskrivits – från 60-talets försöksverksamhet med programbudgetering till 90-talets rambeslutsmodell – har i betydande utsträckning formats i en förhållandevis begränsad om än inte sluten organisatorisk miljö, dominerad av ett fåtal departement, utredningar och stabsorgan. Att närmare bestämma olika aktörers och organisationers inflytande är emellertid svårt. Det är inte så att de idéer som legat till grund för utvecklingsarbetet har uppstått i nämnda miljö, utan påverkan av exempelvis internationella idéströmmar har varit tydlig. Utvecklingsarbetet har också haft starka programmatiska drag, men har för den skull inte varit obrutet. Det har präglats av omfattande problem och motgångar som dock har varit tillfälliga i den meningen att reformarbetet fortsatt där det tidigare avbrutits när möjligheter givits. Det har i allt väsentligt handlat om att trots svårigheter genomföra idéer som formulerades på ett tidigt stadium. Erfarenheter från genomförandeprocessen har främst uppfattats som hinder för att nå det uppsatta målet, och inte som underlag för eftertanke och analys. Kontrasten mot en aktivt lärande process har varit slående. Det finns därmed en påfallande diskrepans mellan det idémässiga innehållet i reformarbetet och formerna för genomförandet. Ett syfte med resultatstyrningen var att rikta uppmärksamheten på statliga verksamheters resultat – men intresset för resultat har inte omfattat resultaten av själva reformarbetet. Motgångar har tonats ned och framgångar har anförts som skäl för att fortsätta på den redan inslagna vägen. Här kan nämnas att ELMA-gruppen – som tillsattes för att stärka resultatstyrningen – konstaterat att försöken med programbudgeteringen inte hade varit helt förgäves, utan att de inneburit att man lagt en grund till en resultatorienterad styrning genom att en "teknisk infrastruktur för nya ekonomi-administrativa rutiner" introducerats.¹³¹ I Budgetlagsutredningen beskrevs utvecklingen från försöksverksamheten med programbudgetering till införandet av

¹³¹ Ds 1995:6 s. 8.

resultatstyrning visserligen kortfattat men närmast som evolutionär.¹³²

Det har också funnits en diskrepans mellan den övergripande målsättningen för resultatstyrningen – att stärka den politiska makten – och det sätt som detta system kom att genomföras på. Det politiska intresset har med få undantag varit svagt. Riksdagens roll synes exempelvis ha varit av underordnad betydelse, även om frågor om budgetprocessens form rönt ökad uppmärksamhet under senare år.

En annan iakttagelse är att flera av de problem som drabbade resultatstyrningen framstår som i allt väsentligt förutsägbara. Man kan närmast tala om att det rått brist på överraskningar när det gäller problemens art. De väl kända svårigheterna att finna allmänna och enkla mått som är relevanta för beslutsfattare i tidsnöd ledde till en osäkerhet om vilka uppgifter som önskades och till en omfattande och delvis planlös statistikproduktion. Inte heller fanns en tydlig beredskap inom regeringskansliet för hur den önskade resultatinformationen skulle behandlas. Man hade inte tillräckligt noga analyserat vilken betydelse uppgifter om myndigheters resultat hade för den politiska processen och för politiskt beslutsfattande. Vilka slutsatser skulle exempelvis dras av det förhållandet att en myndighet uppnått sina mål? Skulle den ges ökade eller minskade resurser? Vad gör man med myndigheter som inte svarar mot förväntningarna? Hur såg belönings- och sanktionssystemet ut i den ordning man skapat? Slutsatsen av detta tycks vara att även om man fått den önskade informationen fanns ingen genomtänkt strategi för hur den skulle användas.

Mycket tyder också på att det finns en skillnad mellan ”mål” och ”resultat” som inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. En förklaring till problemen med att återföra resultatinformation till beslutsprocessen är nämligen svårigheterna att rapportera resultat på samma nivå som målen för verksamheten formulerades. Ett syfte med resultatstyrningen var ju att göra det möjligt för politikerna att ägna sig åt de stora frågorna genom att överlåta verkställandet till tjänstemännen. Men detta överlåtande förutsätter inte bara att mål kan formuleras på en övergripande nivå, utan även att resultat kan anges på motsvarande nivå. Det skulle ju vara inkonsekvent att enbart kräva en övergripande kunskap om verksamheterna när målen formuleras men en detaljerad kunskap om verkställandet för tolkningen av resultaten.

Tanken med resultatstyrning var i grunden god. Politikerna skulle kunna ge tjänstemännen ett uppdrag och dessa skulle sedan rappor-

¹³² SOU 1996:14 s. 307ff.

tera när uppdraget var slutfört. Det skall räcka med att ange mål och att granska resultat för att styra.

Denna rollfördelning mellan politiker och tjänstemän fungerar i förhållandevis enkla situationer där utförda uppdrag kan avrapporteras på ett oproblematiskt sätt. Utan att förringa svårigheterna med att formulera meningsfulla övergripande mål tycks detta ändå vara lättare än att sammanställa och väga samman stora mängder operativa resultat till motsvarande övergripande nivå. Att exempelvis aggregera olika resultat av en differentierad och komplex verksamhet – som den inom skolan eller sjukvården – till ett mått på ett övergripande resultat är uppenbarligen utomordentligt komplicerat. Det är i praktiken mycket sällan som det går att redovisa läget inom en verksamhet med sammanfattande omdömen. Det är en sak att slå fast att ett mål för hälso- och sjukvården är att ge en god vård på lika villkor för hela befolkningen. Men det är något annat att redovisa eventuella brister i denna likabehandling på ett enkelt och begripligt sätt. Avvikelse från det angivna målet kan ju vara mångdimensionella och svårfångade.

Till detta kommer att det i regel är lättare att mäta resultat i form av prestationer än i form av effekter, samtidigt som det politiska intresset främst gäller just effekterna. Politiker vill veta om skolan eller sjukvården fungerar, inte hur många lektioner som hållits eller operationer som utförts. Uppgifter om prestationer är viktig kontrollinformation, medan uppgifter om effekter är betydelsefulla som beslutsunderlag.

Ett annat problem har varit tanken att de övergripande och vaga idéerna om resultatstyrning skall kunna verksamhetsanpassas genom en lärande process. Även denna tanke är god. Men den förutsätter en någorlunda tydlig uppfattning om vilken kunskap som skall ligga till grund för denna verksamhetsanpassning och vad den innebär.

Det är i och för sig rimligt att utgå från att olika verksamheter ställer olika krav. Men frågan hur dessa krav skall kännas igen och förstås är inte lika enkel. Det är inte självklart att det här handlar om mindre ”anpassningar” av en grundläggande princip. Och hur pass omfattande får verksamhetsanpassningen vara innan resultatstyrningen har förlorat sin karaktär? Det är en sak att tillämpningen av en allmän princip kräver ett visst mått av hänsynstagande till omständigheterna. Men saknar man kriterier för hur långt detta hänsynstagande får drivas kan naturligtvis anpassningen bli så pass omfattande att resultatstyrningen övergår i en annan styrform. Det är därför viktigt att skilja mellan anpassning som ligger inom resul-

tatstyrningens ram och sådan anpassning som innebär att resultatstyrningen kompletteras med andra styrformer. Att valet av resultatmått beror på verksamhetens art är en sak. Det är något annat att "verksamhetsanpassa" resultatstyrningen genom att exempelvis använda en omfattande regelstyrning.

Det är också viktigt att framhålla att den organisatoriska miljön som burit upp reformverksamheten inte har varit homogen. Synen på resultatstyrningen har varierat inom regeringskansliet och staborganen: över tid samt mellan och inom de olika organisationerna. En tydlig tendens är dock att en förenklad syn på resultatstyrningen ofta har fått ersätta inte bara en diskussion om alternativa lösningar utan även en problemorienterad syn på själva resultatstyrningen. Frågan kan till och med ställas om inte resultatstyrningen *på det sätt som den har bedrivits* har lett till sämre kunskap om förvaltningens resultat än vad som annars hade varit möjligt att få. Det finns inga beräkningar av vad resultatstyrningen kostat. Men de resurser den krävt hade kunnat användas för mer kvalificerade analyser.

En annan iakttagelse är att den rationalistiska reformstrategi som präglat resultatstyrningen har givits ett betydande handlingsutrymme genom att alternativa strategier inte har formulerats på ett tydligt sätt. En förklaring till att kritiken mot både programbudgeteringen och resultatstyrningen har fått begränsad verkan är att kritiken inte har mynnat ut i alternativ som varit gripbara för det politiska systemet. Det har visserligen formulerats utkast till andra styrstrategier. Men dessa har företrädesvis formulerats inom ramen för en akademisk diskussion och givit mycket oklara handlingsrekommendationer.

Förhållandet mellan resultatstyrningen och det politiska systemet är dock mångfacetterat. Å ena sidan kan resultatstyrningen ses som ett utslag av samma tendens som den skulle motverka. Resultatstyrningen blev bara ett i ledet av teknokratiska förslag som inte var utformade efter den politiska processens logik. Å andra sidan har resultatstyrningen blottat svagheter i det politiska systemet. Riksdag och regering har accepterat otillräckligt underbyggda förslag om förändrad styrning av förvaltningen, men sedan inte använt de system man beslutat om att införa. Detta skulle då kunna tolkas som att införandet av resultatstyrningen inte skett i strid med politikernas vilja, utan att man i ett trängt ekonomiskt medvetet överlätit svåra politiska beslut åt tjänstemännen.

Litteraturförteckning

Amnå, Erik. (1981) *Planhushållning i den offentliga sektorn?: Budgetdialogen mellan regering, förvaltning under efterkrigstiden*. Norstedts.

Att studera framtiden. Framtidsstudiekommittén. SOU 1986:33.

Back, Jan-Erik & Back, Stefan. (1989) *Den svenska statsbudgeteten*. SNS Förlag.

Bergström, Hans. (1987) *Rivstart?* Tiden.

Brunsson, Karin. (1995) *Dubbla budskap*. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten. (1979) *Beslut och handling*. Liber.

Budgetlag. Budgetlagsutredningen. SOU 1994:14

Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt. (1987) *Budget in a cold climate*. EFI.

De Geer, Hans. (1995) "C. Tarras Sällfors: Sveriges första professor i industriell ekonomi och organisation." i Engwall, Lars. (red.).(1995) *Föregångare inom företagsekonomi*. SNS.

Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningen. SOU 1990:44

Det går att mäta effekter! Statskontoret 1993:4.

Ehn, Peter & Sundström, Göran. (1997) *Samspelet mellan regering och förvaltning*

ELMA. Ds 1995:6.

Erfarenheterna av försöksverksamheten med treåriga budgettramar. (1988) RRV.

Erfarenheter av resultatstyrning i staten. Slutrapport, FAF-tvärgrupp 1. (1994) RRV. o.p.

- Fahlström, Magnus. (1991) *Hur går det?* RRV.
- Feldt, Kjell-Olof. (1991) *Alla dessa dagar*. Norstedts.
- Folkstyrelsens villkor*. Folkstyrelsekommittén. SOU 1987:6.
- Fredriksson, Berndt. (1980) "Finansförvaltning i förändring" i *Statskontoret 1680-1980*. Liber.
- Furubo, Jan-Eric & Wærness, Marit. (1996) *Med resultatet i fokus*. RRV.
- Förnyelse genom omprövning*. Förvaltningsutredningen. SOU 1979:61.
- Förvaltningspolitik i förändring*. (1996) RRV.
- Förvaltningsrevision*. (1970) RRV.
- Gorpe, Peter. (1978) *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Liber.
- Henrikson, Arne; Ivarsson, Sven Ivar & Edgren Claes. (1965) *Rapport om amerikansk programbudgetering*. Militärstabens tryckeri.
- Hermansson, Jörgen. (1996) "Demokratisk reformism och dess kritiker" i *Det offentliga åtagandet*. RRV.
- Hirdman, Yvonne. (1989) *Att lägga livet till rätta*. Carlssons.
- I framtidens tjänst*. (1986) Gidlunds.
- Jacobsson, Bengt. (1984) *Hur styrs förvaltningen?* Studentlitteratur.
- Johansson, Anders (1995) *Att styra med och mot mål och resultat*. Novemus.
- Johnsson, Inge. (1978) *Maktens verktyg*. Liber.

- Kajiser, Arne & Tiberg, Arne. (1996) *The establishment, transformation and diffusion of operations research in Sweden, 1945-1980*. (1996) KTH.
- Källström, Staffan. (1984) *Värdenihilism och vetenskap*. Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Larsson, Torbjörn (1986) *Regeringen och dess kansli*. Studentlitteratur.
- Lauvdal, Torunn. (1993) *Pedagogikk, politikk og byråkrati*. Universitetet i Trondheim.
- Lindström, Stefan. (1991) *Hela nationens tacksamhet*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Magnander, Ebbe; Lalin, Per Olof & Bretschneider, Alfred. (1970) *Programbudgetering i USA*. RRV.
- Mellbourn, Anders. (1986) *Bortom det starka samhället*. Carlssons.
- Molander, Per. (1981) *Systemanalys i Sverige*. Delegationen för systemanalys, FRN.
- Mundebo, Ingemar. (1988) *Resultatanalys*. RRV
- Mundebo, Ingemar. (1993) *Förnya den offentliga sektorn!* RRV.
- Murray, Carl. (1963) *Redogörelse för budgeteknik och budgettillämpning*. o.p.
- Mål och program i verksamhetsplanering*. (1976) RRV.
- Nordin, Svante. (1984) *Från Hägerström till Hedenius*. Doxa.
- Nybom, Thorsten. (1980) "Det nya Statskontorets framväxt" i *Statskontoret 1680-1980*. Liber.
- När riksdag och regering ska styra med resultat*. (1990) Statskontoret.
- Om planering vid statliga myndigheter*. (1977) Statskontoret.

Planering och programbudgetering inom försvaret. Forsvarsdepartementets programbudgetgrupp. SOU 1969:25.

Politisk styrning – administrativ självständighet. Förvaltningsutredningen. SOU 1983:39.

Premfors, Rune (1989) *Policyanalys.* Studentlitteratur.

Quade, E. S. (1975) *Analysis for Public Decision.* Elsevier.

Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Verksledningskommittén. SOU 1985:40.

Regeringsarbetet. Författningsutredningen: II. SOU 1958:14.

Resultatorienterad styrning och budgetdialog. (1989) RRV

Resurser och resultat. (1993) RRV.

Riksdagens revisorers förslag angående information och resultatstyrning. Förslag till riksdagen 1994/95:RR14.

Ringström, Björn. (1987) *20 år med nya RRV.* RRV.

Rombach, Björn. (1991) *Det går inte att styra med mål!* Studentlitteratur.

Sandahl, Rolf. (1995) *Resultatanalys.* RRV

Sandahl, Rolf. (1996) *Att mäta effekter.* RRV.

Tarschys, Daniel & Eduards, Maud. (1975) *Petita.* Liber.

Tarschys, Daniel. red. (1978a) *Vem håller i rodet?* Liber.

Tarschys, Daniel. (1978b) *Den offentliga revolutionen.* Liber

Tillsyn. (1996) RRV.

Treåriga budgetramar: Erfarenheter av försöksverksamheten. Statskontoret 1988:7.

Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering: delrapporterna 1-4. (1975) RRV.

Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering: En sammanfattande slutrapport. (1975). RRV.

Wærness, Marit. (1990) ”Treårsbudgetering som rationalisering.” i Brunsson, Nils. & Olsen, Johan P. *Makten att reformera.* Carlssons.

Wærness, Marit & Wigselius, Marianne. (1994) *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen.* RRV.

Vinde, Pierre & Petri, Gunnar. (1975) *Hur Sverige styres.* 4:e omarbetade uppl. Prisma

Wittrock, Björn. (1980) *Möjligheter och gränser.* Liber.

Wittrock, Björn & Lindström, Stefan. (1984) *De stora programmens tid.* Akademitid. Akademilitteratur.

Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen

Peter Ehn och Göran Sundström

Peter Ehn och Göran Sundström är båda anställda vid RRV:s avdelning för effektivitetsrevision och arbetar som biträdande sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen. Ehn är doktorand i statsvetenskap med inriktning på förvaltningsforskning och Sundström är fil. kand. i statsvetenskap.

”Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet *men* på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala *men* självständiga ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda *men* på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa. Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning.”

Bo Hammarskjöld

Innehållsförteckning

1. Inledning	77
Studiens syfte och uppläggning	79
2. Samspelet mellan regering och förvaltning	81
En rättssäker stat	82
En demokratisk och folkstyrd stat	84
En effektiv och serviceinriktad stat	86
3. Den ”nya” ämbetsmannen – verkschefen som exempel	89
Om befogenheter och kontroll	90
Om kunskapsförmedling och oberoende	106
Om behovet av att forma sin miljö	115
Om verkschefsutnämningar och chefspolitik	121
4. Resultatstyrning i budgetprocessen	133
Resultatstyrning som förvaltningspolitisk idealmodell	134
Resultatstyrning i praktiken	136
Regeringskansliet – resultatstyrningens svaga länk?	153
5. En tid för omprövning	163
Omprövning som prat	164
Åtgärder för att underlätta omprövningsarbetet	166
Hinder för omprövning	170
6. Analys och slutsatser	187
Verksamhetsanpassning – javisst, men hur då?	187
Att stärka den politiska ledningen över förvaltningen	191
Att öka myndigheternas handlingsfrihet	198
Vad har hänt med rättssäkerhetskraven?	200
Avslutande diskussion	204
Käll- och litteraturförteckning	207

1. Inledning

NÄR RELATIONERNA INOM svensk statsförvaltning diskuteras hör det till konventionen att nämna det unika i förvaltningsmodellen. Med undantag för Finland skiljer sig Sverige från andra länder genom indelningen i små politikskapande departement och relativt självständiga verkställande myndigheter med långtgående befogenheter – en indelning som givit näring åt tanken om en tydlig gräns mellan politik och förvaltning.

Denna traditionella och formella bild av svensk statsförvaltning stärks av modellens djupa historiska rötter. I vissa grundläggande avseenden är dagens förvaltningsorganisation, och relationen mellan olika nivåer inom densamma, präglad av överväganden som gjordes redan i stormaktstidens Sverige. Det finns tydliga kopplingar mellan nu gällande regeringsform och de äldre vad beträffar regleringen av förhållandena mellan å ena sidan regeringen och dess kansli och å andra sidan myndigheterna. Många andra centrala regler och principer gällande relationerna inom förvaltningen är också av gammalt datum.

Idén om att det går att dra en skarp gräns mellan politik och förvaltning har i dag hög aktualitet. Under den senaste tjugooårsperioden har riksdag och regering successivt förändrat styrningen av, och samspelet med, förvaltningen. Avsikten har varit att stärka den politiska ledningen av förvaltningen och öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet.

Ett centralt led i detta förändringsarbete har varit att försöka tydliggöra gränsen mellan politik och förvaltning och renodla de olika aktörernas roller, inte minst vad gäller befogenheter och ansvar. Politikerna skall i mindre utsträckning än tidigare ägna sig åt detaljfrågor och löpande ärenden och i stället fokusera övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Samtidigt under-

stryks betydelsen av att man följer upp och utvärderar myndigheters verksamhet. Myndigheterna skall å sin sida ges ökad handlingsfrihet att förverkliga de politiskt fattade besluten. De skall även ta fler initiativ till förändringar och i ökad utsträckning förse riksdag och regering med tillförlitligt beslutsunderlag.

Regeringen menar att det inte föreligger någon motsättning mellan å ena sidan myndigheternas ökade självständighet och å andra sidan de politiska beslutsfattarnas ansvar för förvaltningsverksamheten och ansträngningarna att stärka ledarrollen. Dessa båda utvecklingstrender uppges spegla två sidor av samma mynt – de är skilda led i en sammanhållen styrstrategi. För att citera den s.k. Verksledningspropositionen från 1987:

”...regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än i dag. Samtidigt bör myndigheterna ges ansvar och befogenheter som gör det möjligt för dem att effektivt fullgöra de tilldelade uppgifterna. Det är enligt min mening fullt möjligt att förena en mer stringent politisk styrning av förvaltningen med större frihet för myndigheterna att sköta de löpande angelägenheterna.”¹³³

Den styrstrategi eller styrfilosofi som skisserats ovan har kommit att kallas *resultatstyrning*. Detta begrepp diskuteras närmare i kapitel fyra. Redan här förtjänar emellertid nämnas att resultatstyrningsbegreppet är omstritt. Det begränsas ibland till att gälla styrningen i budgetprocessen; främst de mål och resultat som regering och myndigheter redovisar i olika budgetdokument.

Resultatstyrningsstrategin formulerades ursprungligen i mycket allmänna ordalag. Riktlinjerna drogs upp av Verksledningskommittén i mitten av 1980-talet, och regeringen presenterade strategin i 1987 års Verksledningsproposition och 1988 års kompletteringsproposition. Hur reformprogrammet närmare skall utformas anges inte i dessa dokument utan regeringen betonar att arbetet skall bedrivas pragmatiskt och att modellen successivt skall anpassas efter de skilda verksamheternas särart.

¹³³ Prop. 1986/87:99 s. 14.

Studiens syfte och uppläggning

Syfte

Sedan slutet av 1980-talet har det pågått ett intensivt arbete med att implementera resultatstyrningsmodellen. Syftet med denna studie är att diskutera och analysera hur detta arbete lyckats. Tre frågor fokuseras: Hur har den förändrade styrningen påverkat:

- den politiska ledningen över förvaltningen?
- effektiviteten i förvaltningsverksamheterna?
- rättssäkerhetskraven?

Genomförande och avgränsningar

Undersökningen gör självfallet inte anspråk på att fullständigt besvara frågeställningarna ovan. Materialet består i huvudsak av intervjuer med politiker och tjänstemän i departement och myndigheter. Vi studerar således primärt *attityder* till den förändrade styrningen och inte faktiska beteenden. Intervjuerna har dock kompletterats med annat empiriskt material; såväl intervjudata som offentligt tryck och forskningslitteratur har använts. Vidare är undersökningen problemorienterad. Vi har i första hand inriktat oss på förhållanden som kräver uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med att förbättra samspelet mellan regeringskansliet och myndigheterna.

Såväl aktiva som före detta statsråd, statssekreterare, chefstjänstemän på departement samt verkschefer har intervjuats. Vi har även talat med ett begränsat antal myndighetstjänstemän under verkschefsnivå. Erfarenhet och verksamhetsområde har varit två viktiga urvalskriterier. Vad gäller myndighetsföreträdare har också myndighetens storlek och ledningsform påverkat urvalet. Sammanlagt har ett 70-tal intervjuer genomförts under perioden juni-september 1996. Intervjuerna har genomförts utifrån ett strukturerat och öppet frågeformulär; intervjupersonerna har själva i samtalsform fritt fått formulera svar på relativt allmänt hållna frågor.

Vi har valt att avgränsa undersökningen till tre, enligt vår mening aktuella och centrala, problemområden. Dessa är:

1. *Den "nya" ämbetsmannen.* Här diskuteras verkscheferns rollen och hur den har förändrats under senare år. Att vi har valt att särskilt studera verkscheferns rollen beror på att verkschefen har en central position i skärningen mellan politik och förvaltning. Mötet mel-

lan politik och förvaltning blir sällan så intensivt, komplext och svårhanterligt som i verkschefens rollen. Verkschefens strategiska betydelse för politikens genomförande har också ökat successivt under senare år.

2. *Resultatstyrning i budgetprocessen.* Som påpekats ovan kan resultatstyrning i dag ses som den övergripande principen för samspelet mellan politik och förvaltning. Utvecklingsarbetet har emellertid i betydande utsträckning koncentrerats till budgetprocessen och de olika budgetdokumenten. Vi har därför valt att särskilt studera resultatstyrningen i budgetprocessen, främst målformulering och informationshantering.
3. *Omrövningsarbetet.* Kraven på mer genomgripande omprövningar och omprioriteringar av verksamheter har ökat under de allra senaste åren, inte minst mot bakgrund av obalanserna i statsfinanserna. Omprövningarna och omprioriteringarna ställer stora krav på samspelet mellan politik och förvaltning, särskilt vad gäller informationshantering. Vi har därför valt att studera omrövningsarbetet främst utifrån ett informationsförsörjningsperspektiv.

Dessa teman är delvis överlappande, vilket betyder att vissa frågor berör fler än ett tema. Vi har emellertid så långt möjligt försökt att undvika upprepningar. Det bör understrykas att det empiriska materialet är omfattande. Bilden är sällan entydig vad gäller olika problem, vilket innebär att framställningen i de empiriska kapitlen stundtals kan framstå som motsägelsefull. I det avslutande kapitlet gör vi dock en samlad bedömning och analys av det empiriska materialet. Nämnas skall slutligen att vi endast i begränsad omfattning uppmärksammar förhållanden som berör myndigheternas interna arbete.

Disposition

Kapitel två innehåller en översiktlig genomgång av hur samspelet mellan regering och förvaltning har förändrats i ett formellt perspektiv under de senaste 15-20 åren. I kapitel tre till fem redovisas det empiriska materialet; i kapitel tre verkschefens rollen, i kapitel fyra resultatstyrningen i budgetprocessen och i kapitel fem omrövningsarbetet. Kapitel sex består av analys och slutsatser.

2. *Samspelet mellan regering och förvaltning*

RIKSDAG, REGERING OCH förvaltning förväntas leva upp till och värna om vissa centrala värden. I det offentliga trycket och forskningslitteraturen förekommer olika klassificeringar av sådana värden. Exempelvis utpekar regeringen i direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen ”demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet” som de grundläggande krav som måste ställas på och tillgodoses av den statliga förvaltningen.¹³⁴

Även om det finns en allmän strävan att kontinuerligt leva upp till och värna alla dessa värden tenderar beslutsfattarna att under en given period prioritera vissa högre än andra. När sedan förutsättningarna på ett eller annat sätt förändras förskjuts uppmärksamheten mot andra värden med följd att reformer och åtgärder ändrar inriktning.¹³⁵ Dessa förskjutningar kan även ha stor betydelse för samspelet mellan regering/departement och myndigheter; relationen är nämligen beroende av vilket eller vilka av värdena som för tillfället prioriteras. Till saken hör att det många gånger kan vara svårt för enskilda aktörer i departement och myndigheter att avgöra vilka

¹³⁴ Dir. 1995:93. Detta är således generella krav som gäller för samtliga beslutande och verkställande statliga organ. En annan sak är att olika myndigheter tillskriver värdena olika tyngd beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs.

¹³⁵ Se RRV 1996:50 s. 343 f. och SOU 1983:39 s. 95. Dessa förskjutningar kan ske på olika plan, de kan exempelvis gälla en särskild myndighet, ett visst politikområde eller hela förvaltningen. Under den senaste tjuugoårsperioden har det blivit vanligare med övergripande och sammanhållna reformer som omfattar hela eller stora delar av förvaltningen (jfr RRV 1996:50 kap. 3).

värden som skall väga tyngst, vilket betyder att det också finns delade meningar om hur samspelet bör gestalta sig. Meningsskiljaktigheterna kan stundom vara betydande, inte minst som en prioritering av ett värde ofta medför en nedprioritering av ett annat.

I detta kapitel skildras översiktligt hur samspelet mellan regering och förvaltning formellt förändrats under de senaste 15-20 åren. Beskrivningen sker utifrån tre värden: *rättssäkerhet*, *demokrati* och *effektivitet*.¹³⁶ Avsikten med detta är att visa att många reformer föregåtts av avvägningar mellan dessa olika värden och ofta också syftat till att upprätthålla och stärka flera värden. En sådan beskrivning underlättar tolkningen av de meningsskiljaktigheter som kan uppstå bland aktörer i statsförvaltningen och i den förvaltningspolitiska debatten i övrigt. Kapitlet fungerar därmed som en introduktion till de efterföljande kapitlen, där vi redogör för hur politiker och ämbetsmän ser på dagens förvaltningsmodell.

Understrykas bör att ambitionen endast sträcker sig till att på ett övergripande plan redogöra för viktigare formella förändringar som följt av den nya styrstrategin och de grundläggande motiven bakom förändringarna. Det är således inte frågan om att ge en fullständig beskrivning av hur samspelet mellan regering, departement och myndigheter formellt är tänkt att fungera. Det innebär exempelvis att den mer grundläggande statsrättsliga regleringen avseende relationerna mellan riksdag, regering och myndigheter huvudsakligen lämnas utanför redogörelsen.

En rättssäker stat

Rättsstaten som idealmodell

Statsförvaltningen dominerades länge av "nattväktarstatens" funktioner, främst upprätthållandet av lag och ordning samt försvar. Likheten med domstolarnas verksamhet har varit tydlig, såtillvida att ämbetsmannen, i likhet med domaren, i sin myndighetsutövning haft att tillämpa tämligen strikta lagar och förordningar; utrymmet för egna "skönsmässiga bedömningar" har varit begränsat. Förvaltningen har också dominerats av jurister, och precis som för domstolarna har *rättssäkerheten* varit det grundläggande värdet för

¹³⁶ Jfr Söderlind & Petersson 1988 s. 23. Varje avsnitt består dels av en normativ del bestående av principiella resonemang, dels av en deskriptiv del där det redogörs för olika beslut och uttalanden som kan sägas ha sin grund i det aktuella värdet.

myndigheternas verksamhet – objektivitet, förutsägbarhet, likabehandling, integritet och trohet till rättsordningen har kännetecknat vad som kan kallas *den traditionella ämbetsmannen*.

I den (ideala) rättssäkra staten är ämbetsmannen visserligen underordnad de politiska beslutsfattarna, men den grundläggande lojaliteten är snarare riktad mot staten och lagen än de politiker som för tillfället har makten. Synen på möjligheterna till samspel mellan regering/departement och myndigheter är allmänt restriktiv. Riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen skall endast ske via generella lagar och bestämmelser. I övrigt skall ämbetsmännen stå fria från politikerna; exempelvis bör påverkan via informella kontakter undvikas.

Förbudet mot ministerstyre – som innebär att regeringen *dels* inte får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning,¹³⁷ *dels* fattar sina beslut kollektivt¹³⁸ – brukar framhållas som en särskilt viktig princip för upprätthållandet av rättsstaten. Även andra inom statsförvaltningen sedan länge använda regler och principer, som exempelvis rekryteringskrav, utbildningskrav, offentlighetsprincipen, ansvarsförhållanden samt besluts- och arbetsformer, har varit viktiga led i uppbyggandet av en rättssäker stat – de har alla mer eller mindre syftat till att värna om ämbetsmännens objektivitet, integritet och oberoende. Här bör också nämnas den internationellt sett unika organisatoriska indelningen i små politikskapande departement och relativt stora fristående myndigheter.

Rättsstaten och resultatstyrningsmodellen

De reformer som riksdag och regering genomfört inom ramen för resultatstyrningsmodellen kan inte sägas ha syftat till att stärka rättsstaten, åtminstone inte explicit. Tvärtom har riksdag och regering under den senaste tjugoårsperioden vid olika tillfällen markerat att rättssäkerhetskraven numera får anses vara väl tillgodosedda och att andra värden nu måste prioriteras.¹³⁹ Samtidigt har man dock understrukit att den grad av rättssäkerhet som uppnåtts framöver måste *upprätthållas*; åtgärder för att exempelvis öka effektiviteten och servicen får inte leda till en urholkning av rättssäkerhetskraven.

¹³⁷ RF 11:7.

¹³⁸ RF 7:3-7. Det finns dock några få undantag.

¹³⁹ Se t.ex. prop. 1985/86:80 s. 11. Jfr även prop. 1982/83:100.

En demokratisk och folkstyrd stat

Den demokratiskt styrda staten som idealmodell

Parlamentarismens och demokratins genombrott vid 1900-talets början innebar att idén om en stat präglad av maktindelning och balans fick träda tillbaka. Regeringen frikopplades från kungen och blev beroende av stöd från riksdagen. Vidare försköts regeringens politiska ansvar från ett ansvar inför riksdagen till att i större utsträckning innebära ett ansvar inför väljarna i allmänna val. Denna förskjutning fick konsekvenser för förhållandet mellan regering och förvaltning. Förvaltningen kom allt mer att ses som ett direkt instrument för förverkligandet av folkstyrets intentioner, vilket också innebar att regeringens förtroende hos väljarna blev mer beroende av förvaltningens effektivitet och följsamhet – myndigheternas uppgifter har allt mer kommit att ses i ett sammanhang där deras åtgärder kan få konsekvenser för sittande regering.¹⁴⁰

Förändringen innebär att myndigheterna mer tydligt blivit ett led i den demokratiska styrningskedjan: folket – partierna – riksdagen – regeringen – myndigheterna. Kraven på att statliga myndigheter verkligen genomför de förändringar som folket, representerat av riksdag och regering, vill ha genomförda har ökat – *demokrati* eller *folkstyre* har blivit ett allt viktigare värde för myndigheternas arbete. För *den folkstyrda ämbetsmannen* utgör lyhörddhet, följsamhet och representativitet ledord.

I den (ideala) folkstyrda staten riktas inte ämbetsmannens lojalitet i första hand mot lagen utan mot de folkvalda beslutsfattarna, som tillskrivs en klar och tydlig överordnad roll gentemot förvaltningen. Ser man till regeringsformen tar man här särskilt fasta på bestämmelserna om att det är regeringen som ”styr riket” och att myndigheterna ”lyder” under regeringen.¹⁴¹ Riksdag och regering har både rätt och skyldighet att styra förvaltningen på ett handlingskraftigt och aktivt sätt. Det är också viktigt att kontrollera att myndigheterna verkställer de demokratiskt fattade besluten på ett korrekt sätt.

¹⁴⁰ För detta resonemang jfr SOU 1968:47 s. 14 ff.

¹⁴¹ RF 1:6 och 11:6.

Den demokratiskt styrda staten och resultatstyrningsmodellen

De förändringar som genomförts under senare år vad gäller samspillet mellan regering/departement och myndigheter har till stor del syftat till att stärka den politiska ledningen över förvaltningen. Under 1970-talet växte kritiken mot att tjänstemännen fått ett alltför stort inflytande över politiken på bekostnad av de folkvalda beslutsfattarna. Kritikerna har menat att beslutsfattarna ägnar för stor del av sin tid åt frågor av mindre betydelse i stället för att på ett mer övergripande plan aktivt styra utvecklingen och att samhället därmed har blivit statiskt och oföränderligt. I ett försök att återta det demokratiska ledarskapet har regeringen sökt minska arbetsbördan inom regeringskansliet. Tanken har varit att genom en omfattande decentralisering, delegering och avreglering skapa utrymme att diskutera mer strukturella och övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Olika konkreta åtgärder har också vidtagits för att underlätta en styrning som bygger på övergripande viljeinriktningar och mål snarare än på detaljerade regler. Bland annat har budgetprocessen och budgetdokumenten förändrats. Den informella dialogen mellan departement och verk har också utvecklats. Vidare har insatser gjorts för att förbättra uppföljningen av myndigheternas verksamhet. Överhuvudtaget har informationsflödet från myndigheterna ökat betydligt. Informationen skall fungera som planerings- och beslutsunderlag i regeringskansliet.

Beaktas skall här också den mer allmänna och grundläggande förvaltningspolitiska diskussion som omgärdat dessa praktiska förändringar och som i mer eller mindre utsträckning syftat till att påverka politikernas och tjänstemäns attityder och synsätt. Inte minst har man i olika utredningar och propositioner försökt klarlägga och tydliggöra regeringens rätt att leda förvaltningen. Exempelvis framhöll Förvaltningsutredningen i början av 1980-talet att den folksuveränitetsprincip som är stadfäst i 1974 års regeringsform ännu inte kunnat tränga undan reminiscenserna av den gamla maktindelningen och att den faktiska självständighet som många myndigheter åtnjuter många gånger har uppfattats som konstitutionellt sanktionerad. Vidare skriver utredningen:

”De missförstånd om regeringens befogenheter och ansvar som vunnit viss spridning synes i första hand bero på att RF 11:7 har inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig om förvaltningsmyndigheternas beslut i enskilda frågor och RF 12:5, enligt vilken riksdagsledamot

får framställa interpellation eller fråga till statsråd 'i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning', har på motsvarande sätt givits en så snäv tolkning att alla enskilda förvaltningsbeslut bedömts falla utanför området för statsrådets tjänsteutövning. Sådana tolkningar har emellertid inget stöd i regeringsformen eller dess förarbeten.¹⁴²

Förvaltningsutredningen menar att den nuvarande regeringsformen i princip ger regeringen oinskränkt befälsrätt över myndigheterna. Det enda undantaget gäller ärenden som rör RF 11:7, dvs. myndighetsutövning och lagtillämpning. Och enligt utredningen är detta område betydligt snävare än vad som ofta gjorts gällande.¹⁴³ Utredningen menar också att enskilda statsråd och deras medarbetare *alltid* har rätt att via informella kontakter diskutera olika frågor med myndigheterna, åtminstone på ett principiellt plan och så länge den påverkan som kan följa av sådana kontakter inte innebär ett "bestämmande" av hur myndigheten skall handla i ärenden som rör RF 11:7. Beslutanderätten och det därtill kopplade ansvaret påverkas således inte av informella kontakter utan kvarstår hos myndigheten. Utredningens grundsyn fick sedermera stöd av Verksledningskommittén samt av riksdag och regering.¹⁴⁴

En effektiv och serviceinriktad stat

Den effektiva staten som idealmodell

Under 1900-talet har statsförvaltningen expanderat både vad gäller storlek och komplexitet och inbegriper i dag ett stort antal skilda verksamheter som inte kan hänföras till "nattvaktarstaten". Exempelvis bedriver staten omfattande affärs-, produktions-, service- och omfördelningsverksamhet, vilket också medfört en tillströmning av andra professioner än jurister till statsförvaltningen. Under den se-

¹⁴² SOU 1983:39 s. 98 f.

¹⁴³ Utredningen menar att regeringen är helt obehindrad att bestämma i enskilda frågor som rör myndigheternas organisation, beslutsformer, samverkan med andra myndigheter, rationaliseringar, initiativverksamhet, utvecklingsarbete och andra frågor av liknande slag. Utredningen anser även att myndigheternas s.k. faktiska handlande faller utanför RF 11:7. Hit räknas uppgifter som har karaktär av service eller prestationer till den enskilde (undervisning, sjukvård, rådgivning etc.) samt tillsyn och övervakning.

¹⁴⁴ SOU 1985:40, prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29. För en aktuell redovisning av den konstitutionella diskussionen i detta avseende, se RRV 1996:50 kap. 8.

naste tjuogaårsperioden har emellertid obalanserna i den svenska ekonomin satt en hämsko för expansionen, och i dag bedrivs en politik som snarast syftar till att begränsa den statliga verksamheten. Om nya offentliga åtaganden och uppgifter anses behövliga skall dessa finansieras genom effektivisering och omprioritering – riksdag och regering vill ”inte ha mer pengar till reformer utan mer reformer för pengarna”.

Delvis beroende på dessa förändringar har statlig verksamhet i ökad utsträckning kommit att liknas vid den som bedrivs inom det privata näringslivet, och inte sällan har det privata näringslivet också fått stå som förebild för staten. Företagens förmåga till affärs-mässighet, smidighet, flexibilitet och initiativkraft har ställts mot myndigheternas konservatism och bristande förmåga att förnya och förändra. Strävan att öka flexibiliteten och kostnadsmedvetandet i statsförvaltningen har gjort att *effektiviteten* blivit ett allt viktigare värde för myndigheternas verksamhet. Den traditionella och den folkstyrda ämbetsmannen har fått konkurrens av en ny typ av ämbetsman – *managern*. Denne har inte sin lojalitet främst hos lagen, inte heller hos de folkvalda beslutsfattarna, utan i stället hos avnämarna, som närmast ses som ”kunder”.

En central utgångspunkt i den (ideala) effektiva staten är att ingen organisation kan ses som fulländad, i slutgiltig mening. Hur en organisation bör utformas för att svara mot olika krav är i hög grad beroende av dess uppgifter och förhållande till omgivningen; två faktorer som ständigt varierar.¹⁴⁵ En annan utgångspunkt är att kunskapen om vilka förändringskrav som riktas och framöver kommer att riktas mot myndigheten i huvudsak finns inom myndigheten, inte hos de politiska beslutsfattarna eller departementstjänstemännen. Det är således myndigheten som bäst vet hur den egna verksamheten skall bedrivas och förändras för att åstadkomma maximal effektivitet. Och för att befrämja initiativförmåga, handlingskraft och rationellt agerande inom myndigheterna bör onödiga regler och avtal som verkar hämmande för myndigheternas handlingsfrihet avskaffas. Likaså bör olika beslut så långt möjligt delegeras från politikerna till myndigheterna. Riksdag och regering bör endast ange övergripande mål och ekonomiska förutsättningar för myndigheternas verksamhet. Genomförandet bör så långt möjligt överlämnas till myndigheterna, som också ges en viktig roll som initiativtagare till förändringar. I den effektiva staten är det viktiga inte *hur*, utan *att* politiska mål uppfylls.

¹⁴⁵ Petersson (1996a) s. 65.

Den effektiva staten och resultatstyrningsmodellen

Även ökad effektivitet har varit en viktig utgångspunkt när åtgärder under senare år vidtagits för att förändra samspelet mellan regeringskansliet och myndigheter. För att öka myndigheternas handlingsfrihet har riksdag och regering sökt minska detaljregleringen av förvaltningsverksamheten. I dag regleras en betydande del av förvaltningsverksamheten via s.k. ramlagar. Som påpekats har det också skett en omfattande delegering av administrativa beslut från regeringen till myndigheterna. Myndigheterna bestämmer i dag helt själva över personal (rekrytering, löner, utbildning etc.) och intern organisation. Även resursfrågor har delegerats i betydande utsträckning. Inte minst har införandet av s.k. ramanslag ökat myndigheternas handlingsfrihet.¹⁴⁶ Åtgärder har också vidtagits för att öka myndigheternas möjligheter att föreslå regeringen förändringar i verksamheten. Bland annat har nya informationsdokument, såsom årsredovisning och fördjupad anslagsframställning (FAF) införts, och som nämnts har den informella dialogen mellan departement och verk utvecklats.

Även dessa förändringar har omgärdats av en mer allmän och grundläggande förvaltningspolitisk diskussion. Via skriftliga dokument, tal, konferenser, mediautspel och utbildningsinsatser har regeringen under en följd av år markerat att de stela byråkraternas tid är förbi och att de måste ge plats för moderna, handlingskraftiga och serviceinriktade ämbetsmän.¹⁴⁷

¹⁴⁶ I dag kan myndigheterna också ta lån för investeringar och placera sina medel på ett särskilt räntekonto hos Riksgäldskontoret. Tilläggas skall också att en ökande andel av den statliga verksamheten finansieras via avgifter.

¹⁴⁷ Jfr t.ex. SOU 1990:44 s. 51 f. och RRV 1996:50 s. 278 f.

3. Den "nya" ämbetsmannen – verkschefen som exempel

ISAM SPELET MELLAN regering och förvaltning intar verkscheferna en central position. Verkschefen är myndighetens högsta chef, vilket bland annat innebär att hon eller han skall företräda myndigheten utåt och allmänt verka för att myndighetens intressen tas tillvara. Samtidigt är verkschefen ofta den enda tjänstemannen i myndigheten som utses direkt av regeringen och får därför anses ha ett särskilt ansvar för att riksdagens och regeringens beslut verkställs som avsetts. Till följd av senare år avregleringar och delegeringar har verkscheferna dessutom fått ökad strategisk betydelse. Om någon aktör skall framhållas som länk mellan politik och förvaltning är det just verkschefen. För att citera Lennart Lundquist, professor i statsvetenskap:

”Befogenheter och ansvar får i det konkreta fallet sin speciella betydelse av det faktum, att förvaltningschefen befinner sig i skärningspunkten mellan politiker och förvaltning. Denna chefs position gör hans ansvarsfunktion till ett fundamentalt moment i den parlamentariska styrningskedjan och därmed i den politiska demokratin.”¹⁴⁸

I detta kapitel diskuteras verkschefsrollen och hur den påverkats av senare års förändringar vad gäller samspelet mellan regeringskansliet och myndigheterna. I skilda avsnitt diskuteras verkschefernas handlingsfrihet, myndigheternas roll som kunskapsförmedlare till regeringen samt verkschefernas behov av och svårigheter att föränd-

¹⁴⁸ Lundquist (1993) s. 56.

ra sin egen myndighets organisation och arbetsätt. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om regeringens utnämnings- och chefspolitik.

Om befogenheter och kontroll

Handlingsfrihet och motivation

Under senare år har myndigheternas, och då främst verkschefernas, formella handlingsfrihet ökat i flera avseenden. Avsikten har bland annat varit att höja motivationen hos tjänstemännen i myndigheterna. Vissa forskare menar till och med att höjd motivation var det ursprungliga motivet för övergången från detaljstyrning till en mer målorienterad styrning och att målstyrning först senare kom att ses som en teknik för beslutsfattarna att bättre styra underliggande organisationer. I själva verket presenterades målstyrning, enligt dessa forskare, som ett sätt att allmänt minska behovet av styrning ovanifrån, eftersom chefernas försök att nå de formulerade målen fungerar som en slags självkontroll. Exempelvis hävdade en av målstyrningens förgrundsgestalter, P.F. Drucker, redan 1954:

”Indeed, one of the major contributions of management by objectives is that it enables us to substitute management by self-control for management by domination.”¹⁴⁹

Det bör dock understrykas att denna diskussion hade som utgångspunkt det privata företaget och således ursprungligen inte gällde den offentliga förvaltningen.

Vår intervjuundersökning visar tydligt att verkscheferna i dag känner att de har en friare och mer ansvarsfull roll än tidigare. Verkschefer med längre erfarenhet menar att förändringen är påtaglig. Visserligen uppger verkscheferna att det starka och numera ständigt närvarande förändringstrycket – med dess krav på effektiviseringar och besparingar – många gånger upplevs som betungande. Men samtidigt innebär den ökade friheten att många verkschefer i högre utsträckning än tidigare känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen. Detta beror då inte enbart på att de fått ökad frihet (och skyldighet) att organisera sin myndighet efter eget tycke och föreslå regeringen förändringar i olika avseenden, utan också på att många verksamheter ändrat karaktär i en mer grundläggande mening. En departementstjänsteman menar exempelvis:

¹⁴⁹ Citerat från Rombach (1991) s. 39.

”När jag kom in i början var myndigheterna verkligen *förvaltnings*myndigheter. Man skyfflade ärenden, utförde uppdrag osv. (– – –) Men det har blivit mindre med förvaltande verksamhet och tillämpning av lagstiftning och mer med rådgivning, riktlinjer, serviceverksamhet och, också i väldigt hög grad, (...) att föra internationella förhandlingar.”

Under senare år har det således skett en vridning i förvaltningsverksamheten, från mer passiv förvaltning och lagtillämpning till samhällsinsatser av mer aktiv och styrande karaktär.

Känslan av delaktighet i samhällsutvecklingen stärks också av att myndigheterna i allt större utsträckning beslutar i frågor som tidigare låg hos regeringen. En verkschef med lång erfarenhet av arbete inom statsförvaltningen framhåller härvid att:

”...vad som också har ändrats under ett antal år är, att från regeringen och regeringskansliet har frågor lagts ner på myndighetsnivå, frågor som tidigare var klart förbehållna den politiska nivån. Man har lagt ner frågor i dag som har en politisk innebörd som man för 20 år sedan inte skulle ha drömt om att lägga ner på myndigheterna.”

Myndigheterna har således genom ramlagstiftning och delegering under senare år fått att hantera allt fler frågor med politisk prägel. Ofta handlar det om frågor där de beslut som fattas kan få långtgående konsekvenser för samhället och medborgarna.

Övergången från detaljstyrning till en mer målorienterad styrning innebär vidare att myndigheterna ges ökade möjligheter att påverka innehållet i sin verksamhet. Visserligen skall beslutsfattarna ange mål och resultatkrav för verksamheterna och man har även haft ambitionen att göra dessa ”fullständiga och tydliga”. Men som vi skall se senare har det visat sig att beslutsfattarnas möjligheter att formulera tydliga mål är begränsade. I praktiken har målformulerandet i betydande utsträckning överlåtits till myndigheterna själva.

Sammantaget har utvecklingen lett till en mer aktiv verkschefsroll. Och våra intervjuer visar att många verkschefer, inte minst av den anledningen, blivit mer positivt inställda till arbetet – den ökade handlingsfriheten tycks ha bidragit till att öka motivationen. I den meningen synes avregleringen och delegeringen ha varit lyckosam.

En alltför handlingsfri förvaltning?

I besparingstider fattar riksdag och regering fler beslut som får mer eller mindre långtgående negativa konsekvenser för organisationer, företag och enskilda. I en sådan situation ökar naturligtvis kraven på att myndigheterna med exakthet verkställer besluten enligt beslutsfattarnas intentioner. Som framgått ovan har dock möjligheterna för riksdag och regering att säkerställa att så verkligen sker minskat i flera avseenden under senare år. Såväl möjligheten som viljan att styra har begränsats genom behovet av att öka myndigheternas handlingsfrihet.¹⁵⁰ Genom att avreglera och delegera har beslutsfattarna bland annat sökt skapa en mer flexibel och smidig förvaltning, en förvaltning som på ett aktivt och självständigt sätt kan bistå regeringen i det pågående förändrings- och förnyelsearbetet. Samtidigt har man understrukit betydelsen av att verksamheterna även fortsättningsvis bedrivs i överensstämmelse med beslutsfattarnas intentioner. I Verksledningspropositionen skriver regeringen:

Förvaltningen och dess tjänstemän har rört sig från den traditionella myndighetsutövningen till produktions-, service- och omfördelningsverksamhet. Myndigheterna har också fått ett långtgående inflytande över samhällsplaneringen. Myndigheternas uppgifter måste ses i ett sammanhang, där deras åtgärder kan få konsekvenser för sittande regering. Det är inte bara så att effekterna av myndigheternas verksamhet i ökande utsträckning tolkas politiskt. De enskilda tjänstemännen i de självständiga myndigheterna har också större möjligheter att skapa politikens innehåll. (— — —) Det gäller nu för myndigheterna att under god hushållning och i nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer nå de mål som riksdagen och regeringen ställt upp.”¹⁵¹

Det har emellertid visat sig att verksamheterna kanske inte alltid drivs ”i nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer”, i alla fall inte så nära som regeringen önskar. Detta är visserligen inget nytt fenomen. Vår undersökning antyder dock att sådana situationer blir allt vanligare. En bidragande orsak är, enligt vad som framkommer i intervjuerna, att det blir allt svårare att i det formella regelverket närmare utläsa hur en myndighets verksamhet

¹⁵⁰ Se t.ex. prop. 1986/87:99 s. 17.

¹⁵¹ Prop. 1986/87:99 s. 15.

skall bedrivas – inte sällan finns här betydande tolkningsutrymmen. Inom myndigheten är det ytterst verkschefen som har att göra dessa tolkningar, och det är inte alls säkert att verkschefens bedömningar fullt ut överensstämmer med regeringens. Flera personer som vi talat med har också framhållit att det knappast är någon tillfällighet att det under senare år uppdragats ett antal s.k. affärer där regering och verkschef inte varit överens om hur verksamheten skall bedrivas.

De meningsskiljaktigheter som uppstått i samband med dessa ”affärer” har inte alltid haft likartad grund. I en del fall har de exempelvis gällt tolkningen av sådana lagar och bestämmelser som reglerar myndighetens uppdrag. Detta var exempelvis fallet när Finansinspektionen fick ny chef 1993. I ett förhör inför KU framkom att den avgående verkschefen och den ansvariga ministern hade olika syn på inspektionens arbetsuppgifter.¹⁵² Verkschefen framhöll bland annat att de ärenden som uppstod i samband med finanskrisen i början av 1990-talet skulle överlätas till myndigheten att hantera. Han ansåg också att arbetet fungerade utomordentligt väl och att inspektionen gjorde en rimlig avvägning mellan sina olika arbetsuppgifter. Den ansvariga ministern menade emellertid att det fanns problem i fråga om ”avvägningen mellan tillsynsverksamheten och rekonstruktionsverksamheten”. Enligt ministern hade inspektionen inte tillräckligt klart koncentrerat sig på sin tillsynsverksamhet utan deltog i rekonstruktionsarbetet ”på ett sätt som kunde skada tilltron till dess myndighetsutövning, dvs. tillsynen som sådan.” Ministern ansåg härvid att verkschefen ”i vissa avseenden inte visat tillräckligt omdöme”.

En vanligare orsak till motsättningar mellan regering och verkschef har varit synen på vilka medel och metoder verkscheferna får använda. Här utgör turerna kring Vägverket och dess förre chef det kanske mest uppmärksammade fallet. RRV och massmedia fann i olika granskningar av Vägverket våren 1995 att verkschefen använt sig av vissa okonventionella metoder i sin strävan att nå goda resultat. Bland annat hade han etablerat olika dotterbolag, godkänt dyra konsultuppdrag, arrangerat fester och sponsrat olika evenemang. Huruvida dessa metoder var att betrakta som regelvidriga var dock i långa stycken oklart (och är så ännu i skrivande stund). Verkschefen valde emellertid att avgå efter det att den ansvariga

¹⁵² Regeringens och den ansvariga ministerns handläggning av ärendet anmäldes till KU. Enligt anmälan behövde frågan utredas huruvida regeringen använt sin utnämningssmakt i avsikt att påverka Finansinspektionens myndighetsutövning eller lagtillämpning (1993/94:KU 30 s. 139 ff.).

ministern uttalat att regeringen inte längre hade förtroende för honom.

Ett annat område där regleringen under senare tid förändrats och där det blivit allt svårare att avgöra vilka handlingar som är, respektive inte är, tillåtna gäller upphandling och försäljning. Under senare år har RRV och massmedia vid flera tillfällen kritiserat olika myndigheter för bristande upphandlings- och försäljningsverksamhet. Exempelvis framförde RRV i september 1996 kritik mot Överbefälhavaren för dennes sätt att sköta den militära affärsverksamheten. RRV menar att försvaret ägnar sig åt försäljning inom ”märkliga” områden.¹⁵³ Förgäves har RRV försökt finna stöd för denna försäljning i försvarets instruktioner och regleringsbrev.

Huruvida enskilda verkschefer i samband med dessa ”affärer” begått regelbrott eller inte skall vi här inte uppehålla oss vid. Poängen i sammanhanget är snarare att det i många fall inte går att fastställa på ett klart och tydligt sätt huruvida cheferna begått regelbrott eller i övrigt misskött sitt uppdrag, därtill är regelverket allt för vagt och öppet för tolkningar. Dock skall konstateras att det i den efterföljande debatten anförts till chefernas försvar, att de i princip endast gjort vad politikerna under en längre tid önskat, nämligen inte varit lästa i otidsenliga värderingar och arbetsformer utan visat stor flexibilitet och kreativitet.¹⁵⁴

En annan relativt allmänt spridd åsikt som framförs i detta sammanhang är att beslutsfattarnas kontrollmöjligheter gentemot verkscheferna är begränsade och att det i dag föreligger en uppenbar risk att myndigheterna börjar ”leva sitt eget liv”. Det finns en föreställning om att verkscheferna tilldelats för stora befogenheter utan att tillräckliga åtgärder vidtagits för att balansera dessa. Följande uttalande av ett före detta statsråd är i sammanhanget belysande:

”Jag vet inte om det är den allmänna utvecklingen i samhället som lett till att myndighetsledarskapet har moderniserats i förhållande till ungefär hur man driver bolag och hur självständig man där bör vara. Man relaterar sig faktiskt inte i tillräckligt hög grad till de grundläggande besluten för sin verksamhet, som till exempel riksdagsbeslut. (— — —) Och det är en rättsosäkerhet som är ganska farlig om myndigheterna tar

¹⁵³ Se Dagens Industri, 26 september 1996. Intäkterna består bland annat av hyror från lokaler och bostadshus; försäljning av anläggningstillgångar, materiel och skog; hotell- och restaurangverksamhet; transporttjänst; verkstäder; reprocentraler och kursverksamhet.

¹⁵⁴ Se t.ex. Petersson, DN 3/7 1995.

över. Man ser ju det, att det är inte så himla enkelt för statsråd att förändra myndigheternas inriktning och påverka ledarskapet.”

Staffan Synnerström, som arbetar med styr- och förvaltningsfrågor inom OECD och som tidigare arbetat som departementsråd i Civildepartementet, diskuterar denna fråga på Svenska Dagbladets debattsida.¹⁵⁵ Han menar att det finns inbyggda motsättningar mellan å ena sidan det traditionella oberoendet i myndighetsutövningen och hanterandet av offentliga medel, vilket bygger på maktindelning och å andra sidan det managementideal som i dag präglar styrningen av förvaltningen och förvaltningsverksamheten, som i stället bygger på maktkoncentration.

Problemet är inte, enligt Synnerström, att regeringen i sin förvaltningspolitik låtit sig inspireras för mycket av näringslivets sätt att fungera utan snarare att man inspirerats väldigt mycket inom ekonomistyrningens område men väldigt lite inom andra områden, inte minst chefspolitiken. Några effektiva mekanismer för att balansera verkschefernas ökade befogenheter och för att kunna följa upp och korrigera felaktigt handlande har inte etablerats:

”Det saknas t.ex. mekanismer för att pröva dessa chefers kvalitet och förutsättningar för jobbet. Det saknas institutionell kapacitet för att övervaka hur de utövar sina befogenheter och för att korrigera eller förflytta chefer när de har fattat direkt olämpliga eller brottsliga beslut.”

Staffan Synnerström pekar också på att statstjänstemännens opartiskhet och integritet i många västeuropeiska länder stärks av att de har en oberoende ställning gentemot sin närmaste chef. De anställs och befordras genom beslut av någon annan än den närmaste chefen, som inte heller ensam kan besluta om tjänstemannens lön. Numera gäller inte detta förhållande i Sverige. Synnerström menar vidare att dessa balansbrister – att de ökade beslutsbefogenheterna inte följts av tillfredsställande kontrollmöjligheter och att tjänstemän är beroende av sin närmaste chef för sitt arbete och sin löneutveckling – kan leda till att etiska normer sätts av verkschefens personlighet snarare än av verksamhetens karaktär och att medarbetarna kan dra sig för att kritisera verkschefen. Han fortsätter:

¹⁵⁵ Svenska Dagbladet, 1/9 1996.

”I de flesta myndigheter är naturligtvis inte detta något problem, eftersom det finns regler och de flesta högre chefer inte missbrukar sin makt och självklart vet bättre än att begå oegentligheter också när klara regler saknas. Men detta är inte tillräckligt som institutionell säkerhet, eftersom denna säkerhet enbart är verksam för – just det – chefer som vet bättre.”

Carl Persson, tidigare rikspolischef, och Esbjörn Esbjörnsson, före detta byråchef vid Rikspolisstyrelsen, berör samma fråga i en debattartikel om dagens polisorganisation:

”Det gäller därför att förhålla sig så, att man får bli kvar på tjänsten den dag förordnandets förlängning blir aktuell. Naturligtvis rättar man under sådana förhållanden in sig i ledet, kammar till håret och håller tyst. Annars kan man bereda sig på den speciella form av statsbegravning som består i ett oändligt utredningsuppdrag i en skrubbd någonstans – en utredning vars resultat ingen frågar efter, än mindre är intresserade av. (– – –) Genom att ändra tillsättnings- och lönesystemen har man satt munkavle på polisens befattningshavare och gjort dem beroende av ministrars och chefsers gunst. På så sätt har skapats tysta poliser på alla nivåer. Priset för civilkurage har blivit så högt att få har råd att betala det.”¹⁵⁶

Att tydliggöra den politiska viljan

Regeringen har varit medveten om att myndigheternas ökade handlingsfrihet kan leda till oklarheter. Ett sätt att minska osäkerheten och öka förutsättningarna att kontrollera verksamheten har varit att bryta ned de övergripande målen och riktlinjerna i mer operationella mål och resultatkrav. Hur detta arbete lyckats återkommer vi till i nästa kapitel. Ett annat sätt har varit att försöka skapa en ordning där verksamheterna bedrivs och utvecklas i ett nära samspel med regeringskansliet. Framför allt har man efterlyst en förbättrad och fördjupad informell dialog mellan departement och verk. Avsikten har bland annat varit att öka departementens möjligheter att klargöra, precisera och motivera fattade beslut. Departementen skall också

¹⁵⁶ DN, 14/10 1996. Även inom kommuner och landsting har det uppmärksamats att chefsers mer uttalade krav på lojalitet med verksamheten leder till att de anställda, på grund av rädsla att förlora arbetet, drar sig för att använda sin yttrande- och meddelarfrihet (SOU 1996:169, *Förnyelse av kommuner och landsting*).

i ökad utsträckning bistå myndigheterna i deras rationaliserings-, omprioriterings- och omprövningsarbete. Därutöver har förväntningar funnits på att myndigheterna genom en utvecklad dialog snabbare skall kunna överföra information till regeringskansliet.¹⁵⁷ Riksdagens revisorer skriver angående det ökande behovet av informella kontakter mellan departement och verk:

”Hittills har nyttan av de informella samtalen främst setts ur politikernas perspektiv. Det är dock uppenbart att det också ur myndighetschefens synvinkel kan finnas behov av att uppdraget preciseras, problematiseras och konkretiseras i personliga samtal. Att få ta del av de visioner och planer som finns för myndigheten är likaledes av stor vikt. Om myndighetschefen inte har en tydlig bild av vad som förväntas av myndigheten och därmed av honom eller henne, föreligger givetvis svårigheter att utföra ett bra arbete. I en tid då chefsuppdraget i allt högre grad fått karaktären av tidsbegränsad prestation torde också osäkerhet inför uppdraget få en mer personlig dimension. En ‘feltolkning’ av innebörden i uppdraget kan få märkbara konsekvenser.”¹⁵⁸

Flertalet departements- och myndighetsföreträdare som vi talat med framhåller att det i dag är alldeles nödvändigt för en myndighet att etablera goda kontakter med sitt departement för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Så menar exempelvis två verkschefer:

”Det är väl så att en förutsättning för att kunna bedriva verkschefsjobbet på ett bra sätt är att du har en sådan relation till din minister så att du har en fortlöpande dialog som är öppen från båda sidor.”

”Verkschefens roll är att staka ut en kurs och sen kunna stå och hålla emot alla intressen. Det förutsätter en oerhört fin dialog med regeringen. Den anser jag skall innehålla klara men mycket övergripande direktiv, där målbilden är så enkel och lättfattlig att jag kan omsätta den i konkreta verksamheter. Nästa sak som krävs är att jag har informella kontakter (...) in i departementet med tjänstemannakadern.”

¹⁵⁷ Se t.ex. prop. 1986/87:99 s. 27 f. och FiU 1995/96:7.

¹⁵⁸ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 46.

Efter vad som framkommer i våra intervjuer är det främst myndigheterna som efterlyser ett ökat samspel. En öppnare dialog framställs som ett effektivt sätt för verksamheten att förankra åtgärder och hålla departementet informerad om vad som pågår i myndigheten:

”Vi försöker också, med respekt för konstitutionen och allt som står skrivet, ändå ha en otvungen öppen attityd gentemot departementet. (– – –) Det ligger i det här att man är öppen med information – att omvärlden, inte minst regeringskansliet, skall förstå vad man håller på med, kunna läsa, att de begriper, så att man inte ägnar sig åt ‘management by surprise’.”

I en tid där det blir allt svårare att försvara sitt agerande genom att hänvisa till olika lagar och bestämmelser blir öppenheten således ett medel för myndigheterna att försäkra sig om att verksamheten drivs på ett sätt som regeringen kan godta.

Efter vad som framkommer i intervjuerna försöker myndigheterna genom ett öppet agerande också se till att de vid behov snabbt och effektivt kan få olika typer av förtydliganden av departementen. Som vi sett ovan kan myndigheter exempelvis behöva få olika lagar och bestämmelser preciserade. Det kan också finnas tillfällen då de behöver få klarlagt vilka medel och metoder de får, eller snarare inte får, använda sig av. Som redogörs för närmare i nästa kapitel ställer också den förändrade budgetprocessen ökade krav på tydlighet från departementens sida, inte minst vad gäller målformuleringar och feed-back på redovisade resultat.

Här skall också framhållas att strävan att driva verksamheterna ”i nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer” inte bara tagit sig uttryck i en ökad informell dialog mellan departement och verk. Denna och andra studier visar också att ämbetsmännen, och då särskilt de högre cheferna, i dag i en mer allmän mening måste vara mycket lyhörda gentemot regeringen.¹⁵⁹ Dels gäller det att ägna utredningar, propositioner och andra förarbeten ökad uppmärksamhet. Men det handlar också om att följa utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet genom att exempelvis delta i konferenser, följa debatter, läsa artiklar och uppmärksamma andra typer av uttalanden som rör det egna området.

¹⁵⁹ Jfr RRV 1996:50 kap. 9.

Det informella samspelet skapar problem

Det informationsbehov som uppstått när detaljeringsgraden minskat i det formella regelverket har således regering och myndigheter i hög grad försökt täcka genom att etablera ett tätare informellt samspel mellan sig. Våra intervjuer visar emellertid att detta förändrade samspel också kan leda till nya problem.

Det finns både bland departements- och myndighetsföreträdare en insikt om att ett utökat informellt samspel kan resultera i oklara ansvarsförhållanden och även inskränka offentlighetsprincipen. Detta berörs också indirekt av den s.k. ELMA-gruppen, som anser att regeringen bör överväga att formalisera dialogen, till exempel genom någon form av skriftlig dokumentation.¹⁶⁰ Liknande synpunkter har också framförts av Riksdagens revisorer och Finansutskottet.¹⁶¹ I det sammanhanget bör framhållas att departement och myndigheter, efter vad som framkommer i intervjuerna, allt som oftast har behov av att förmedla synpunkter vid sidan av den del av dialogen som utgörs av skrivna dokument – man vill ibland framföra åsikter utan att behöva binda sig formellt. Det finns således en uppenbar risk att ett utökat dokumentationskrav inte alls löser problemen utan att dialogen endast flyttas ut ur sammanträdesrummen.

Vidare framgår av intervjuerna att en utökad informell dialog ökar risken för missförstånd mellan parterna. Under senare år har kontakterna mellan departement och verk blivit mer öppna, såtillvida att de äger rum på fler nivåer och även mellan olika nivåer. Tidigare var det vanligt att kontakterna sköttes av personer på ledningsnivå. I dag tas också ett stort antal kontakter mellan tjänstemän på lägre nivåer, och det är även mer accepterat att exempelvis en departementssekreterare tar kontakt med en verkschef. Utvecklingen anses av många vara naturlig och nödvändig för att möta kraven på förbättrad samverkan mellan departement och myndigheter. Flertalet intervjupersoner menar att förändringen fått positiva effekter, men det finns även de som ser problem i denna utveckling. Så framhåller exempelvis en verkschef med lång erfarenhet från regeringskansliet:

”Men där har du ett av regeringskansliets vanligaste fel, att de inte tänker efter på vilken nivå kontakterna skall tas och med vem. Det är ett jävla ringande kors och tvärs mellan handläggare och befattningshavare i myndigheten. Och det är klart att man skall kunna utväxla information osv., men man

¹⁶⁰ Ds 1995:6 s. 29.

¹⁶¹ Riksdagens revisorer 1994/95.14, FiU 1995/96:7.

skall tänka efter hur sådana kontakter skall skötas. (– – –) Ett av de vanligaste fel och misstag som ofta ställer till allvarliga praktiska bekymmer, det är när man hoppar nivåer och inte ser till att de nivåer som ligger mellan åtminstone vet om vad som händer.”

Det är en tämligen vanlig uppfattning att den ökade öppenheten i kontakterna lätt kan ge upphov till missförstånd mellan departement och myndigheter. Flertalet intervjupersoner har erfarenhet av att tjänstemän på lägre nivå i departement och myndigheter åtminstone någon gång förmedlat information som inte varit förankrad på ledningsnivå. Många uppger dessutom att detta inträffat vid flera tillfällen. Att det kan vara problematiskt att kontrollera omfattande nätverk av informella kontakter har också uppmärksammats inom forskningen. Anders Sannerstedt, fil. dr i statsvetenskap, menar exempelvis att det inte alls är säkert att en utökad informell dialog underlättar implementeringen av politiska beslut:

”Dessa nätverk av olika aktörer utgör svårfångade mönster av delvis informella kontakter. Fördelningen av auktoritet och ansvar är oklar och regleras delvis genom förhandlingar mellan aktörerna. Nätverken är elastiska och förändras ständigt. Bara delvis kan man i förväg förutse vilka aktörer som kommer att ingå i ett nätverk. Bara i viss mån har politikerna möjlighet att styra nätverken, genom att fastlägga en formell organisation, t.ex. utse arbetsgrupper, och genom att föreskriva regler för hur beslut skall fattas, t.ex. regler om samråd och remissförfarande. Den utanförstående som i efterhand vill försöka rekonstruera ett sådant nätverk står inför en komplicerad uppgift. Det går inte att entydigt fastslå om dessa nätverk försvårar eller underlättar implementeringen av politiska beslut.”¹⁶²

Intervjuerna visar att många chefer inom departement och myndigheter under de allra senaste åren vidtagit åtgärder för att komma åt de problem som den informella dialogen kan ge upphov till. Allmänt har både departement och myndigheter försökt förbättra den interna samordningen så att man i kontakterna ”talar med en tunga”. I en del fall har det anordnats särskilda möten där det diskuterats hur

¹⁶² Sannerstedt (1991) s. 18. Sannerstedt begränsar inte diskussionen till att enbart gälla kontaktnäten mellan regering och myndigheter utan han inbegriper även näringsliv, intresseorganisationer och andra intressenter.

kontakterna skall skötas och vad man bör tänka på vid dessa tillfällen. I några enstaka fall har myndigheterna valt att återgå till en mer centraliserad arbetsordning. För att citera två verkschefer:

”Jag vill nog att kontakterna (...) från departementets sida tas med verksledningen så att man får överblick.”

”Att ha en dialog om resultat, mål, delmål, det kan man inte ha mer än längst upp. Det är de som är ansvariga. (— —) Så alla förhandlingar, alla frågor, nya frågor, det skall gå genom de fyra personer som är utsedda som kontaktpersoner.”

Det bör dock understrykas att flertalet intervjuade verkschefer och chefstjänstemän i regeringskansliet fortfarande uppmuntrar tjänstemän på lägre nivå att ha löpande informella kontakter med berörda organ och aktörer.

Ett annat problem är att det bland aktörerna finns delade meningar om vad ett utökat informellt samspel egentligen skall innebära. Det saknas i långa stycken riktlinjer för samspelets former och innehåll,¹⁶³ vilket innebär att aktörerna återigen står inför en tolkningssituation – hur tätt skall egentligen samspelet vara? Var går gränserna för samspelet? En verkschef framhåller i detta sammanhang:

”De gränserna går inte att teckna ner på papper egentligen, utan du måste känna dem – när jag går över gränsen. ‘Vad jag skall säga här? Skall jag ta ett samråd med ministern först?’, eller hur man nu väljer att agera”

En del verkschefer har valt att agera mer självständigt än andra. Som framgått agerar vissa kanske rent av för självständigt. De flesta tycks dock vara angelägna om att upprätta ett nära samspel med regeringskansliet, vilket bland annat innebär att de försöker förankra delar av sitt handlande i departementen och få till stånd en mer djupgående dialog vad gäller verksamhetens inriktning och mål.

Även när myndigheterna på detta sätt aktivt verkar för ett nära samarbete med regeringskansliet kan det uppstå problem. Det visar sig att departementen, och då särskilt den politiska ledningen, trots uppmaningarna om en tät dialog inte alltid vill, eller klarar av, att ha kontakter med myndigheterna i den utsträckning som myndigheterna önskar. En stor del av verkscheferna vi talat med framhåller detta

¹⁶³ Jfr Riksdagens revisorer 1994/95.14.

som ett centralt problem. Liknande resultat framkommer också i en enkätundersökning som Statens förnyelsefond lät genomföra 1995.¹⁶⁴

Risken är att det uppstår osäkerheter och fördröjningar i verksamheten när myndigheterna inte får de förtydliganden som de förväntar sig. Sett ur regeringskansliets perspektiv illustreras problemet av departementstjänstemannen nedan:

”Förutsättningen för mål- och resultatstyrning är att du har en myndighet som på något sätt är självgående. De får ett mål och säger: ‘Aha, då gör vi på det här sättet!’. Nu vill myndigheterna veta målet, men de vill också veta hur de skall klara av det. Om vi sätter ett mål och ger dem en ram säger de att det inte går. (– – –) De lägger gärna problemet i knät på oss. De säger: ‘Vi måste säga upp personal, Vad vill regeringen att vi skall göra?’”

I ett myndighetsperspektivet upplevs situationen naturligtvis annorlunda, även om grundproblemet kvarstår. En verkschef framhåller följande:

”I dag får statsråden kontinuerligt prioritera. När de inte kan prioritera så skickar de ner [problemet] till myndigheterna. Och sedan när inte myndigheterna gör som de tycker så kritiserar de myndigheterna. Myndigheterna får fatta politiska beslut genom att man får en massa pengar, men man har inte ordentliga direktiv för hur de skall användas, och då får man den här röran som har blivit i dag.”

Det finns flera skäl till att departementen inte har så täta kontakter med myndigheterna. Inte sällan handlar det om tidsbrist, men intervjuerna bekräftar också intrycket att politikernas intresse för myndigheternas verksamhet ofta är begränsat. Det kan även vara så att beslutsfattarna av politiska skäl inte närmare vill diskutera en fråga och ge myndigheten tydligare riktlinjer. Sålunda framhåller en verkschef med erfarenhet av departementsledning:

”Otydlighet är ibland ett sätt att slippa problem. Det har jag upptäckt många gånger, att det var fel politiskt att ställa en sista fråga, för då tvingar man fram ett svar.”

¹⁶⁴ Statens Förnyelsefond (1995).

Vidare visar intervjuer med statsråd och statssekreterare att 1987 års verksledningsbeslut, och de utredningar som låg till grund för beslutet, inte undanröjt osäkerheten om vad statsråden får respektive inte får säga till myndigheterna i den informella dialogen. Ett tidigare statsråd framhåller i detta sammanhang:

”Men det finns en känsla av oklarhet, tror jag, hos många departementsledningarna om vad de faktiskt har rätt till. Och jag menar, att ingen vill frivilligt kliva inför KU anklagad för ministerstyre. (– – –) Och det är ju en favoritanklagelse som jag tycker är mycket egendomlig.”

Ett annat före detta statsråd uttrycker sig på följande sätt:

”...så fort en minister går ut och säger någonting om en verksamhet och säger att den myndigheten sköter det här dåligt, nu får det bli andra saker, då slår det tillbaka direkt att det är ministerstyre – en minister skall inte lägga sig i. Och det kan jag ju förstå när det gäller förvaltningslagstiftningen och rättsliga ärenden, att man inte kan ingripa i domstolar och lika lite då i myndigheterna, just i beslut som rör individen. Men när det gäller verksamheten fattar inte jag att inte regeringen skall kunna vara aktiv i förhållande till sina myndigheter, även öppet. Inte bara liksom ringa och ställa frågor. Vi har ju upplevt att gamla ministrar har sagt: ‘Ja, men man kan ringa och ställa en fråga’.”

Respekten för myndigheternas självständighet är således alltför stor. Och det finns, enligt vad som framkommer i vår intervjuundersökning, situationer där statsråd väljer att avstå från att informellt diskutera frågor med verkschefer, även när statsråden anser sådana diskussioner vara påkallade.

Det bör i sammanhanget också nämnas att myndigheternas konstitutionella självständighet i vissa lägen kan vara politiskt tacksam. Bengt Jacobsson, professor i förvaltningsekonomi, har exempelvis visat hur regeringen utnyttjar den tudelade förvaltningsorganisationen för att ömsom ”trycka ner” ömsom ”lyfta upp” frågor.¹⁶⁵ Likväl som det ibland kan inge det enskilda statsrådet en känsla av maktlöshet kan det således vid andra tillfällen vara befriande för statsrådet att kunna hänskjuta frågor till myndighetsnivå genom att hänvisa till den i Sverige känsliga frågan om ministerstyre.

¹⁶⁵ Jacobsson (1984).

Samspelet och EU

Behovet av ett väl fungerande samspel mellan departement och myndigheter har ökat i och med Sveriges EU-inträde. EU-medlemskapet innebär bland annat att politiker och tjänstemän får att hantera ett stort antal övernationella regler och särskilda EU-medel. Inför beslut om dessa regler och medel intar myndigheterna en viktig position. Eftersom myndigheter i regel har bättre kunskap i olika sakfrågor än departementen är det inte sällan myndighetstjänstemän som deltar vid förhandlingarna i olika EU-organ. Detta kan leda till komplikationer i den svenska förvaltningsmodellen. I en särskild utredning om statsförvaltningen och EU berördes denna problematik:

”Regeringen kommer att i EG-arbetet behöva medverka av personal från förvaltningsmyndigheterna. Detta kan komma att medföra vissa påfrestningar på dagens organisationsmodell och ställa delvis andra krav på verksamheterna. Regeringens styrning av verksamheten inom dessa områden kommer enligt vår bedömning att bli tydligare än tidigare.”¹⁶⁶

Regeringen har fastslagit att Sverige måste påverka verksamheten i EU genom samlade insatser från regering, departement och myndigheter och att detta dels skärper kraven på tydlig styrning från regeringens sida av myndigheternas agerande, dels förutsätter en snabb och ändamålsenlig återrapportering från myndigheterna.¹⁶⁷ I verkförförordningen har regeringen också infört bestämmelser om att myndigheterna skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande inom EU.¹⁶⁸

Studier visar att samspelet mellan departement och verk ännu inte fungerar tillfredsställande i EU-arbetet.¹⁶⁹ De myndighetstjänstemän som företräder Sverige i EU-förhandlingarna har många gånger svårt att med full kraft driva en tydlig svensk linje, vilket betyder att Sveriges förhandlingsposition försvagas och förutsättningarna för ett svenskt inflytande minskar. En bidragande orsak till detta är att det ibland är oklart i vilken egenskap och med vilka befogenheter myndighetstjänstemän deltar i olika EU-organ; inför flera förhandlingar har tjänstemännen saknat tydliga politiska riktlinjer och ställningstagan-

¹⁶⁶ SOU 1993:80 s. 17.

¹⁶⁷ Se t.ex. prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 127 ff.

¹⁶⁸ SFS 1995:1322 § 16.

¹⁶⁹ Se t.ex. Statskontoret 1996:7.

den. Dessa oklarheter medför också att det kan bli svårt att utkräva ansvar.

Våra intervjuer bekräftar med all önskvärd tydlighet dessa brister. Både från departement och myndigheter framhåller man särskilt problemet att myndighetstjänstemännen ofta saknar tydliga direktiv och riktlinjer från departementen inför förhandlingarna i de olika EU-organen. Följande citat från en verkschef är härvid belysande:

”Om jag inte vet vad husse har för röst så vet jag ju inte heller vad det är för budskap jag skall förmedla. Jag kan inte i varje sekund ringa tillbaka och fråga hur man ställer sig i olika frågor. (— —) Där har ännu inte rutinerna blivit sådana som man skulle önska. Jag får agera alldeles för mycket på egen hand i EU. Och det gäller då att försöka vara klok och tänka sig för hur man tror att regeringen vill att man skall agera.”

Det finns också en uppfattning i regeringskansliet att myndighetstjänstemännen inte alltid har klart för sig vem de företräder då de förhandlar i EU-organen. Ett statsråd anför följande:

”De är ju inte myndighetsrepresentanter. Det är viktigt att veta, för de representerar staten Sverige. De är regeringens representanter men de jobbar i myndigheten. Och där har du ju grundproblemet, för det finns många som tror att de är myndighetsrepresentanter.”

I detta sammanhang har också flera personer framhållit risken att myndigheterna vid uteblivandet av tydliga riktlinjer från departementen medvetet eller omedvetet driver egna intressen vid förhandlingarna. Detta kan leda till suboptimeringar för staten som helhet. Ett före detta statsråd framhåller:

”Det blir nästan övertydligt [i EU-arbetet] att medan svenska myndighetspersoners europeiska kollegor finns inom ett ministry så finns svenskarna på en formellt helt opolitisk plattform, vilket blir väldigt konstigt i sammanhanget eftersom frågorna nästan alltid växer nerifrån och upp. Det innebär att det svenska politiska avgörandet kommer in oerhört sent. (— —) [Tjänstemännen] befinner sig så långt, i någon mening, från politiken att det kan utvecklas en egen myndighetsståndpunkt som är svår att härleda tillbaka var den kommer ifrån,

och som faktiskt kan visa sig vara skiljaktig från den som regeringen företräder, eller i vart fall att det är oklart om regeringen företräder den.”

Av citatet framgår att det inte bara är så att tjänstemännen inför förhandlingarna ibland saknar tydliga och politiskt förankrade riktlinjer utan att det också kan vara svårt för den politiska nivån att överhuvudtaget formulera tydliga riktlinjer. Bruket av ramlagar och den uttalande ambition som finns att i ökad utsträckning styra förvaltningen med övergripande mål har ju bland annat sin grund i att det ofta är svårt för politiker att formulera mer precisa riktlinjer för förvaltningsverksamheterna. Detta gäller naturligtvis även för de frågor som skall diskuteras i EU.

Om kunskapsförmedling och oberoende

Såväl regeringsformen som verksamförordningen stadgar att myndigheter är skyldiga att förse regeringen med information som kan läggas till grund för regeringens beslutsfattande.¹⁷⁰ Mot bakgrund av sina unika erfarenheter och kunskaper anses myndigheterna ha särskilda förutsättningar att inom sina respektive verksamhetsområden peka ut de förändringskrav som nu och framöver riktas mot de statliga verksamheterna. Det blir därför naturligt att myndigheterna förser regeringen med kunskaper och förslag till åtgärder.

Vi skall senare redogöra närmare för olika problem som finns förknippade med myndigheternas roll som informationsförsörjare till regeringen. Redan nu skall emellertid diskuteras en särskild aspekt av frågan, nämligen hur pass oberoende myndigheterna kan agera på ett mer principiellt plan i sin roll som kunskapsförmedlare. Det förtjänar nämnas, att de frågor som berörs nedan inte är nya utan tvärtom har uppmärksammats och diskuterats under en längre tid. Det är emellertid vår bedömning att frågorna successivt ökat i betydelse till följd av myndigheternas ökade handlingsfrihet och förändrade roll gentemot samhället och regeringskansliet.

Hur skall beslutsunderlaget utformas?

Det finns i intervjuerna en samstämmig uppfattning om att myndigheterna har en viktig roll som kunskapsförmedlare till regeringen och att denna roll successivt ökat i betydelse. Man är även överens om att detta varit en alldeles nödvändig utveckling. I takt med att

¹⁷⁰ Se RF 7:2 och SFS 1995:1322 § 9.

förändringstrycket ökar blir det allt viktigare att myndigheterna förser politikerna med information som kan läggas till grund för beslut om omprioriteringar och omprövningar. Man menar även att förskjutningen i myndigheternas verksamhetsinriktning från traditionell myndighetsutövning till mer av planering, fördelning, samt service- och tjänsteproduktion förutsätter mer aktiva myndigheter.

Om man är överens om att myndigheterna via sin kunskapsförmedlande roll måste ta en mer aktiv del i det pågående förnyelsearbetet i staten så finns det varierande uppfattningar om vad denna förändrade roll innebär mer konkret. En majoritet av intervjupersonerna menar att myndigheter med utgångspunkt i sin oberoende ställning inte bara skall förmedla statistik och deskriptiv information till regeringen om vad de åstadkommit. De anses också skyldiga att bearbeta informationen och själv omsätta den i konkreta förslag till åtgärder. Man menar även att dessa åtgärder inte nödvändigtvis behöver ligga i linje med de beslut som riksdag och regering tidigare fattat; tvärtom är det viktigt att myndigheterna påvisar tänkbara handlingsalternativ. Att detta i praktiken också kan innebära att myndigheten gör ett politiskt ställningstagande får inte ses som ett hinder:

”Om jag som ansvarig för ett område upptäcker behov av regelförändringar då skall jag också föra fram det till regeringen. Det förhållandet att det är en politisk fråga får inte innebära att jag är förlamad. Det är politikerna som skall hantera frågan men det är min skyldighet att peka på det.”

Av intervjuerna framgår även att vissa ställningstaganden dock kan vara problematiska att förmedla. Verkscheferna måste ha en känsla för hur olika förslag skall framföras:

”Om det är så att ett regelverk inte visar sig vara så bra, så ser jag det som en skyldighet för verkschefen att ta ett initiativ på endera sättet. Det kan du göra genom att informellt ta upp frågan inom ramen för dialogen. Då bjuder du ju ministern på en möjlighet att vara den som officiellt tar initiativet. Men du kan också välja att skriva formellt till regeringen; visa på problemet och rent av föreslå vissa åtgärder. Men det är ju en fråga som är upp till dig, vilken form du skall välja. Det beror också på frågans art lite grann, hur man själv tycker sig känna känsligheten i det hela.”

Några intervjupersonerna är mer försiktiga och menar att myndigheterna generellt bör vara återhållsamma med att driva nya frågor och föreslå reformer och förändringar som inte initierats av de politiska beslutsfattarna. Detta gäller särskilt om det rör sig om politiskt känsliga frågor. En verkschef framhåller angående denna fråga:

”Där har jag varit mer återhållsam än jag kanske kunde ha varit. Det handlar återigen om det här med boskillnaden, att jag tyckt att det kanske är regeringen som skall sköta politiken. Utifrån min synvinkel skulle jag teoretiskt sett lika gärna kunna gå till något oppositionsparti för att få gjort det jag tycker bör göras.”

Att delta i det offentliga samtalet

En fråga som inställer sig i detta sammanhang är i vilken utsträckning verkschefer skall anses ha rätt att framföra sina ställningstaganden offentligt. Vår intervjuundersökning visar att en allt viktigare del av verkschefernas arbete består i att ”vara myndighetens ansikte utåt”, mot medborgarna och mot olika organ i samhället. Eftersom myndigheterna ges allt större utrymme att själva tolka lagar och bestämmelser i samband med ärendehandläggningarna har det blivit mer naturligt för organisationer, företag, enskilda och media att vända sig direkt till myndigheterna för att framföra åsikter och ställa frågor. I besparingstider tenderar naturligtvis uppmärksamheten att öka.

Våra intervjuer bekräftar bilden av ett ökat massmedialt intresse för myndigheterna. Allt oftare vill journalister att en ansvarig myndighet uttalar sig när det inträffar en massmedialt intressant händelse. Det finns också en uppfattning bland intervjupersonerna att högre chefer i statsförvaltningen mer frekvent uttalar sig i olika frågor på tidningarnas debattsidor, i TV:s nyhetsprogram och i andra offentliga sammanhang.

För vissa verksamheter har den förändrade massmediala och medborgerliga uppmärksamheten varit påtaglig. Så framhåller exempelvis en verkschef inom ett politiskt mycket laddat område:

”Sedan är det också den utåtriktade delen, mot allmänheten. Dels är det då media, men i stor utsträckning är det också allmänheten som skriver och ringer och har synpunkter på verksamheten åt alla möjliga håll. (— —) Det där tar väldigt mycket kraft och tid från den övriga biten som verkschef, och från tid till annan har den varit helt dominerande.”

Det är också tydligt att kontakterna med media fordrar särskild kompetens, vilket bland annat denna verkschef framhåller:

”Du måste vara någorlunda kapabel att hantera media också. Du får inte vara rädd för media, inte vara ängslig, inte hamna på kollisionskurs med media. Det är väldigt olyckligt eftersom det är media som alltid har sista ordet, det går aldrig att få det.”

Som citaten antyder är det främst verkscheferna som berörs av förändringarna. Det är verkscheferna som ansvarar för vad som sägs å verkets vägnar till exempel på konferenser, i tidningsartiklar och i intervjuer.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen, särskilt under 1980-talet, uppmanat myndigheterna att vara mer öppna mot allmänheten. Öppenheten har varit ett led i ansträngningarna att demokratisera förvaltningen och göra den mer serviceinriktad. Av intervjuerna framgår att många verkschefer tagit till sig dessa uppmaningar. I boken *Björnkramar* skriver den förre rikspolischefen Björn Eriksson:

”Jag tycker att vi som anförtrots uppdraget som chefer i den offentliga verksamheten skall vara tillgängliga för journalister och svara på deras frågor så rakt och öppet vi kan. Det är inget fel att försöka ge myndigheten ett ansikte. Tvärtom. En myndighet är en offentlig institution, och verkschefen gör rätt i att ge myndigheten ett ansikte och en röst som lätt och tydligt kan uppfattas av massmedierna och allmänheten.”¹⁷¹

Att upprätta goda kontakter med media och de aktörer och organ som berörs av en myndighets verksamhet handlar inte bara om att informera om verksamheten i största allmänhet. Av intervjuerna framgår att det också ger myndigheten möjligheter att framställa verksamheten på sådant sätt att omgivningen kan förstå myndighetens beslut – det gäller att klargöra på vilka grunder olika beslut har fattats och få acceptans för dessa.

Inom forskningen pekas också på medias ökade makt. Bland annat hävdas att media påverkar myndigheternas handläggningen av enskilda ärenden.¹⁷²

När det gäller myndigheternas allmänna rätt att delta i det offentliga samtalet är samsynen påtaglig mellan politiker och verks-

¹⁷¹ Eriksson (1996) s. 35.

¹⁷² Petersson (1996b) s. 18.

chefer. Man menar att verkschefer, i likhet med alla andra medborgare, har en grundlagsstadgad rättighet att uttala sina åsikter offentligt. När diskussionen preciseras till att gälla verkscheferns rätt att offentligt bilda opinion i olika frågor minskar dock samsynen, vilket också framgår av följande citat:

”Jag menar att polisen med sin unika erfarenhet och kunskap också ska ta sig an rollen som opinionsbildare, även om vissa från sin olympiska höjd vill neka polisen denna rätt.”¹⁷³

Det bör understrykas att gränsen mellan vad som skall ses som demokratisk öppenhet respektive opinionsbildning är flytande. Vad som av en viss verkschef kan uppfattas som ett klargörande eller allmän upplysning kan av de politiska beslutsfattarna betraktas som ett angrepp på den förda politiken.

Resonemanget ovan leder oss in på den viktiga men sällan diskuterade frågan om hur verkscheferna skall agera om de ogillar regeringens beslut. Formellt konstitutionellt är detta inget problem: Myndigheterna lyder under regeringen och har därför att följsamt och utan dröjsmål genomföra regeringens beslut. Samtidigt finns dock en tradition som säger att myndigheterna utifrån sin kompetens och oberoende ställning skall förse regeringen med ”objektiva” motbilder om konsekvenserna av olika regeringsbeslut.

Denna och andra undersökningar visar att allt fler regeringsbeslut i praktiken avgörs i ett nära samspel mellan departement och myndigheter. En myndighet har således normalt goda möjligheter att framföra sina synpunkter innan regeringen fattar ett beslut som rör myndighetens verksamhet, och enligt de myndighetsföreträdare vi talat med tar regeringen ofta intryck av myndighetens synpunkter. Det händer emellertid att regeringen beslutar i frågor utan att ta särskild hänsyn till involverade myndigheter. Mycket talar för att detta blivit vanligare under senare år på grund av att regeringen – inte sällan under stor tidspress – tvingats besluta om omfattande besparingsprogram för den offentliga sektorn.

I våra intervjuer finns en samstämmig uppfattning om att myndigheterna rent principiellt har rätt att kritisera regeringsbesluten. Flera intervjupersoner menar också att de har en skyldighet att göra det. Kraven på ökad lyhördhet och följsamhet som följt av senare års delegering och avreglering får således inte, enligt de personer vi talat med, innebära att myndigheterna utan reflektion och viss prövning genomför politiska beslut.

¹⁷³ Eriksson (1996) s. 29.

Samstämmigheten minskar dock när det gäller frågan om *hur* denna kritik skall framföras. Skall motsättningar klaras av internt mellan departementet och myndigheten eller kan verkschefen även kritisera regeringen i media? Vissa aspekter av frågan diskuterades i KU hösten 1995 efter att en anmälan riktats mot den dåvarande näringsministern.¹⁷⁴ Ministern menade bland annat att utrymmet för generaldirektörer och andra personer i motsvarande funktioner att i egenskap av privatpersoner uttala sig i frågor som rör det egna ansvarsområdet är starkt begränsat. Vederbörande uppfattas självklart i en sådan situation som företrädare för den verksamhet som denne ansvarar för, enligt ministern. Vidare skriver KU i sitt betänkande:

”[Ministern] hänvisade vidare till det s.k. verksledningsbeslutet från år 1987. Han påpekade att man i detta beslut starkt strukit under att regeringen har långtgående möjligheter att beordra förvaltningen vad den skall göra. Det är i detta perspektiv som man, enligt hans uppfattning, måste se den nu aktuella frågan. Detta kan dock i och för sig inte anses inskränka individens grundlagsfästa yttrandefrihet. Exakt var gränsen skall anses gå är, enligt hans uppfattning, i stor utsträckning en lämplighetsfråga. Frågan om en myndighets eller ett statligt bolags möjlighet att genom faktiskt handlande driva en fråga handlar dock inte i någon större utsträckning om yttrandefrihet utan om hur ‘staten skall hänga ihop’.”

KU:s bedömning i frågan blev bland annat följande:

”Den dialog som förs mellan regering och myndigheter bör enligt utskottets mening bygga på ett ömsesidigt förtroende, vilket inte utesluter att olika uppfattningar uttalas. (— —) När det gäller spelutrymmet i den offentliga debatten för en verkschef eller en VD i ett statligt bolag anser utskottet att personer i dessa ställningar självfallet har rätt att delta i samhällsdebatten som alla andra medborgare. Denna rättighet måste emellertid när dessa befattningshavare uttalar sig utövas i medvetande om att de i sådana situationer på goda grunder uppfattas som företrädare för den verksamhet de är ansvariga för.”

¹⁷⁴ Frågan gällde om ministern sökt begränsa eller hindra en verkställande direktör i ett statligt bolag i dennes rätt att yttra sig (KU 1995/96:30 s. 38 ff).

Av KU:s betänkande framgår att det inte finns något givet och entydigt svar på i vilka sammanhang det kan anses legitimt för en verkschef att kritisera regeringens beslut offentligt. Frågan är i hög grad situationsberoende och tolkningsutrymmet brett.

Att det råder oklarheter på detta område framgår också av vår intervjuundersökning – åsikterna varierar betydligt. Det skall dock omedelbart sägas att i princip samtliga intervjupersoner, i likhet med KU, framhåller att frågan i mycket hög grad är situationsberoende. Exempelvis menar många att toleransnivån är högre för vissa verksamheter – myndigheter som har att företräda vissa särskilda intressen, såsom statens olika ombudsmän och länsstyrelserna, nämns ofta i dessa sammanhang. Men samtidigt gäller för alla verkschefer att de måste ta ställning till frågan i varje enskilt fall.

Det går dock att urskilja vissa grundläggande skillnader i synen på hur verkschefernas eventuella kritik skall framföras till regeringen. En grupp anser att verkschefer alltid har rätt att framföra sina åsikter offentligt. Ett statsråd anför exempelvis följande:

”Jag tycker absolut verkschefer har rättighet att göra detta. Men där finns det olika åsikter inom regeringen, det är helt klart. Men det är klart att statsråd blir irriterade i budgettider när man skär ner, och så går verkscheferna ut och säger att det inte är bra. (– – –) Det är helt fel om verkscheferna inte kan anses ha rätt att gå ut och redovisa hur de ser på frågor inom deras eget område. Jag tycker att det är en fäinig synpunkt att: ‘Det där får ni klara upp internt’. Det kan man möjligen säga inom ett parti. Men däremot mellan myndigheter och regeringskansliet är det ju bara en poäng att det redovisas. Det är det som är själva idén med det hela.”

Många anser dock att den här typen av meningsskiljaktigheter skall lösas internt. Vissa är mycket bestämda i detta avseende, som framgår av detta statsråds svar på frågan om verkscheferns rätt att kritisera regeringen offentligt:

”Det blir jag ohyggligt förbannad över. Det anser jag vara uppenbart felaktigt. Varför inte ta diskussionen med mig? (– – –) När regeringen bestämmer sig för någonting, då skall verkscheferna inte kommentera det offentligt, och egentligen inte de anställda på verket heller. Men här finns det ju olika traditioner, olika uppfattningar.”

Flertalet verkschefer hyser i detta avseende samma åsikt, även om man inte formulerar sig lika drastiskt som statsrådet ovan. En verkschef med lång erfarenhet menar:

”Sen tycker jag inte att min uppgift är att offentligt kritisera regeringsbeslut. Är det så att jag har synpunkter på någonting när det är på väg så skall jag kunna framföra dessa, men då i den interna processen, i relation med vederbörande minister och hans kansli.”

Åter andra hävdar att det är fullt legitimt att framföra kritik mot regeringen offentligt, men då först efter att man har diskuterat frågan med berört statsråd. Några menar i det sammanhanget att diskussionen främst syftar till att informera statsrådet. Det handlar således inte om att få ett godkännande. Enligt andra är det dock just detta som diskussionen gäller:

”Jag känner ju så här, att alla konflikter som jag eventuellt skulle ha med ministern skall föras internt. Så jag måste gå upp och tala med henne och föra debatten där och inte föra en polemik med henne offentligt. (— —) Alltså jag anser att jag bör i första hand tala med departementet; se reaktionerna, ha en diskussion och få en accentens. Då tycker jag att jag kan gå ut i media.”

Intervjuerna visar också att det finns personer i regeringskansliet som är beredda att gå tämligen långt för att förhindra att myndighetens synpunkter sprids offentligt om de strider mot regeringens uppfattning. En chefstjänsteman framhåller:

”Sedan är det klart att man måste redovisa sin uppfattning och liknande. Men jag försöker i mina diskussioner med myndighetscheferna – det gör ju den politiska ledningen också – ha utgångspunkten att vi skall vara överens. Det betyder inte att vi tecknar ett avtal på lika villkor, men vi vill komma till en lösning som innebär att myndighetschefen kan säga: ‘Detta gillar vi’. Ibland är det så att han inte gör det men vi är överens om att han skall göra det i alla fall.”

Det finns också en annan sida av problemet. I intervjuerna framkommer att verkschefer inte alltid är villiga att framföra sin kritik till regeringen. Ett statsråd framhåller följande:

”Men generaldirektörerna får inte vara för mesiga. De måste veta var gränserna går. Om de tycker att ett statsråd verkligen har fel måste de säga det, måste våga göra det, och kunna skicka i väg en skrivelse och säga: ‘Så här tycker vi, nu får regeringen besluta’.”

Som citatet antyder kan det finnas en rädsla för att stöta sig med regeringen, en rädsla som kan medföra att verkschefer avstår från att framföra kritik. Skälen för detta kan variera. Det finns exempelvis föreställningar om att den ”marknadsorientering” som ägt rum under senare år i viss utsträckning påverkat ämbetsmännens oberoende och integritet – det är inte längre lika högt till tak. Således menar ett före detta statsråd att:

”...vi är tillbaka i att man anser sig vara ett företag, och i ett företag får man inte kritisera företagets policy. Gör man det måste man bort.”

Som framgått tidigare i detta kapitel kan också de genomförda delegeringarna av befogenheter med avseende på tjänstetillsättningar, befordringar och lönesättning leda till att tjänstemännens benägenhet att kritisera beslut minskar – man riskerar att få en ”rädd” och ”tyst” förvaltning.

Verkscheferna kan även välja att agera på andra sätt än att direkt kritisera ett regeringsbeslut som de ogillar. Vägledning får vi i följande uttalande av en verkschef:

”Jag försöker också driva på utvecklingen åt ett visst håll när det finns politiskt uttalade önskemål *som jag delar*, så att jag kan pusha för det.”

Citatet indikerar att en möjlig strategi för verkscheferna är att genomföra politiska beslut med kraft och beredvillighet när de delar politikernas uppfattning och med tröghet om de inte gör det. En förlängd verkställighetstid ger myndigheterna ökade möjligheter att få till stånd en omprövning av beslutet, eftersom de därmed får tid att sammanställa och föra fram ny information till regeringen. Dessutom kan förändringar i omvärlden medföra att regeringen ändrar inställning. Ett trögt genomförande gör också att myndigheternas möjligheter att modifiera förslaget ökar.

Slutligen bör uppmärksammas att departementen även kan utnyttja en verkschef som ”dödspilot”, dvs. verkschefen får med de-

partementets aktiva eller passiva stöd pröva idéer som den politiska ledningen ännu inte vill eller kan stå för. Att denna typ av "försöksverksamhet" förekommer bekräftas av vissa intervjupersoner.

Om behovet av att forma sin miljö

Kombinationen av å ena sidan ökade befogenheter för verkscheferna att besluta i frågor som rör intern organisation, personal, resurshantering etc. och å andra sidan ett växande besparingsstryck har inneburit omfattande förändringar för verkschefernas arbetsituation internt. En verkschef måste i dag, i likhet med företagsledare inom det privata näringslivet, ständigt söka effektivisera verksamheten genom att till exempel utveckla och förbättra myndighetens organisation och arbetsformer. I Verksledningspropositionen skriver regeringen:

"Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Därtill kommer nu de ökade krav på kompetens i chefsrollen som förnyelsearbetet ställer. (– – –) Förmågan att ompröva och omprioritera samt finna möjligheter till rationalisering, effektivisering och produktivitetsökning ställer kompetensen i chefsrollen på särskilda prov."¹⁷⁵

Intervjuundersökningen visar att många verkschefer ägnar betydande tid åt att hantera de besparingsbeting som riksdag och regering med jämna mellanrum ålägger myndigheterna. Det framgår tydligt att detta bidragit till att bland verkscheferna befästa den "managerroll" som ursprungligen initierats från regeringskansliet. Som en före detta verkschef uttrycker det:

"Verkschefsrollen har över tiden förändrats från att ha varit en mer byråkratisk roll, där man följde regler (...) till att successivt, enligt politikernas intentioner, bli mer och mer affärsmässig."

Uttalanden som detta har varit vanligt förekommande i intervjuerna. Även inom forskningen har det uppmärksamats att cheferna i statsförvaltningen blivit mer "managementorienterade", vissa fors-

¹⁷⁵ Prop. 1986/87:99 s. 62.

kare menar att förändringen är betydande.¹⁷⁶ Det bör tilläggas att regeringen under senare år ägnat stor energi åt att tillföra förvaltningen "managementorienterad" kompetens. Som vi skall se nedan har de chefsutbildningar som genomförts fokuserat frågor om effektivitet i administration och arbetsrutiner. Åtgärder har också vidtagits för att öka rekryteringen av chefer från det privata näringslivet.

De ökade besparingskraven innebär inte bara att verkscheferna måste ha förmåga att förändra myndighetens organisation och arbetsformer. I en tid där lagar och bestämmelser blir allt mer öppna för tolkningar och där verkscheferna i ökad utsträckning delegerar beslutsbefogenheter ner i organisationen ökar ledningens behov av att på alla nivåer i myndigheten etablera en gemensam syn i olika frågor. De ökade kontakterna med regeringskansli, medborgare och media bidrar till att behovet av en sådan samsyn upplevs som angeläget. Så menar exempelvis en verkschef:

"När du sitter i en större organisation med ditt eget kansli eller stab, och du sitter med verksamhetsansvar, så vill det till att dina närmaste verkligen är personer du kan jobba ihop med – att det fungerar, de förstår varandra, de kan talas vid. (– –) Det är viktigt att det finns ett gott samtalsklimat så att man kan komma till en uppfattning som vi alla delar."

Till detta kommer ökade krav på chefernas förmåga att skapa och förmedla visioner, engagera medarbetare samt tillvarata kunskaper, idéer och intressen etc. Denna roll blir viktigare när besparingarna är omfattande. Ständiga omorganisationer och (om)prioriteringar påverkar personalens arbetsro; de kan lätt förlora arbetslust, engagemang och motivation.

Svårigheter med att forma sin miljö

Kraven har således ökat vad gäller verkschefernas förmåga att vid behov kunna förändra och förnya sin myndighet. Intervjuerna visar att verkscheferna är mycket positivt inställda till att de givits ökade befogenheter att organisera sin myndighet, utse sin personal och hantera resurser. Man menar att detta bidragit till att öka effektiviteten i verksamheten. Samtidigt framhåller flera verkschefer att det alltså finns faktorer som begränsar handlingsfriheten och som försvårar genomförandet av förändringar som man anser vara nödvändiga. En erfaren verkschef framhåller exempelvis:

¹⁷⁶ Se särskilt Lundquist (1993) och Czarniawska (1986).

”Det finns i större organisationer en betydande tröghet. Man möter betydande svårigheter att få igenom saker, där det väl kan vara så att de chefer du talar med säger sig vara helt överens med dig, och är det. Men organisationen är stor; det finns andra nivåer där saker kan bromsas upp på ett mycket effektivt sätt.”

Även forskningen har haft anledning att uppmärksamma den organisatoriska ”trögheten” i förvaltning. Den nya styrmodellen ställer i detta sammanhang särskilda krav på cheferna inom statsförvaltningen. Dessa måste kunna ”bryta ned”¹⁷⁷ traditioner och synsätt som kan vara djupt rotade i myndigheter och som utifrån ett annat perspektiv ses som mycket värdefulla att bevara.

Personalfrågorna upplevs ofta som problematiska av verkscheferna. Enligt ett flertal verkschefer finns det exempelvis betydande svårigheter att omplacera personer som inte fungerar i organisationen. Vissa verkschefer är i det avseendet mycket kritiska och framhåller detta som ett av de allra största hindren för att utveckla verksamheterna. Nedanstående tre verkschefscitat illustrerar denna argumentation:

”I det privata näringslivet (...) så är det ju så, att man alltid ger den ny tillträdande verkställande direktören full frihet att forma sin ledningsgrupp. Inom den offentliga sektorn ärver man den ofta. Problemet med det är att förnyelsen sker alldeles för sakta.”

”Man har ingen möjlighet att utse sin personal. Visserligen är man inte längre bunden till si och så många byråchefer men det hindrar inte att man lever med den personal man har. Det är en fullständigt hopplös uppgift att bli av med någon som inte passar in i organisationen ens om man gör en organisationsförändring, menar jag.”

”Där finns det en fruktansvärd tröghet i arbetslagstiftningen. Det är ju det som begränsar en. (— — —) Jag skulle halvera det här verket om jag fick ta in vad jag kallar generalstabssekreterare. Folk med bred kompetens som gör utredningen A och nästa vecka kan gå in i ett helt annat projekt och vara kompetent även för det. Jag ser ju hur alla projekt samlas på en 15-20 nyckelpersoner i ett verk. Det här är ju likadant för

¹⁷⁷ Lundquist (1993) s. 121.

varenda verkschef. När vi träffas så pratar vi om hur vi skall kunna flytta på A,B,C,D som är tillsatta av det och det skälet och vars kompetens var jättebra 1982 men nu är helt oanvändbar.”

När det gäller verkschefernas möjlighet att bestämma sin interna organisation anser både departements- och myndighetsföreträdare att de politiska beslutsfattarna fortfarande ofta beslutar i frågor som en gång delegerats till myndigheterna. En verkschef menar exempelvis:

”Men problemet är ju det, att det är den politiska ledningen som ger mig uppdraget att rationalisera och vissa ekonomiska resurser. Sedan är det också politiska särintressen som förhindrar mig att göra detta.”

Politiker som vi talat med menar att det inte alltid är lätt att avgöra i vilka situationer beslut om organisationsförändringar fullt ut bör överlåtas till myndigheterna. Organisationsfrågor kan ofta bli politiskt laddade. Försvarets organisation är ett exempel som ofta nämns i samband med att denna fråga diskuteras. Enligt den styrstrategi som i dag tillämpas inom staten är det meningen att riksdag och regering skall besluta om resursramar för försvaret, och om besparingar måste till är det upp till Försvarsmakten att utifrån uppsatta mål närmare besluta hur dessa besparingar skall genomföras. Det är emellertid snarare regel än undantag att ansvariga politiker ingriper i denna process, och olika överbefälhavare har under åren mer än en gång beklagat sig över detta förhållande, också offentligt. Politikerna försvarar sitt handlande och påpekar att man i samband med beslut om exempelvis nedläggningar av regementen utöver försvarspolitiska mål också måste ta hänsyn till regional-, miljö- och sysselsättningspolitiska mål. Det finns ur politikernas synvinkel en uppenbar risk att försvarsmyndigheterna som ”part i målet” lägger för stor vikt vid de försvarspolitiska målen. Ur politikerperspektiv kan det också ifrågasättas om en myndighet överhuvudtaget kan ha den överblick som krävs för att göra rätt avvägningar mellan de olika målen.

Svårigheterna att avgöra vilka frågor som i detta sammanhang skall uppfattas som politiska respektive administrativa framgår också av att politikerna samtidigt som de uppfattas som alltför benägna att blanda sig i myndigheternas beslut inte sällan kritiseras för att agera på rakt motsatt sätt. Vi har tidigare i detta kapitel framhållit

att många verkschefer efterlyser en mer intensiv dialog med departementsledningarna. Inte minst anser man sig sakna tydliga riktlinjer för hur verksamheten skall prioriteras i samband med rationaliseringar och besparingar.

Vidare anser åtskilliga myndighetsföreträdare att det fortfarande finns för många detaljerade regel som riktar sig mot myndigheternas organisation och arbetssätt. Exempelvis menar landshövdingar som vi talat med att det alltså finns bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen som rimmar illa med resultatstyrningsstrategin. Visserligen stadgas att Länsstyrelsen själv beslutar sin organisation, men samtidigt fastslås att det inom varje länsstyrelse skall finnas 13 särskilda länsexperter som var och en skall ansvara för ett i instruktionen angivet sakområde.¹⁷⁸ Möjligheterna att effektivisera verksamheten genom att ändra organisationen eller arbetssättet begränsas därmed.

En fråga som ofta tas upp i samband med att myndigheternas ökade handlingsfrihet diskuteras gäller de särskilda uppdrag som regeringen ålägger myndigheterna. Uppdragen har under senare år ökat påtagligt i antal.¹⁷⁹ En bidragande orsak är att det inte längre krävs särskilda regeringsbeslut för varje enskilt uppdrag. Regeringen kan numera, genom att skriva in dem i myndigheternas regleringsbrev, besluta om flera uppdrag (i princip hur många som helst) vid ett beslutstillfälle. Intervjuerna visar att dessa uppdrag ofta kan vara omfattande och ta mycket tid och resurser i anspråk. Flera verkschefer anser att de begränsar myndigheternas handlingsfrihet och i viss utsträckning utgör en form av detaljstyrning. Nedanstående citat av två verkschefer illustrerar detta synsätt:

”Uppdragen har klart ökat och är delvis ganska omfattande. Dels kan de uppfattas som en ökad detaljstyrning som går lite på tvärs mot den ökade frihet som man ändå satt upp och talat så varmt om. (— — —) Uppdragen kan ta oerhörd tid och de kostar pengar. Vi får inga extra pengar utan det här skall tas från de löpande pengarna. Så det kan alltså vara stora, tunga uppgifter, och jag är inte så säker på att de alltid har tänkt igenom storleken och kostnaden, vilken effekt det har på annan verksamhet.”

”Det finns en risk med de här shoppinglistorna i regleringsbreven: ‘Det vore kul att göra en utredning om det här också,

¹⁷⁸ Se SFS 1990:1510 § 12.

¹⁷⁹ RRV 1996:50 s. 129.

och det här.' Men vem skall utföra uppdragen? Skall vi sluta med vårt vanliga jobb, eller?"

I en nyligen utgiven rapport från Statens förnyelsefond framför Agneta Dreber, generaldirektör för Folkhälsoinstitutet, liknande synpunkter om regeringens uppdrag till myndigheterna:

”Dagspolitiska frågor föranleder politikerna att agera själva också inom områden där det finns hela myndigheter som byggts upp för just de frågorna. (– – –) Politikern vill verka handlingskraftig och lägger ut ett uppdrag. Ett exempel från min egen myndighet var när dåvarande socialministern efter en serie artiklar om anorexi i en av de största morgontidningarna gav oss och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en rapport om läget med förslag till insatser. Rapporten skulle vara klar inom ett drygt halvår. Därför var enda möjligheten att använda de två specialiserade medarbetarna vi hade, vilket ledde till att verksamhetsplanen omkullkastades och annat planerat arbete måste skjutas på framtiden eller helt skipas.”¹⁸⁰

Bland många intervjupersoner finns en föreställning om att uppdragen är ett sätt för regeringen att återta styrförmåga som gått förlostad när man avreglerat och delegerat beslutsbefogenheter till myndigheterna. Man menar även att uppdragen är ett sätt för politikerna att visa handlingskraft. Om exempelvis en riksdagsledamot ställer en interpellation eller fråga till ett statsråd om något missförhållande kan det vara politiskt betydelsefullt för statsrådet att kunna svara att hon eller han tagit initiativ och givit berörd myndighet i uppdrag att utreda frågan. Här finns en politisk rationalitet som delvis går emot senare års strävan att delegera beslut till myndigheterna.

Flera intervjupersoner, i både departement och myndigheter, framhåller också att den handlingsfrihet som avregleringar och delegeringar medfört kringskurits av nya regler om hur myndigheten skall förfara i olika sammanhang. Inte minst menar man att redovisnings- och planeringskraven blivit alltför omfattande och detaljerade. Kritiken gäller särskilt de årliga resultatredovisningarna.¹⁸¹

Många myndighetsföreträdare anser således att beslutsfattarna dels blandar sig i myndigheternas beslutsfattande, dels inte fullt ut

¹⁸⁰ Dreber (1996) s. 16.

¹⁸¹ Tillväxten när det gäller de ekonomiadministrativa redovisningskraven diskuteras utförligare i kap. 4.

avskaffar detaljreglerna utan tvärtom inför nya. Enligt intervjupersonerna försvårar detta myndigheternas långsiktiga arbete och skapar dessutom en otydlig ansvarsfördelning. Vissa anser att detta "dubbla stysystem" påverkar tilltron till att riksdag och regering menar allvar med resultatstyrningen.

Om verkschefsutnämningar och chefspolitik

Utnämningarna har blivit viktigare

I takt med att förvaltningsverksamheterna avregleras och beslut delegeras från de politiska beslutsfattarna till myndigheterna blir också verkschefstillsättningarna viktigare. Ökade beslutsbefogenheter och vidgade tolkningsutrymmen – vad gäller såväl regeltillämpning och arbetsmetoder som förhållningssätt till departement, avnämare och media – gör att verkschefsrollen har blivit strategiskt viktigare för regeringen. Via ett genomtänkt och välfungerande tillsättningsförfarande kan regeringen öka utsikterna att verksamheterna bedrivs i överensstämmelse med de mål och riktlinjer som formulerats, även i de fall dessa inte mer exakt finns preciserade i lagar och bestämmelser. Verkschefsutnämningarna är för övrigt ett av regeringens få kvarvarande traditionella styrmedel, vilket understryker deras strategiska betydelse.

Från specialist till generalist

Länge saknades en mer samlad strategi för verkschefstillsättningar och chefspolitiken i övrigt. Mot slutet av 1970-talet fick frågan ökad uppmärksamhet. Bland annat tillsatte regeringen flera utredningar om personalpolitiken i staten. År 1985 presenterade regeringen också en särskild proposition om statlig personalpolitik.¹⁸² Verkschefsfrågorna diskuterades mer utförligt i Verksledningspropositionen två år senare. Även under 1990-talet har verkschefspolitiken uppmärksamats i olika utredningar och propositioner. I 1995 års budgetproposition skriver regeringen exempelvis:

"I regeringens ansvar för styrningen av myndigheterna är en aktiv chefsförsörjning av avgörande betydelse som ett instrument för att uppnå de förvaltningspolitiska målen. Regeringen har för avsikt att under nuvarande mandatperiod lägga ökad

¹⁸² Prop. 1984/85:219.

vikt vid professionell rekrytering, introduktion och chefsutveckling för myndighetscheferna.”¹⁸³

En grundläggande idé som genomsyrar senare års personalpolitiska utredningar och propositioner är att verkschefsrollen i ökad utsträckning bör professionaliseras. Meritutredningen konstaterade i början av 1980-talet:

”Alltför ofta tillsätts chefsbefattningar med personer vars meriter framför allt består av högt kunnande inom ett fackområde eller en teknisk specialitet. (– – –) Vid bedömningen av kandidater till flertalet av de tjänster regeringen har att tillsätta bör (...) vederbörandes ledarförmåga och möjligheter att kunna fungera i den aktuella chefsrollen tillmätas större betydelse än tidigare. Med de krav som numera måste ställas i de befattningar det här gäller blir det mer och mer självklart att betrakta chefsuppgiften som en profession i sig.”¹⁸⁴

Riksdag och regering har velat minska kraven på specialkunskap till förmån för ledaregenskaper. I våra intervjuer finns också en samstämmig uppfattning om att det inte är tillräckligt – och ofta inte heller nödvändigt – att ha goda sakkunskaper om ett visst verksamhetsområde för att bli verkschef. I desto högre utsträckning krävs god ledarförmåga. Verkschefsfcitaten nedan illustrerar denna syn på verkchefsrollen:

”Det här är en ledarskapsuppgift mer än en specialistroll där man skall vara den främste av ett antal specialister.”

”Det är ju ledarkompetens som måste till! Sakkompetens skaffar du på annat sätt, av intresse eller av andra skäl. (– – –) Man får välja ut sina nyckelpersoner som sitter med sakkunskapen och sedan försöka ha klokskap och tillräckligt självförtroende för att inte bli rädd om man saknar sakkompetensen. Det är min uppfattning om ledarrollen i verken.”

”Det är ju så också, att i den här rollen som chef (...) i dag, så blir ledaregenskaperna väldigt viktiga – att kunna leda, att ha tusentals människor under sig, att kunna stå pall när det

¹⁸³ Prop. 1994/95:100 bil. 8 s. 5.

¹⁸⁴ Ds C 1983:16 s. 199 f.

stormar runt omkring, att folk känner trygghet i processer osv.”

”Sakkunskapen vid utnämningstillfället tycker jag närmast vi kan glömma. Det är inte den det handlar om. Det är ledarskap och erfarenheten (...) som är bärande. Det är därför du får jobbet och inte för att du är specialist. Kunskaperna inom sakområdet plockar du upp snabbt med den bakgrund du har; inom sex månader så har du tillräcklig kunskap om sakområdet. Sedan byggs den på, och du har naturligtvis hela tiden dina specialister runt omkring dig som alltid kan serva dig.”

I såväl nämnda utredningar och propositioner som våra intervjuer ges begreppet ledarförmåga en relativt bred innebörd. Det handlar inte bara om att kunna peka ut vilka administrativa förändringar som behöver genomföras utan det gäller även, och i allt högre utsträckning, att kunna leda personalen – delegera, uppmuntra, motivera, samordna etc. – och upprätta ett fungerande samspel med regeringskansliet och andra externa aktörer. Dåvarande statsminister Carl Bildts interpellationssvar angående de långtgående krav som i dag ställs på en verkschef är i sammanhanget belysande:

”Vederbörande måste ha kunskap om det sakområde som det gäller. Han måste också ha kompetens att leda och fördela arbetet inom en stor organisation. Det krävs också en betydande förmåga att kommunicera med allmänheten och massmedia. Till det kommer att en verkschef måste ha en god förmåga att samarbeta med berörda departement. Det är också en fördel om verkschefen har erfarenhet från svenskt utredningsarbete.”¹⁸⁵

Försök att förbättra rekryteringsprocessen, rörligheten och utbildningen

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att säkerställa att de verkschefer som tillsätts besitter de ledaregenskaper som i dag krävs. Inte minst har man försökt utveckla rekryteringsförfarandet. I Verksledningspropositionen framhålls vikten av att det inför verkschefstillsättningar görs en genomgång och en allsidig beskrivning av den kompetens som behövs i den aktuella verksamheten och för vederbörande chefstjänst. Utnämningar bör göras i god tid och

¹⁸⁵ Citerat från Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 37.

verkschefer sökas i en bredare krets än tidigare, så att erfarenheter från flera områden kan tillgodoses i verksamheten.¹⁸⁶

Mot bakgrund av formulerade riktlinjer har en särskild mall för rekryteringsförfarandet upprättats inom regeringskansliet.¹⁸⁷ Enligt denna skall departementen inför varje verkschefstillsättning specificera vissa *bakgrundsfakta* bestående av myndighetens instruktionsenliga uppgifter, viktiga händelser och särskilda krav som kan komma att påverka myndighetens verksamhet under de närmaste åren, nyckeluppgifter i den interna ledningen, nyckeluppgifter i kontakter utåt samt nyckeluppgifter mot regering, departement och riksdag. Departementen skall även upprätta en *kravbeskrivning*, vari skall redogöras för behövliga teoretiska och praktiska kunskaper, personliga egenskaper och särskilda övriga behov.

Bakgrundsfakta och kravbeskrivning, liksom en kandidatlista, skall utarbetas i det aktuella fackdepartementet men i samråd med Finansdepartementet. Avsikten med samrådet är bland annat att Finansdepartementet skall ha en överblick över potentiella kandidater. Även beredning skall ske gemensamt, men fackdepartementet har det slutgiltiga ansvaret att föreslå en kandidat.¹⁸⁸

Undersökningar som Riksdagens revisorer genomfört visar att nu nämnda förnyelseförsök endast haft begränsad framgång.¹⁸⁹ Fortfarande är rekryteringsbasen snäv. Få verkschefer kommer från näringslivet, kommuner eller landsting. Dessutom rekryteras ca 60 procent av verkscheferna från det egna departementsområdet. Många verkschefer saknar också tidigare erfarenhet från mer kvalificerat chefskap i myndighet eller annan verksamhet. Vidare finns stora variationer mellan departementen när det gäller förberedelsearbetet vid verkschefstillsättningarna. Medan vissa departement har som regel att upprätta kravspecifikationer och kandidatlistor tillgriper andra inte alls detta förfarande. Revisorerna konstaterar också att det varit svårt att få närmare information om rekryteringsprocessen. Enligt Riksdagens revisorer kan processen därför knappast betraktas som särskilt öppen. Vidare menar man att rekryteringen inte präglas av god framförhållning. Cirka 40 procent av cheferna i undersökningen utnämndes inom en månad från det att de fått erbjudande om uppdraget.

Flera av dessa iakttagelser bekräftas i våra intervjuer. Inte minst tycks det uppstramade rekryteringsförfarandet vara svårt att tilläm-

¹⁸⁶ Prop. 1986/87:99 s. 62 ff.

¹⁸⁷ Se Riksdagens revisorer 1994/95.12.

¹⁸⁸ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 41.

¹⁸⁹ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 42.

pa. Särskilt politiker och departementstjänstemän menar att det finns faktorer som begränsar möjligheterna att vid tillsättningarna använda sig av speciella kriterier och listor. Följande två citat belyser problematiken:

”Det finns ju alltid krafter som försöker använda det här systemet och spela Svarte Petter. Man vill bli av med folk och försöka hitta något hål.”

”Jag tycker att det är rätt förutbestämt vem som skall väljas till chef. Det är statssekreterare och andra generaldirektörer som skall fördes med jobb eller byta – ‘Nu har han eller hon gått och väntat så länge’. Så det är en rad andra faktorer som åtminstone stör bilden...”

Det finns således personer som till och från ”måste” placeras ut på olika chefsposter. I sådana situationer går det inte alltid att tillämpa modellerna. I en krympande stat tenderar omplaceringsproblemen också att växa. Den kanske viktigaste enskilda orsaken till att rekryteringsmodellerna svårligen kan tillämpas fullt ut är den ökande genomströmningen av personer på de högsta politiska tjänsterna i regeringskansliet. Delvis som en följd av de tätare regeringsskiftena har andelen potentiella verkschefer med en bakgrund som statssekreterare ökat starkt.¹⁹⁰ Fram till alldeles nyligen fanns det också ett avtal mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna, vilket garanterade de avgående statssekreterarna en tjänst på motsvarande nivå.

Här kan också nämnas att Riksdagens revisorer i sina intervjuer funnit att ett öppet rekryteringsförfarande kan medföra att antalet tillgängliga kandidater minskar. Detta eftersom vissa inte öppet vill visa att de söker en tjänst.¹⁹¹

Bland annat av nu nämnda anledningar anser många intervjuade politiker att man överhuvudtaget inte skall skapa detaljerade kriterier och modeller för rekryteringsförfarandet. Statsråden måste kunna göra sina egna bedömningar i varje enskilt fall. Detta blir också viktigare i en tid där kraven ökar på att det informella samspelet mellan statsråd och verkschef fungerar, vilket bekräftas av detta statsråd:

¹⁹⁰ Jfr Ehn (1996).

¹⁹¹ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 46.

”Vem som är verkschef är väldigt viktigt för (...) jag skall ju kunna påverka deras verksamhet. Det sker ju väldigt mycket via informella kontakter ändå. Och jag behöver kunna lita på min verkschef.”

En verkschef med lång erfarenhet konstaterar:

”Massor av grejer beror på ens personliga kontakter och personkemi, precis som på alla andra områden i samhället. Samarbetet och relationerna beror på hur vi tycker om varandra, och det kommer aldrig fram i sådana här utredningar, att det kanske är det allra viktigaste. Om det sitter ett statsråd som man tycker sköter sig jättedåligt i förhållande till en själv och som man inte vill ha kontakt med, så blir det ju inga kontakter. Är det så att man gillar varandra så har man kontakter långt utöver vad som krävs av en eller vad som står i det här formella. Det här med personliga relationer är oerhört viktigt.”

Många statsråd har också dålig kännedom om de mallar för rekryteringslistor som utarbetats. ”Det har jag aldrig hört talas om, att det finns någon sådan”, för att citera ett statsråd.

Intervjuer med departementsföreträdare visar att framförhållningen vad gäller verkschefstillsättningar många gånger är bristfällig. En statssekreterare med lång erfarenhet av arbete i departementsledning ger följande beskrivning av utnämningsprocessen:

”Jag har ju varit med så pass länge, men ändå förvånas jag över hur akuta alla utnämningar blir. Fast man vet om att det skall bli skifte flera år i förväg blir man lika överraskad den dag det måste göras. Vi är dåliga på detta i regeringskansliet.”

En fråga som tagits upp i detta sammanhang är lönepolitiken. Vissa intervjupersoner menar att de låga lönerna i staten begränsar rekryteringsbasen. Särskilt svårt är det att rekrytera kompetenta chefer från näringslivet. Ett före detta statsråd framhåller följande:

”Ett problem i staten tycker jag är lönepolitiken, för det begränsar ibland urvalet alldeles för mycket. Hur många landshövdingar har vi inte försökt få från näringslivet? Det finns ju

ingen i aktiv ålder på någon nivå i ett företag vare sig man är vice VD eller VD eller så, som tar ett landshövdingjobb.”

Vid sidan av att utveckla rekryteringsprocessen har beslutsfattarna även velat öka rörligheten bland verkscheferna. I den personalpolitiska propositionen från 1985 skriver regeringen att ”personalrörlighet är en metod att öka kompetensen och bidra till förnyelse i ett ekonomiskt läge då större nyrekryteringar inte är möjliga.”

Det finns bland aktörerna en föreställning om att chefernas egen utveckling och vilja till förnyelse kan avta efter ett antal år i samma befattning.¹⁹² Denna åsikt delas också av regeringen. I Verksledningspropositionen skriver man:

”Sammantaget bör det jag har sagt om hur kraven i chefsrollen ständigt förändras och om behovet av rörlighet i de högsta chefsbefattningarna leda fram till en delvis förändrad syn på verschefskarriären. Den bör framöver i normalfallet kunna inrymma perioder av chefskap för olika verksamheter åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen.”¹⁹³

Det har också blivit lättare för regeringen att omplacera verkschefer. För *det första* har förordnandetiderna ändrats. Visserligen förordnas en nytillträdande verkschef liksom tidigare för en sexårsperiod, men för omförordnanden gäller numera i normalfallet tre år. För *det andra* har riksdag och regering beslutat om nya bestämmelser vad gäller tvångsförflyttning av verkschefer. I lagen om offentlig anställning (LOA) stadgas att verkschefer får ”förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.”¹⁹⁴ För *det tredje* har regeringen inrättat s.k. verkschefstjänster i regeringskansliet och i myndigheterna. Anledningen är att det vid förflyttning av en verkschef inte alltid är lätt att hitta en ny anställning som tillsätts på samma sätt. I Verksledningspropositionen framhåller regeringen att nu nämnda omflyttningar förutsättes ske på frivillig väg. Det är enligt regeringen viktigt att

¹⁹² Denna fråga diskuteras även i kap. 5.

¹⁹³ Prop. 1986/87:99 s. 66.

¹⁹⁴ SFS 1994:260 § 33. Om det finns ”synnerliga skäl” får omflyttning ske omedelbart, i annat fall får beslutet inte verkställas förrän det slutgiltigt prövats eller rätten till talan förlorats.

”sådana tjänster utnyttjas på sådant sätt att de inte präglas av att vara reträttplatser för mindre väl fungerande verkschefer.”

Enligt Riksdagens revisorer har genomströmningen av verkschefer ökat under de senaste tio åren. I juni 1995 var den genomsnittliga tjänstgöringstiden fyra och ett halvt år. Närmare 40 procent hade inte varit i tjänst mer än två till två och ett halvt år. Mot bakgrund av att ett tämligen stort antal verkschefer saknar tidigare erfarenheter av ledarskap i större organisationer drar revisorerna dock slutsatsen, att ambitionen att få till en ökad rörlighet grundad på professionella chefer som byter chefsupdrag inte har realiserats i någon större omfattning.

Denna slutsats får stöd i våra intervjuer. Den bild som framträder är tämligen entydig: rörligheten är dålig och det finns i dag inte något bra system för att öka denna. En verkschef menar:

”Man skall röra sig. Men det sker inte i dag, och den kompetens som verkschefen har tas inte tillvara. Det finns inget program, inget system för detta. Samordningen i regeringskansliet när det gäller att utnämna verkschefer tycker inte jag fungerar bra.”

Även på departementshåll är man medveten om problemet:

”När många verkschefer har gjort bra ifrån sig och gjort sitt på ett område, men mycket väl skulle kunna göra någonting bra på ett annat område, där har vi ingen bra mekanism för att på ett naturligt sätt ordna ett nytt jobb. (— —) Man borde skapa ett system som gör det lätt att göra sig av med någon. Överhuvudtaget borde man skapa möjligheter för människor att backa utan att tappa ansiktet.”

Trots regeringens uppmaningar ses en omplacering av en verkschef inte sällan som ett misslyckande. En post inom regeringskansliet eller i en annan myndighet uppfattas lätt som en ”reträttplats”. Av intervjuerna framgår också att de chefer som faktiskt omplaceras inte utnyttjas i tillräckligt hög utsträckning.

I detta sammanhang har det i intervjuerna påpekats att nya verkschefer i högre utsträckning än vad som för närvarande är fallet bör kunna ta hjälp av den avgående verkschefen. Det framförs bland annat förslag om särskilda ”överlämningsamtal”. Vissa menar att den avgående och den nya verkschefen bör arbeta tillsammans under

en period och att den avgående chefen också skall kunna återkomma efter en tid för att stötta den nya verkschefen i dennes arbete.

Ett annat viktigt medel i ansträngningarna att utveckla verkschefernas ledarförmåga är utbildning. Ämbetsmännens utbildning begränsades länge till rättsligt orienterade frågor. Under 1970-talet förändrades emellertid bilden. Den tilltagande resursknappheten och de allt mer komplexa verksamheterna skapade ett behov av ökade och förändrade utbildningsinsatser. Personalutbildningskommittén konstaterade följande 1978:

”Utbildning ses alltmer som en integrerad del i administrativa förändringsprocesser. Den får en allt större betydelse vid genomförandet av förändringar i organisationer, administrativa processer och arbetsprocesser.”¹⁹⁵

I den personalpolitiska propositionen från 1985 framhåller regeringen att statsförvaltningens högre chefer har en nyckelfunktion när det gäller att hantera den förändring av relationerna mellan statsmakterna och myndigheterna som förnyelsearbetet i staten innebär, och för att de skall klara de krav som ställs behövs särskilda utbildningsinsatser. Enligt regeringen skall utbildningen användas mer systematiskt och målmedvetet för att styra, utveckla och effektivisera statsförvaltningens verksamhet.¹⁹⁶ Liknande resonemang förs i Verksledningspropositionen:

”Inriktningen bör vara att stärka chefskompetensen i en myndighet för att därigenom åstadkomma en förnyelse. Chefsutbildningen bör också utnyttjas som ett instrument för att mera direkt utveckla verksamhetens funktion och effektivitet. I de sammanhangen är det naturligt att förnyelseaspekter på verksamheten får en framträdande plats i chefsutbildningen.”¹⁹⁷

I propositionen slår regeringen fast att det för alla verkschefer skall arrangeras dels en särskild introduktionsutbildning, dels återkommande utbildningsinsatser.

Sedan början av 1980-talet har ett stort antal högre chefer genomgått skilda utbildningar i olika omgångar. Utbildningarna har tillhandahållits av flera organisationer, exempelvis regeringskansliet, Statens institut för personalutveckling (SIPU), Statskontoret och

¹⁹⁵ SOU 1978:41 s. 8.

¹⁹⁶ Prop. 1984/85 s. 10.

¹⁹⁷ Prop. 1986/87:99 s. 80.

RRV. Utbildningarna har främst inriktats på frågor om effektivitet i administration och arbetsrutiner samt utformandet av olika budgetdokument.¹⁹⁸

Finansdepartementet har senare i samråd med fackdepartementen identifierat ett antal punkter som bör genomgåas med en blivande verkschef. Dessa kan indelas i fyra områden: uppdragets politiska dimension, praktiska styr- och kontaktfrågor, utgångsläget i myndigheten samt information om anställningsvillkor och anställningsförhållanden.

Den bild som ges i intervjuerna är att utbildningen i flera avseenden fungerar otillfredsställande. En stor majoritet av verkscheferna framhåller att de är dåligt förberedda för att klara olika situationer som kan uppstå i tjänsten. De uppger sig ofta sakna stöd från uppdragsgivaren. En verkschef menar:

”I dag tar ju regeringen mycket litet ansvar för utveckling av kompetensen hos de här personerna som de ändå har anförtrott stora myndigheter, stora pengar, tunga uppgifter. Nu får de en veckas introduktion. Resten är upp till dig själv. Det här ifrågasätter jag om det är bra. (– – –) Lämna inte det här till verkscheferna själva, för ofta hinner de inte. De flesta är så pass plikttrogna att de inte tar den här tiden som jag tror de skulle behöva. Vi har något enstaka seminarium, men vi hinner inte. Regeringen skulle alltså ha ett program för kompetensutveckling innehållande ett obligatoriskt element.”

Det finns också tveksamheter huruvida den utbildning som ges är den rätta. Flera verkschefer anser att det varit för stor slagsida åt ”managementfrågor”. En verkschef med erfarenhet från arbete i regeringskansliet framhåller:

”För mig är det nästan obegripligt att man tror att management är ‘Det stora’. Jag blir nästan lite irriterad över, att under de senaste tre-fyra åren har regeringskansliet ägnat sig åt att utbilda myndighetschefer i management. Vad de skulle ha utbildat dem i är gemensamma samtal med statsråd eller statssekreterare där man pratar om vad det är man vill få ut av verksamheten – vad den får kosta, vad man vill ha. (– – –) Den legitimiteten som ligger i ett ledarskap är när organisationerna runt omkring och internt tycker att: ‘Detta är en person som vi har ett förtroende för, som är insatt och har kom-

¹⁹⁸ Se RRV 1996:50 s. 235 ff.

petens.' Den kompetensen kommer inte utav att jag åker på managementutbildning här och där, utan det handlar om: Vad är mitt uppdrag? Vem är det som sätter mig här? (— —) Den här allmänna kunskapen om vad som är på gång i systemet — att veta lite mer om vad som är på väg i regering och riksdag, ekonomi, EU och sådant — det har vi heller inga arenor för, utan det får man skaffa sig på egen hand.”

Vad som krävs är således, enligt flera intervjupersoner, att utbildningen i högre utsträckning inriktas på frågor om hur kommunikationen mellan verkschefer och departementsledning skall utformas. Det är genom kommunikationen som beslutsfattarna kan specificera myndigheternas uppdrag. Det kan i sammanhanget nämnas att Riksdagens revisorer i sin utredning funnit att nästan hälften av verkscheferna anser att regeringen inte i tillräcklig utsträckning anger vilka förväntningar man har på myndighetens framtida verksamhet. Lika många anser att de behöver mer information om myndighetens ”nuläge”.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 43.

4. Resultatstyrning i budgetprocessen

FÖR DEN STYRSTRATEGI som ursprungligen skisserades av Verksledningskommittén²⁰⁰ används i dag olika beteckningar, som exempelvis resultatorienterad styrning, mål- och resultatstyrning eller enbart resultatstyrning. Som påpekades inledningsvis är det emellertid inte bara strategins beteckning som varierar utan också dess innebörd. Eftersom resultatstyrningsmodellen endast formulerats i allmänna termer av riksdag och regering finns ett betydande utrymme för politiker och tjänstemän att göra sin egen definition av begreppet.²⁰¹ Således kan resultatstyrning ses som en övergripande princip för gränsdragningen och relationerna mellan politik och förvaltning, såtillvida att politikerna skall ägna sig åt övergripande mål och riktlinjer medan genomförandet överläts till förvaltningen. Med denna tolkning tenderar resultatstyrning att bli ett slags metabegrepp för all styrning. I 1994 års kompletteringsproposition blir detta förhållningssätt tydligt:

”Budgetprocessen kommer även i det fortsatta arbetet att utgöra kärnan i resultatstyrningen. Ökad uppmärksamhet måste dock ägnas åt att resultatorientera andra instrument, som lagstiftning, organisation, ledningsformer, utnämningssmakt, utbildning etc. De olika instrumenten måste utformas och tillämpas i samklang för att resultatstyrningen skall fungera tillfredsställande.”²⁰²

²⁰⁰ SOU 1985:40.

²⁰¹ Lindström (1996).

²⁰² Prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 106. Jfr även Ds 1995:6 s. 20.

Resultatstyrning kan också ges en betydligt snävare innebörd. Den kan avgränsas till att gälla den mer praktiska och instrumentella styrning som sker i budgetprocessen. Mer konkret avses de mål och resultat som regering och myndigheter redovisar i olika budgetdokument.²⁰³

I detta kapitel diskuteras resultatstyrningen i budgetprocessen. Inledningsvis redogörs för hur denna styrning formellt är tänkt att fungera. Därefter för hur den kommit att fungera i praktiken. Avslutningsvis finns ett avsnitt om regeringskansliets roll och dess förmåga att styra med mål och resultat. Resultatstyrningsbegreppet används i detta kapitel i dess mer begränsade betydelse, såvida inte annat sägs.

Resultatstyrning som förvaltningspolitisk idealmodell

Även om resultatstyrningen i viss utsträckning bygger på erfarenheter från statsförvaltningens sätt att fungera är de grundläggande idéerna hämtade från näringslivet.²⁰⁴ Resultatstyrning innebär att riksdag och regering anger inriktning för en viss verksamhet genom att formulera tydliga mål och resultatkrav. Resultaten skall återrapporteras till beslutsfattarna för att möjliggöra uppföljning och kontroll av huruvida målen uppfyllts. Bristande resultat- eller målnuppfyllelse skall leda till reaktioner och ansvarsutkrävanden. I nästa steg skall de rapporterade resultaten utgöra underlag för nästa omgångs formulering av mål och resultatkrav för verksamheterna.

Som resultatstyrningen kommit att utvecklas och i dag är tänkt att fungera formuleras mål och återrapporteringskrav i en särskild verksamhetsdel i regleringsbrevet, vilket givits en mycket viktig roll i budgetprocessen.²⁰⁵ Regeringen behöver inte ange mål för varje verksamhet, men i de fall så sker är intentionen att återrapporteringskrav skall anges. Om återrapporteringskrav saknas faller en s.k. räddningsplanka ut, som innebär att myndigheten likväl skall redovisa resultatet i förhållande till verksamhetsmålet. Återrapporteringen skall vara kvantitativt mätbar; avsikten är att underlätta resultatredovisning och utvärdering. Regeringen kan också ge myndigheten särskilda uppdrag i regleringsbrevet. Avsikten är att de operationella målen och mät-

²⁰³ Resultatstyrning kan även ses som en myndighetsintern princip för ekonomistyrning och kontroll (Lindström, 1996).

²⁰⁴ Se t.ex. Czarniawska-Joerges & Jacobsson (1988) s. 18 ff.

²⁰⁵ När den nya budgetprocessen introducerades 1988 nämndes överhuvudtaget inte regleringsbrevet.

metoderna skall formuleras i ett samspel mellan departement och myndigheter, vilket bland annat förutsätter en väl fungerande informell dialog mellan parterna.

Myndigheterna rapporterar sina resultat på olika sätt: i särskilda rapporter, delårsrapporter, kvartalsrapporter, årsredovisningar, anslagsframställningar, informella kontakter etc. Det viktigaste dokumentet var ursprungligen den fördjupade anslagsframställningen (FAF). Myndigheterna ålades att vart tredje år inkomma med en FAF, vilken skulle utgöra grunden för en fördjupad prövning av myndigheternas verksamheter och för riksdagens beslut om de nya treåriga budgetramarna. De två mellanliggande åren skulle de lämna förenklade anslagsframställningar. Det ursprungliga treårssystemet har numera ersatts av en mer flexibel modell där regeringen har möjlighet att förlänga treårsintervallet. Som redogörs för närmare i kapitel fem har det också visat sig att FAF:arna inte fått den centrala roll som från början förutsattes. I stället har årsredovisningarna växt fram som det centrala redovisnings- och informationsdokumentet. Årsredovisningen består bland annat av en resultatredovisning i vilken myndigheten skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till angivna mål. Med resultat avses vad myndigheten har presterat och mätbara effekter av prestationerna.

Resultatstyrningen har således i sin praktiska utformning fått en rationalistisk och administrativ prägel. Den vilar på vissa grundläggande antaganden, som att det är möjligt att:

- skilja mellan mål, medel och resultat,
- formulera övergripande mål som kan brytas ned till operativa myndighetsspecifika mål,
- översätta operativa mål till mätbara prestationer och effekter,
- välja medel på opolitiska grunder,
- identifiera och redovisa relevanta resultat,
- återföra resultat till den politiska nivån,
- aggregera resultaten och lägga dem till grund för nya beslut om verksamhetens inriktning och mål.

Utöver dessa antaganden krävs ett tämligen stort engagemang från politiker och tjänstemän. Att formulera tydliga och uppföljningsbara mål är, som vi skall se, tids- och resurskrävande. Likaså att sammanställa resultatinformation.

Resultatstyrning i praktiken

Om formulering av mål och resultatkrav

Redan när regeringen i 1988 års kompletteringsproposition introducerade resultatstyrning i staten fanns en medvetenhet om problemen att från politisk nivå styra statliga verksamheter med mål. I bakgrunden fanns erfarenheter från försöken med programbudgetering under 1960- och 70-talen, vilka bland annat visade att politikernas intresse och förmåga att formulera tydliga mål är begränsade. I propositionen försöker ansvarigt statsråd explicit distansera sig från programbudgeteringen:

”En grundtanke i programbudgeteringen är att konkreta mål som kan följas upp skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheten. Erfarenheterna visar att detta innebär stora svårigheter. Till betydande del beror dessa på att de övergripande målen kan vara flera och delvis motstridiga. För många verksamheter går det inte att undvika sådana svårigheter. Enligt min mening bör därför den konkreta styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en utvecklade redovisning och analys av verksamhetens resultat.”²⁰⁶

Ovanstående citat är intressant åtminstone i två avseenden. För det första illustrerar det, som nämnts, att regeringen redan vid introduktionen av den nya styrmodellen var medveten om de problem som sammanhänger med att formulera mål på politisk nivå. För det andra: försöket att distansera sig från ”misslyckandet” med programbudgetering leder till en något dunkel distinktion mellan resultatstyrning och målstyrning. Det är svårt att tolka uttalandet på annat sätt än att regeringen har för avsikt att styra verksamheterna med resultat *i stället* för mål och att verksamhetsresultaten kan utvärderas utan att relateras till formulerade mål. Denna förändring har också kommit att återspeglas i språkbruket – i dag används beteckningen resultatstyrning allt oftare och målstyrning eller mål- och resultatstyrning allt mer sällan för att beskriva styrmodellen.

Frågan är emellertid om det går att göra denna åtskillnad mellan resultatstyrning och målstyrning. Det förefaller uppenbart att också resultatstyrning kräver någon form av målformulering. Man måste ställa frågan om det överhuvudtaget är fruktbart att tala om resultat

²⁰⁶ Prop. 1987/88:150 bil. 1 s. 73.

om det inte finns några mål för verksamheterna. Att det under senare år har skett en förskjutning av fokus i styrmodellen – från inflödes- till utflödessidan, från målformulering till resultatkrav – bör ses som en tyngdpunktsförskjutning inom modellen, inte som en övergång från en modell till en annan.

Citatet från 1988 års kompletteringsproposition illustrerar på ett tydligt sätt att styrmodellen vid denna tidpunkt var långt ifrån ”färdig”. Man prövade sig fram utan att i alla delar ha konsekvenserna av förändringarna klara för sig.²⁰⁷ I propositionen talas också om ”detta pragmatiska förfaringssätt”.²⁰⁸

Det visade sig snart att ”trolleriet” med termer – att styra med ”resultat” och inte med ”mål” – inte undanröjde de problem som tidigare uppmärksammats. Statskontoret konstaterade 1990 att politikererna har svårt att formulera tydliga mål och att målen även fortsättningsvis kan förväntas vara oprecist formulerade. Ett skäl är att ”ju tydligare och mera precist målen är angivna desto troligare är det att man kommer att behöva precisera och korrigera dem”.²⁰⁹ I budgetpropositionen 1992 påpekar regeringen att erfarenheterna så långt visar på ”brister och svårigheter”, bland annat med avseende på sättet att formulera ”resultatmål”.²¹⁰ I en uppföljning av regleringsbrevens funktion som styrinstrument framför RRV 1991 hård kritik mot regeringens målformuleringar:

”Överlag är målen mycket allmänt hållna och oprecisa. Det framgår inte heller hur målen är tänkta att följas upp. För att resultatstyrningen skall bli meningsfull måste målen bli mer precisa, och om de inte är direkt mätbara måste det anges vilka indikatorer m.m. som skall användas i uppföljningen.”²¹¹

Situationen är inte bättre efterföljande år. Enligt RRV är målen ”ofta så formulerade, att det är svårt att förstå vad som menas eller att de inte är uttryckta på ett mätbart sätt”.²¹² RRV menar att de

²⁰⁷ Jfr RRV 1994:32 s. 17. Detta förhållande har i våra intervjuer bekräftats av centralt placerade aktörer vid denna tid. En av dessa beskriver införandet av målstyrning som ett applicerande av en befintlig lösning på ett styrproblem som hade börjat bli akut, nämligen för många och ofta överlappande mål i propositionerna. Målstyrning sågs som en lösning, men reformatörerna hade vid införandet inga genomtänkta idéer om hur denna styrmodell ”exakt skulle se ut”.

²⁰⁸ Prop. 1987/88:150 bil. 1 s. 73.

²⁰⁹ Statskontoret 1990:21 s. 33 f.

²¹⁰ Prop. 1991/92:100 bil. 1 s. 43.

²¹¹ RRV 1992 s. 3.

²¹² RRV 1993a s. 2.

praktiska svårigheterna är så pass stora att man på ett mer grundläggande sätt kanske måste fundera över resultatstyrningsmodellens utformning:

”Det sätt på vilket regeringen faktiskt styr i regleringsbrev och det sätt man på departementen anser vara möjligt och lämpligt överensstämmer inte med den teoretiska modellen. Det leder till frågan om det finns brister i styrfilosofin eller om det är i genomförandet bristerna ligger. Detta är en fundamental fråga som behöver studeras närmare och som kräver ett ställningstagande inför det fortsatta arbetet med resultatstyrningen.”²¹³

I en tredje uppföljning av regleringsbrevens verksamhetsdel, genomförd 1993, konstaterar RRV återigen att problemen med målformuleringarna kvarstår – ”ingen avsevärd förbättring” har inträffat jämfört med de två tidigare årens uppföljningar.²¹⁴ RRV menar att många mål inte är mätbara, otydligt formulerade, för allmänt hållna och ofta uppgiftsbeskrivningar snarare än mål.

I uppföljningen 1993 har RRV kompletterat dokumentstudierna med ett 30-tal intervjuer med departementshandläggare. Genom intervjuerna ges en relativt tydlig bild av orsakerna till svårigheterna att i regeringskansliet formulera tydliga och ändamålsenliga mål för olika verksamheter. Dels försvåras arbetet, enligt intervjupersonerna, av att myndigheternas omvärld ofta är ”turbulent”, kantad av omprövningar och oförutsedda händelser. Vissa handläggare anser sig inte heller ha tillräcklig kunskap om myndigheternas verksamheter, framför allt vad gäller dess effekter. Vidare framkommer att det kan finnas en politisk ovilja att vara precis i målformuleringarna, då detta kan skapa ”oönskade bindningar”. Exempelvis kan en precisering ge myndigheten argument för att kräva ökade resurser för en viss verksamhet. En precisering synliggör också vilken eller vilka verksamheter som nedprioriteras, vilket naturligtvis kan vara politiskt känsligt. Den politiska verksamhetens karaktär av intresse-sammanvägning anförs även av en del departementshandläggare som skäl till vagt formulerade mål. Genom denna vaghet kan motstridiga intressen ibland tillgodoses. Det kan också finnas fall där regeringen har som ”styrfilosofi” att inte styra myndigheten. Styr-

²¹³ RRV 1993a s. 7.

²¹⁴ RRV 1993b s. 21.

ningen överläts till myndigheten själv, eller i undantagsfall dess olika avnämare.²¹⁵

Tilläggs kan att regeringen i 1994 års kompletteringsproposition återigen understryker betydelsen av att regeringen formulerar mer precisa mål för de olika verksamheterna.²¹⁶ En intervjuundersökning som Statens förnyelsefond lät genomföra 1995 visar dock inte på någon förändring i detta avseende. Intervjupersonerna, företrädesvis höga myndighetschefer, framhåller ”med eftertryck” att politikerna inte klarar av att ange tydliga resultatmål för verksamheterna.²¹⁷

Också bland våra intervjupersoner – både på myndigheter och departement, både bland tjänstemän och politiker – är den allmänna uppfattningen att målformulering inte fungerar tillfredsställande. Styrkan i kritiken varierar. Vissa intervjupersoner hävdar att det överhuvudtaget inte är möjligt att formulera övergripande politiska mål som går att bryta ner till tydliga och ändamålsenliga verksamhetsmål på myndighetsnivå. En myndighetsföreträdare med lång erfarenhet från regeringskansliet och med en i grunden positiv inställning till resultatstyrningsmodellen talar i det här sammanhanget om ”den deduktiva illusionen”. Ett tidigare statsråd uttrycker sig också i illusionstermer:

”...det är ju illusion med det grandiosa målet och folk sitter och filar på målformulering och sådant. Det är ju illusionsmakeri, därför att det är nästan som partiprogram – den sista som läser det är korrekturläsaren på tryckeriet.”

Följande statsråd uttrycker sig än mer kritiskt:

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

Även många departementstjänstemän är kritiska. En framhåller exempelvis följande:

²¹⁵ RRV 1993b s. 6 f., 20.

²¹⁶ Prop. 1993/94:150, bil. 1 s. 103 f.

²¹⁷ Statens förnyelsefond (1995) s. 9.

”Jag skulle vilja se vilka departement som verkligen kan säga att det har fungerat. (– – –) En del kanske säger att de sköter det, men det gör de ju inte. Vad de gör är väl att man skriver i budgetproppen och ställer upp ett antal mål för verksamheten och sedan kommer det igen i regleringsbrevet. Det blir sådana där mål som egentligen inte går att följa upp, eller värdera om man har nått någonstans på vägen.”

Denna och andra studier visar att svårigheterna att formulera mål och väl fungerande resultatmätt uppmuntrar till vad som kan kallas ”gatlyktsrationalitet” – man letar efter den tappade nyckeln under gatlyktan därför att det är ljusare och därmed lättare att leta där, även om nyckeln förlorades på ett helt annat ställe. Bristfälliga resultatmätt kan således leda till en fokusering på ”fel” saker – ”vilken som helst prestation som går att mäta blir automatiskt ett mål för verksamheten”.²¹⁸ Bland våra intervjupersoner finns en uppfattning om att resultatuppföljningen i för hög grad inriktas mot kvantitativa produktivetsmätningar, vilka är enklare att utföra, på bekostnad av mer komplicerade effektivitetsmätningar. Så menar exempelvis en myndighetstjänsteman:

”Intresset har riktats mot att göra resultatet mätbart i stället för att göra det förståeligt utifrån det politiska uppdraget. Det är bara att man formellt klarar att leva upp till mätbarheten – hur många sammanträden har vi, etc.”

Det är uppenbart att verksamhetens karaktär har en avgörande betydelse för möjligheten att formulera ändamålsenliga mål och hitta tydliga och väl fungerande mått. Standardiserad ärendehantering eller affärsverksamhet är exempelvis lättare att mäta än forsknings- och tillsynsverksamhet.²¹⁹ Följande citat från en verkschef med erfarenhet från olika typer av verksamheter illustrerar denna problematik. Verkschefen inleder med att beskriva uppföljningen i sin tidigare verksamhet:

”Det blev som en symfoniorkester som bara dånade ut siffror. De var inte så relevanta, men regeringskansliet var jättegglada, för man kunde se om det gick bra eller dåligt. Oberoende av relevansen så gick det att mäta, mätbarheten var väldigt tydlig. Det var kul att göra, tacksamt, populärt, eftersom det

²¹⁸ RRV 1996:50 s. 301 f.

²¹⁹ Se t.ex. RRV 1996:50 s. 130.

kom ut siffror. Vår verksamhet här är mycket knepigare. Det är praktiskt taget bara kvalitativa siffror. (– – –) Vi har ju mycket knepigare att föra den här dialogen med resultattermen med departementet.”

Det finns också de som menar att politikernas bristande förmåga att formulera mål är ett övergående fenomen – politikerna kommer att lära sig efter hand. Inte minst kommer det bistra ekonomiska klimatet och den därav nödvändiga besparingspolitiken att tvinga politikerna att ”ta modellen till sig”, som en departementstjänsteman uttrycker det. Att detta i praktiken kan innebära att det blir opolitiska tjänstemän i departement och myndigheter som formulerar de ”viktiga” operationella målen är något man får leva med, anser de. Vissa tycker rentav att detta är en bra ordning, som exempelvis verkschefen nedan:

”...våra regleringsbrev har varit bra. Där har stått det vi vill att det skall stå, vilka mål vi själva vill sätta, vilket vi då skriver i anslagsframställningen.”

En annan verkschef menar att regeringskansliets målformuleringar är ogenomtänkta och det får som konsekvens:

”...att vi skapar våra egna mål. Vi måste ju sätta upp mätbara mål, och jag kan ju inte ställa krav på min egen organisation om jag inte har talat om vad de skall åstadkomma.”

Det blir med denna ordning i hög grad upp till verkscheferna att ta ansvar för att verksamheterna drivs på det sätt som de uppfattar vara det avsedda.

En mer kritisk verkschef menar härvid att verkscheferns roll tenderar att bli allt mer politiserad – myndigheten ”tvingas” göra de politiska avvägningar som regeringskansliet inte klarar av. Iakttagelsen bör ägnas särskilt intresse eftersom ursprungstanken med resultatstyrningsstrategin egentligen var den motsatta; att tydliggöra gränsen mellan politik och förvaltning.²²⁰ Att delegering av befogenheter i kombination med en otydlig styrning kan leda till en ökad politisering på förvaltningsnivån har också uppmärksamats i andra sammanhang.²²¹

²²⁰ Jfr kap. 3.

²²¹ Se t.ex. Ehn (1996).

Man kan naturligtvis fundera över den demokratiska ordningen när myndigheterna formulerar sina egna mål. En närliggande kritik, som också fokuserar demokratin, riktas mot själva idén att det går att skilja mål från medel på ett klart och tydligt sätt. Följande citat av ett statsråd är i sammanhanget belysande:

”Jag tycker att man har en fiktiv åtskillnad mellan mål och verksamhet. Man tror att mål är något som kan preciseras politiskt, men i själva verket är väldigt mycket av politisk verksamhet just själva verksamheten. Det går inte att beskriva i måltermer. (— —) Att då retirera och säga att vi har satt upp mål som då kan vara väldigt allmänna och sedan överlåta till tjänstemän att genomföra det hela, då tycker jag att man har tagit ett steg tillbaka när det gäller demokrati. (— —) Hela den här terminologin man har introducerat är ju parodisk och avlägsnar medborgarna från insikten om att det rör sig om politiska processer. Den här beställarterminologin och allt man har. Den lämpar sig ju väl för satiriska revyer, förvisso, men den är ju samtidigt riskabel. (— —) Hela föreställningen om att betrakta statsmakten, som är den politiska demokratiska makten, som någon sorts beställare tycker jag är orimlig.”

Att målstyrningen rymmer ett demokratiskt problem har också uppmärksamrats i debatten om den offentliga sektorn. Framför allt är det styrningen på primärkommunal- och landstingsnivå som har diskuterats i dessa termer. I en empirisk studie av Stockholms läns landsting formulerar ett flertal politiker samma typ av kritik som ovan citerade statsråd. Demokratin kräver, enligt dessa politiker, mer av politikerna än att enbart hänvisa till mål. Det är även politikernas uppgift att bestämma vad som är av politiskt intresse, och det politiskt intressanta kan ”mycket väl vara genomförande och medel”. Faktum är att flera politiker anser att det är dessa detaljer och medel som intresserar medborgarna, snarare än övergripande mål för en viss verksamhet.²²²

I Förtroendeuppdragsutredningens betänkande från 1989 varnas för konsekvenserna av att låta ”effektivitetsperspektivet” på styrfrågorna bli överordnat ”demokrati/politikersperspektivet”.²²³ Även här hävdas att valet av medel ofta är ett viktigt ideologiskt val. Utredarna menar, att i en av effektivitetsperspektivet dominerad målstyr-

²²² Rombach (1991) s. 29.

²²³ SOU 1989:108 s. 102.

ning tenderar ”den politiska visionen” att försvinna i en ”professionell viljeyttring”:

”Det sätt på vilket målen tagits fram har helt eliminerat känslan av att målen står för en genuin politisk vilja som är väl förankrad i partiorganisationen.”²²⁴

Utredningens slutsats är att demokrati/politikerperspektivet måste få en mer framträdande plats när nya styrformer utvecklas. Demokratiaspekten måste alltid utgöra ”ramen för nya styrformer inom offentlig verksamhet”.

Om informationshantering

En grundläggande utgångspunkt i resultatstyrningsmodellen är att styrning skall ske ”på basis av information om tidigare uppnådda resultat”.²²⁵ Som beskrivits i föregående kapitel har också mycket arbete lagts ner på att höja kvaliteten på informationen och att anpassa den till regeringskansliets behov. Inte minst har man bedrivit ett intensivt arbete med att utveckla vissa centrala dokument i budgetprocessen, främst regleringsbrev, årsredovisningar och fördjupade anslagsframställningar. Avsikten är att det huvudsakliga informationsflödet i den resultatstyrda budgetprocessen skall ske inom ramen för regleringsbrev (”beställningarna”) och årsredovisningarna (”svaren”). ”Svaren” i årsredovisningarna skall sedan ligga till grund för politiska beslut och nya ”beställningar” i följande års regleringsbrev.

Studier visar också att informationsflödet från myndigheterna till regeringskansliet ökat påtagligt under senare år. Sätillvida har utvecklingen varit positiv. Men samtidigt visar denna och andra studier att ”regeringskansliet inte använder de dokument som de får in”.²²⁶

Det finns flera orsaker till detta, och problemen kan hänföras till såväl departement som myndigheter. Exempelvis visar intervjuerna att *regeringskansliet* inte har kapacitet att ta emot all den information som levereras. Denna oförmåga sammanhänger med att man i departementen ofta inte vet vilken information man vill ha, eller åtminstone inte förmår beställa den information som man behöver.²²⁷ Nedanstående två citat illustrerar detta:

²²⁴ SOU 1989:108 s. 103.

²²⁵ RRV 1996:36 s. 12.

²²⁶ Citat av ett departementsråd.

²²⁷ Jfr t.ex. RRV 1996:50 s. 124 ff., RRV 1993b s. 22 och Ds 1995:6.

”Vi är så få att vi hinner inte och orkar inte formulera de vässade, genomtänkta, avgränsade frågorna som vi verkligen vill ha svar på och som vi verkligen har ork att ta emot och bearbeta. Därför blir det mycket kvantitativt så att man vräker i väg en jävla massa frågor som man många gånger inte har ork att ta hand om. Det drabbar framför allt Finansdepartementet. De är oerhört pigga på att inte missa något. Det finns en slags kultur där att man inte får missa något. Det finns ett vaktchefssyndrom där som gör att man tenderar att fråga jävligt mycket.”

”...mitt intryck är att det slarvas kolossalt med regleringsbrev. Och att det skrivs in saker i regleringsbrev som egentligen inte borde få stå där. Och att det (...) är beroende av tjänstemannanycker i kanslihuset. Eller att någon enhet någonstans tycker att det är lite kul att få ett större inflytande över en viss verksamhet ute på en myndighet och skriver in det i regleringsbrevet. Och det finns inga spärrar mot detta. Så att jag tror att regleringsbrevssystemet borde ses över på något sätt.”

En tjänsteman med lång erfarenhet från regeringskansliet och myndighetssidan pekar i sin kritik av ”beställningarna” i regleringsbrev på behovet av tillit mellan regeringskansli och myndigheter. Litar inte regeringskansliet på en myndighet utvecklas regleringsbrevet lätt till en ”kommunal städstadga”:

”...i stället för att tala om vad man egentligen tycker är viktigt, så går man igenom precis allt.”

Samtidigt visar erfarenheterna att *myndigheterna* har svårt att på egen hand mer selektivt förse beslutsfattarna med nödvändig och nivåanpassad information, vilket ofta resulterar i alltför omfattande och svårlästa dokument.²²⁸ Ett skäl för detta är den osäkerhet som finns i myndigheterna om vad det är för information som regeringskansliet egentligen behöver. I den vällovliga ambitionen att tillhandahålla mesta möjliga information tenderar väsentlig sådan att försvinna i ett myller av detaljer.²²⁹

Som redogörs för närmare i kapitel fem har det också visat sig att myndigheternas vilja att ta fram viss relevant information ofta är

²²⁸ Jfr RRV 1996:50 s. 351 och RRV 1996:36 s. 20 f.

²²⁹ RRV 1996:50 s. 133 f.

begränsad. Det gäller inte minst sådan information som kan läggas till grund för mer omfattande omprioriteringar och omprövningar. Många menar att myndigheternas självbevarelsedrift gör att man inte kan förvänta sig att de skall ta fram sådan information.

Ytterligare en förklaring till att departementen inte tillvaratar resultatinformationen i budgetdokumenten som avsett är att den endast utgör en mindre del av det kunskapsunderlag som regeringen efterfrågar inför ett beslut.²³⁰ Denna typ av information förlorar också snabbt i aktualitet och är allmänt sett dåligt avpassad för de mer ad hoc-mässiga informationsbehov som ofta uppstår i regeringskansliet. Det kan vara svårt för regeringen att i samband med en beslutssituation vänta på en ny årsredovisning eller en ny FAF. I en RRV-rapport konstateras följande:

”Statsmakternas informationsbehov kan inte formuleras i generella krav med avseende på det sakliga innehållet eller inlämningstidpunkt.”²³¹

Just denna aspekt av informationsförsörjningsproblematiken uppmärksammas av flera av våra intervjupersoner. En verkschef svarar följande på frågan hur han ser på årsredovisningarnas roll som styrdokument:

”Det tror jag inte så mycket på. Jag tror inte de sitter och läser vår årsredovisning, där tror jag inte de får svaren på regleringsbrevens frågor.”

En departementstjänsteman menar följande:

”Det är inte så att vi sitter och tänker att det skall bli väldigt intressant att nästa år läsa årsredovisningen från X-verket. Utan kommer vi upp med en fråga vill vi nästa vecka veta hur läget är. Hur ser er delårsrapport ut? Vad gör ni?”

En verkschef beskriver samma verklighet utifrån sitt perspektiv:

”Vi har utvecklat ett mycket tätt informationsflöde från verket till regeringen. Vi har kvartalsrapporter, månadsrapporter, vi har olika slags kvartalsrapporter som vi försöker lägga samman för att ge en bättre bild, plus att vi hela tiden skickar

²³⁰ Jfr Ds 1995:6 s. 39.

²³¹ RRV 1994:32 s. 45.

upp för kännedom. Så jag vill påstå att årsredovisningen kan ha sitt värde, men inte det värdet. Inte att man sitter där med febriga fingrar och öppnar kuvertet när det kommer.”

Många menar att årsredovisningarna visserligen har ett värde som samlingsdokument, liksom i det interna arbetet och gentemot allmänhet och media. Men som aktivt styrdokument är dess betydelse uppenbarligen mer begränsad.

I olika sammanhang har myndighetsföreträdare varnat för att deras intresse för årsredovisningarna kommer att minska om inte regeringkansliet i sin tur visar större intresse för dokumenten.²³² I ett vidare perspektiv hotas därmed hela resultatstyrningens trovärdighet.²³³

Om resultatstyrningens teknokratisering

I det föregående har vi diskuterat olika problem som finns förknippade med målformulering och informationshantering i samband med resultatstyrningen. En närliggande fråga som inte sällan diskuteras i våra intervjuer gäller konsekvenserna av de förändrade regler och bestämmelser inom det ekonomiadministrativa (EA) området som resultatstyrningen inneburit. Följande citat illustrerar problemet, sett ur ett myndighetsperspektiv:

”Vi skriver nu i princip två verksamhetsberättelser: en för RRV och en för dem som betalt anslaget. Många andra myndigheter gör likadant. Det är naturligtvis heltokigt. Det ligger mycket förnuft i att man skall ha mål, delmål, resultat, men man behöver ta sig en rejäl funderare på hur det där skall mätas och läggas upp.”

Liksom många andra av våra intervjupersoner har verkschefen ovan i grunden en positiv inställning till resultatstyrning som övergripande idé. Likafullt är det skarp kritik som denna verkschef, liksom många andra intervjupersoner, riktar mot resultatstyrningens praktiska tillämpning och vad som skulle kunna betecknas som *resultatstyrningens teknokratisering*.

Tillväxten på EA-området är inte minst en konsekvens av de ökade redovisnings- och kontrollkrav som följer av resultatstyrningen. Decentralisering och delegering av befogenheter och ansvar från

²³² RRV 1996:50 s. 133.

²³³ Ds 1995:6 s. 91.

regering till myndigheter har lett till en ökad insats på kontrollsidan. Syftet har härvid varit tvåfaldigt från regeringens sida: dels försäkra sig om att myndigheterna gör vad de är ålagda att göra, dels få tillgång till ett bättre planerings- och beslutsunderlag. Om regleringen tidigare i huvudsak låg på inflödessidan är det i resultatstyrningsmodellen utflödet som regleras och kontrolleras. Detta gäller inte minst redovisningen, där det finns detaljerade krav med avseende på årsredovisningar, delårsrapporter etc. Men även i andra avseenden har en omfattande EA-kontroll införts. Det finns exempelvis tämligen långtgående krav på att myndigheter skall genomföra särskilda konsekvensanalyser i samband med regelgivning, upprätta lokalför-sörjningsplaner samt hålla med särskilda jämställd- och ersättningsplaner för personalpolitiken.

Många personer som vi talat med menar att resultatstyrningen och de ekonomiadministrativa krav som denna i dag ställer har haft viss positiv inverkan på effektiviteten inom de enskilda myndigheterna. Verksamheternas resultat har fått ökad uppmärksamhet. Kanske kan man för en del myndigheter rent av tala om ett embryo till den ”resultatkultur” som resultatstyrningen är tänkt att uppmuntra.²³⁴ En verkschef anför exempelvis följande:

”På myndighetshåll är vi mycket längre fram (jämför med regeringskansliet, vår anm.) när det gäller mål- och resultatstyrning, uppföljningsmetodik och annat sådant. Genom de förändringar som har varit de senaste tio åren, med besparingskraven och kraven på att kunna visa resultat, så har det blivit mycket roligare också. Förr hade man en känsla av att den stora striden alltid stod kring de där sista tusenlapparna i budgetberedningen. Sedan var det ingen som i stort sett frågade efter vad vi åstadkom med alla de där pengarna. Nu finns en helt annan inställning. I dag vill man veta: vad får skattebetalarna för pengarna? Vi sitter med färre pengar och skall åstadkomma ett bättre jobb. Då vill det till att vi klarar ut vad det är vi åstadkommer, för vi skall redovisa det här. Och det är mycket roligare.”

Vissa ställer sig dock frågande till om de resurser som läggs ner på mål- och resultatstyrningen i budgetprocessen verkligen är effektivt använda resurser, som denna verkschef:

²³⁴ Jfr t.ex. RRV 1996:36 s. 16

”Hur stor del av ett verks verksamhet får inriktas på detta som jag kallar för kamerala uppföljningar? Jag tittade på det här, och ungefär sju procent av våra anställda satt i den här gruppen. Nu vet jag inte om alla jobbade på heltid, men det var oerhört olika kompetens (– – –) Och där har jag känt att: nå vad gör man med det här då? Orkar man ta tag i det här, följa upp det, ger det styrsignaler till oss? Och där är jag ju tveksam. Tar du de här tekniska systemens möjligheter att förtydliga informationen i uppföljningsprocessen, där är jag väl tveksam till värdet av detta kopplat till den mängd tid man lägger ner.”

Andra är mer kategoriska i sin kritik:

”RRV:s verksamhet är enbart ett sätt att teknokratisera verksamheten. Ingen bryr sig. På regeringskansliet gör man det definitivt inte. (– – –) Vi använder i princip inte det material som RRV efterfrågar. Det är i huvudsak en produkt som levereras till central nivå.”

Verkschefen ovan beskriver hur man inom myndigheten byggde upp en helt ny avdelning för att hantera de ekonomiadministrativa dokumentationskraven:

”Vi gick från tre till femtio kamerala personer i Stockholm för den här verksamheten. Ingen brydde sig om vad de gjorde. Det var 47 personer, i huvudsak civilekonomer, som anställdes för att man skulle fylla i något som man inte visste vad man skulle ha det till. Detta är vanvett, att man inte tittar på ekonomiadministrationen på samma sätt som annan verksamhet.”

Det finns flera personer som menar att det överhuvudtaget är svårt att förstå resultatstyrningen i budgetprocessen genom dess allt mer tekniska utformning. ”Det har blivit lite hokus-pokus över processen”, som en departementstjänsteman uttrycker det. Citatet nedan från en verkschef med erfarenhet från regeringskansliet antyder samma problematik:

”Jag har framhållit för RRV, att de måste ju få in människor i det här och få människor att tycka att det gäller dem! Och då inte minst språkligt – själv begriper man ju, men en vanlig

genomsnittlig handläggare begriper inte en PM från RRV. Det går inte med den där jargongen.”

Det finns också ett självgenererande drag i teknokratiseringsprocessen. Kraven på ett administrativt rationellt handlande skapar efterfrågan på personer som kan hantera denna process och producera de dokument som efterfrågas, vilket i förlängningen leder till en ökad efterfrågan, också internt, på denna typ av material, vilket i sin tur leder till ökad efterfrågan på personal med ekonomiadministrativt kunnande osv. Förhållandet har även uppmärksammats av andra iakttagare. I en aktuell rapport skriver exempelvis RRV följande:

”Arbetet med de olika dokumenten har också i många myndigheter haft en sådan omfattning och inkluderat så många delar av myndigheten att detta i sig skapat intresse för frågorna.”²³⁵

Denna utveckling stärks av att resultatstyrningen blivit ”intellektuell” viktig; det är inte riktigt rumsrent att kritisera modellen. Ett departementsråd ger en målande beskrivning av stämningen i detta avseende:

”Det är mycket snack egentligen, och alla är väldigt positiva. Det är väldigt inne, och alla är väldigt medvetna om att det är viktigt, att man skall tycka att det är viktigt och att det är bra. Så alla tillerkänner sig denna ideologi, samtidigt som alla också erkänner att det är svårt. Och så nästan alltid brukar man landa i att politikerna inte förmår att formulera sig tillräckligt skarpt och att det är svårt att mäta produktion.”

Av det ovan sagda framgår att det i viss utsträckning skett en slags återreglering av myndigheternas verksamhet. En minskad rättslig detaljreglering har ersatts av en ökad generell ekonomiadministrativ dito. Denna återreglering kan tvärtemot resultatstyrningsmodellens intentioner leda till en mer tungrodd, stelbent och ineffektiv verksamhet, vilket också uppmärksammats i internationella studier.²³⁶ Det är bland annat i detta perspektiv som framförd kritik mot Finansdepartementet och RRV skall ses. Som påpekas i en färsk rapport från just RRV finns det inte heller några systematiska och samlade studier som visar att den ökade handlingsfriheten för myn-

²³⁵ RRV 1996:36 s. 20. Jfr även Jacobsson (1989) s. 147 f.

²³⁶ Se t.ex. RRV 1996:50 s. 301.

digheterna de facto har ökat produktiviteten och effektiviteten i de offentliga verksamheterna.²³⁷

Här skall också framhållas att vissa intervjupersoner har en mer "rationell" förklaring till den tilltagande teknokratiseringen. Man menar att dess huvudsakliga syfte är att öka förvaltningspolitikens legitimitet – det är viktigt att det åtminstone utåt *ser ut som om* regeringen aktivt styr förvaltningen. Resultatstyrningen ses som en ritual – "lite grann av ett mantra."²³⁸ Så framhåller exempelvis en hög departementstjänsteman:

"...många av de saker man diskuterar kring detta är på något sätt inte till för användarna utan för att hålla ihop teorin kring detta, att det skall vara på ett visst sätt. (– –) Vi pressas nu att sätta upp mål och dela ut verksamhetsgrenar och andra saker på ett som vi upplever väldigt kristat sätt."

En verkschef formulerar ännu bistrare kritik i detta avseende:

"Det är en massa ekonomer som levererar papper och det här blir dyrare och dyrare. Det har inget som helst med att göra hur du arbetar."

ELMA-gruppen konstaterar att resultatstyrningen har fått starkast genomslag i "regeringens styrning av myndigheternas förvaltningsanslag inom ramen för budgetprocessen".²³⁹ Det är således främst i budgetprocessen som aktörerna har kommit att "presentera sitt handlande" så att det skall passa in i den rationella modellen.²⁴⁰ För myndigheterna finns det, om inte annat, ett ekonomiskt motiv för att delta i detta "rituella" spel – det handlar om resurstilldelning.

Att budgeten i viss utsträckning har en rituell eller symbolisk funktion har påvisats av flera samhällsforskare. I sin avhandling *Hur styrs förvaltningen?* diskuterar Bengt Jacobsson budgetens funktion ur detta perspektiv.²⁴¹ Han menar att budgetens betydelse som styrmedel i ett implementeringsperspektiv – att omvandla krav och resurser till verksamhet – är överdriven. Budgetdokumenten speglar, enligt Jacobsson, i stor utsträckning förändringar som har ägt rum på andra håll. För att förstå den betydelse som ändå tillmätts

²³⁷ RRV 1996:36 s. 19.

²³⁸ Kommentrar om resultatstyrningen från ett före detta statsråd.

²³⁹ Ds 1995:6 s. 15.

²⁴⁰ Jacobsson (1989) s. 147.

²⁴¹ Jacobsson (1984) s. 156 ff.

budgetprocessen måste den ses ”som en formell procedur eller en fasad som organisationerna visar upp för att öka sin legitimitet”. Karin Brunsson, med lång praktisk erfarenhet från regeringskansliet, har i en nyligen framlagd avhandling givit en liknande tolkning av budgetprocessen.²⁴² Också RRV menar att de mål och uppdrag som anges i budgetdokumenten ibland ”närmast är att betrakta som bekräftelser på verksamhet som på ett eller annat sätt redan bedrivs i myndigheten”.²⁴³

Om verksamhetsanpassning

Redan när resultatstyrningen lanserades som sammanhållet program 1988 underströk regeringen nödvändigheten av styrmodellen verksamhetsanpassas för att undvika problem:

”Den statliga verksamheten är komplex och inrymmer verksamhet av vitt skild storlek och karaktär. De åtgärder och modeller som föreslås måste utgå från dessa grundförutsättningar. Arbetet bör bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism. Det gäller inte minst arbetet med att utveckla former för en mål- och resultatorienterad styrning. (– – –) Förändringarna måste genomföras stegvis och nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras. Det är således inte frågan om att införa en viss given lösning. Det handlar snarare om att påbörja ett arbete i en viss riktning där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning”.²⁴⁴

Någon närmare precisering av hur verksamhetsanpassningen i praktiken skall gå till har regeringen inte presenterat. Intervjuundersökningen visar att det bland såväl departements- som myndighetsföreträdare finns en tämligen utbredd osäkerhet om vad som egentligen avses med verksamhetsanpassning. Osäkerheten är också stor vad beträffar vem som skall stå för denna verksamhetsanpassning.

²⁴² Brunsson gör dock en distinktion mellan instrumentell rationalitet och formell beslutsprocess. Det är i den sistnämnda aspekten som budgeten fungerar som en metod för beslutsfattarna att påvisa rationalitet i beslutsfattandet. Den formella budgetprocessen är dock i sig inte instrumentellt rationell, menar Brunsson. Skulle beslutsfattandet följa den formella mallen skulle man tvärtom snarast motverka ett instrumentellt rationellt handlande (Brunsson 1995).

²⁴³ RRV 1996:50 s. 131.

²⁴⁴ Prop. 1987/88:150 bil. 1 s. 69 f.

Den är också tydligt att ambitionerna att anpassa styrningen efter de olika verksamheternas karaktär inte har förverkligats. Nedanstående citat av en verkschef är i sammanhanget belysande:

”Jag har samma administrativa kommunikation med resten av den statliga världen som andra verk. Bekymren beror på att man i princip ställer samma krav på detta lilla, lilla verk, när det gäller redovisning, rapportering, enkäter.”

Att alla myndigheter – oavsett storlek, verksamhet, resursförbrukning etc. – skall styras på i princip samma sätt vad gäller mål, resultatkrav, resultatmätning, återrapportering etc., ses av många personer som ett mycket allvarligt problem. Förhoppningarna att få tillstånd en verksamhetsanpassning är heller inte alltid särskilt höga. Således menar en verkschef:

”Jag tror att det skulle vara meningslöst att hålla på med det nu eftersom det skulle vara så väldigt trögt att åstadkomma dessa förändringar och undantag och motivera det inför Finansdepartementet.”

Regeringen är medveten om svårigheterna att verksamhetsanpassa styrningen. Man uttryckte i 1994 års kompletteringsproposition återigen att en förutsättning för att ”resultatstyrningen skall få ett kraftfullt genomslag är att styrningen så långt möjligt verksamhetsanpassas.”²⁴⁵ Även i ELMA-rapporten framförs verksamhetsanpassning som en metod för att komma till rätta med vad man ser som brister i dagens resultatstyrning. Enligt ELMA måste regelverken i resultatstyrningsmodellen vara ”så flexibla att styrinstrumenten kan anpassas till de olika verksamheternas skilda förutsättningar.”²⁴⁶ Ansvar för detta åvilar, enligt ELMA, i stor utsträckning de olika fackdepartementen. En åtgärd som vidtagits i denna riktning är att regleringsbrevet från den 1 januari 1997 skall anpassas till de förutsättningar som gäller för den enskilda myndighetens verksamhet. Anpassningen får dock inte gå ut över de krav som gäller för redovisning, användandet av statliga medel etc. Den finansiella styrningen ses som ”en stomme av grundläggande spelregler”.²⁴⁷ Huruvida verksamhetsanpassningen kommer att innebära några större förändringar i praktiken återstår dock att se. En anpassning till

²⁴⁵ Prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 104. Jfr även RRV 1993b.

²⁴⁶ Ds 1995:6 s. 17.

²⁴⁷ Ds 1995:6 s. 25.

”verksamheternas skilda förutsättningar” har varit en ledstjärna i resultatstyrningsarbetet sedan åtminstone tio år tillbaka utan att några mer betydande förändringar i den riktningen har kunnat iaktas.²⁴⁸

Regeringskansliet – resultatstyrningens svaga länk?

När resultatstyrningen presenterades som sammanhållet program 1988 utgjorde regeringskansliet en av de ”vitala utgångspunkter” som särskilt skulle uppmärksammas i reformarbetet. Den betoning på utvärdering och uppföljning som följer av resultatstyrningsmodellen nödvändiggör ett förändrat arbetssätt i regeringskansliet, enligt regeringen.²⁴⁹

När snart tio år har passerat sedan reformprogrammets initiering kan konstateras att regeringskansliet i ett stort antal utvärderingar utpekats som ”den svaga länken” i resultatstyrningen. Vår undersökning faller väl in i denna beskrivning. Medan myndigheterna relativt snabbt har anpassat sig till den förändrade styrningen har det gått betydligt långsammare i regeringskansliet. Som framgått finns det i regeringskansliet brister vad gäller både målformuleringar och informationshantering. Tillspetsat kan resultatstyrningens implementering så här långt beskrivas som ett lyckat försök till decentralisering, men ett misslyckat, eller i vart fall mindre lyckat, försök att stärka den politiska ledningen av förvaltningen.

Svårigheterna att engagera regeringskansliet i resultatstyrningen förklaras delvis av att verksamheten i departementen i betydande utsträckning är *reaktiv*.²⁵⁰ Arbetet har en utpräglad akut karaktär, och arbetsformer och organisation är relativt väl anpassade till denna reaktiva roll.²⁵¹ ELMA-gruppen ger i detta sammanhang följande beskrivning av regeringskansliet.

”Regeringskansliet fungerar professionellt när det gäller att skriva propositioner, bereda ärenden, ta fram underlag till den politiska ledningen, hantera förslag som lämnas av myndigheterna etc. Däremot är kompetensen när det gäller att om-

²⁴⁸ Behovet av verksamhetsanpassning gäller inte enbart resultatstyrningen i budgetprocessen, utan även andra aspekter av samspelet mellan departement och myndigheter (se RRV 1996:50). Vi återkommer till denna diskussion i slutkapitlet.

²⁴⁹ Prop. 1987/88:150 bil. 1 s. 69 f.

²⁵⁰ Se t.ex. Jacobsson (1989).

²⁵¹ Jfr Larsson (1986) s. 286 f.

pröva samt att aktivt leda och styra den offentliga verksamheten mindre utvecklad.²⁵²

Resultatstyrningen förutsätter uppenbarligen ett delvis annorlunda regeringskansli, byggt för mer *aktiv* styrning. Den förutsätter även ett långsiktigt och strategiskt tänkande, ett tänkande som för närvarande har ett begränsat utrymme i departementen.

Regeringskansliets roll i resultatstyrningen och de problem som finns förknippade med denna roll har i detta kapitel berörts i samband med både diskussionen om målformulering och informationshantering. Vi återkommer dessutom till regeringskansliets roll i kapitel fem. I det följande avgränsas diskussionen om regeringskansliets roll i resultatstyrningen till två frågor, vilka ofta diskuteras i våra intervjuer och som även berörts i ett par interdepartementala utredningar under senare år. Den första frågan gäller de enskilda departementens organisatoriska anpassning till de krav som resultatstyrningen ställer. Främst är det statssekreterarrollen som diskuteras. Den andra gäller huruvida departementstjänstemännens kompetens är anpassad till resultatstyrningen som den har kommit att utformas.

*Att stärka resultatstyrningen i regeringskansliet –
statssekreterarrollen*

Statssekreterarrollen har under de två senaste decennierna kommit att bli allt mer politiserad. Samtidigt kvarstår statssekreterarnas ansvar för de inomdepartementala administrativa frågorna oförändrat. Det har därmed blivit allt svårare för statssekreterarna att hinna med sina arbetsuppgifter. Omsättningen på statssekreterare har också ökat, vilket betyder att de inte längre kan svara för kontinuitet på samma sätt som tidigare.²⁵³ ELMA-gruppen menar, bland annat mot denna bakgrund, att vissa förändringar av arbetsformer och organisation är påkallade i departementen. Exempelvis vill man avlasta statssekreterarna mer renodlade förvaltningsuppgifter, till exempel resultatstyrningsfrågorna, och föra över dessa till en ny chefstjänst som föreslås inrättas i varje departement. Härigenom skall statssekreterarna i ökad utsträckning kunna ägna sig åt politiska frågor samtidigt som förutsättningarna att utveckla resultatstyrningen för-

²⁵² Ds 1995:6 s. 92.

²⁵³ RK 1996 s. 12.

bättras. Den politiska styrningen skall således stärkas genom att befogenheter och ansvar delegeras till tjänstemannanivån.

Utöver resultatstyrningsansvaret i bredaste bemärkelse – inklusive beredningsansvar för fördelningen av departementsramen i budgetprocessen samt utnämningar – skall den nya chefstjänstemannen också ansvara för frågor om departementets organisation och kompetensförsörjning. Hon eller han skall även ha full direktivrätt gentemot sakenheterna. Tjänsten kräver, enligt ELMA, stor ekonomisk och förvaltningspolitisk kompetens.²⁵⁴

ELMA vill också avlasta de opolitiska tjänstemännen medverkan i den utåtriktade politiska verksamheten. Att producera underlag till sådan verksamhet utgör, enligt ELMA, ett tidskrävande arbete med knappa tidsramar och sker ofta på bekostnad av mer långsiktiga arbetsuppgifter. ELMA föreslår därför att den politiska nivån ”bör ta ett större ansvar för underlag till den utåtriktade politiska verksamheten”, så att tjänstemännen kan ägna mer tid och kraft åt resultatstyrningen.²⁵⁵

Som alternativ till ELMA:s ”sir Humphrey-tjänst” föreslår en annan interdepartemental arbetsgrupp – här kallad Dahlgrengruppen²⁵⁶ – att ett särskilt departementssekretariat inrättas i varje departementen. Även här är syftet att avlasta statssekreterarna administrativa frågor. I likhet med ELMA presenteras reformförslaget som ett försök att förbättra den politiska ledningens förmåga att styra – ”att ge den politiska ledningen effektiva verktyg för dels politikens förverkligande, dels en väl fungerande organisation.”²⁵⁷

För att effektivisera styrningen anser Dahlgrengruppen också att den politiska ledningen behöver tre typer av stöd: ett juridiskt, ett administrativt samt ett för ledning, styrning, uppföljning och utvärdering.²⁵⁸ Det sistnämnda inriktas i stor utsträckning mot resultatuppföljning. Två sekretariat föreslås inrättas: ett juridiskt sekretariat och ett departementssekretariat. Det senare skall inbegripa resultatstyrningsstödet och det administrativa stödet. Båda sekretariaten skall ledas av chefstjänstemän.²⁵⁹ Arbetsgruppen framhåller dock med eftertryck att något ”filter” eller någon ”extra beredningsnivå” mellan sakverksamhet och statssekreterare inte får skapas. Stöd-

²⁵⁴ Ds 1995:6 s. 96 f.

²⁵⁵ Ds 1995:6 s. 93, 99.

²⁵⁶ Hans Dahlgren, statssekreterare i Statsrådsberedningen, var ordförande i arbetsgruppen, vilken hade till uppgift att utreda frågan om regeringskansliets framtida organisation.

²⁵⁷ RK 1996 s. 13.

²⁵⁸ RK 1996 s. 13.

²⁵⁹ RK 1996 s. 15.

funktionerna skall heller inte ansvara för förvaltningspolitikens genomförande eller agera på egen hand gentemot myndigheterna.²⁶⁰ Detta är en viktig skillnad jämfört med ELMA.

Både ELMA-gruppens och Dahlgrengruppens förslag kan ses som en fortsättning på den utveckling som resultatstyrningen hittills kommit att innebära, nämligen ett tydliggörande av gränsen mellan den politiska nivån (statsråd, statssekreterare och övriga politiskt tillsatta tjänstemän) och den opolitiska tjänstemannanivån i departementen. Vi har tidigare i detta kapitel visat att resultatstyrningsmodellen utgår från en tydlig gräns mellan politik och förvaltning. Den gräns som man vanligtvis talar om i det sammanhanget är den mellan regeringskansliet och de fristående myndigheterna. Men det finns naturligtvis en liknande gräns också inom regeringskansliet.

Den bild som förmedlas av våra intervjupersoner vad gäller synen på nu nämnda förslag illustrerar en djup klyfta mellan en mer "politisk" inställning, där politikens villkor utgör utgångspunkten, och en mer "ekonomiadministrativ" inställning, där effektiviteten utgör utgångspunkten. När det gäller förslagen om att avlasta statssekreterarna delar av de administrativa göromålen anser intervjupersoner med en mer "politisk" syn att statssekreteraren fyller en viktig funktion som länk mellan den politiska och opolitiska nivån i departementet. En statssekreterare med lång erfarenhet beskriver exempelvis utvecklingen och de krav som nu bör ställas på statssekreteraren på följande sätt:

"...det har blivit mer av att statssekreteraren fungerar som något slags biträdande minister. Det tror jag inte är bra. Jag har ingenting emot att statssekreterarna är rekryterade på politiska meriter. Jag tror till och med att det är bra för att få genomslag för skilda politiska inriktningar vid regimskiften och sådana saker. Det tror jag på. Men (...) statssekreterarna skall rekryteras som ansvariga för departementsorganisationen och bli duktigare på att s.a.s. vara länken emellan ministerns utåtriktade uppgift (...) och att leda departementet; alltså se till att organisationen fungerar och att tjänstemännens kapacitet utnyttjas på bästa sätt."

Personer med en "politisk" syn menar också att det inte går att åstadkomma en klar gränsdragning mellan politik och administration med avseende på statssekreterarens uppgifter. Departementstjänstemannen nedan illustrerar denna inställning:

²⁶⁰ RK 1996 s. 14.

”Var finns den statssekreterare som inte bryr sig om sakfrågorna eller färgen på gardinerna, om det är så att han inte tycker om sakfrågans lösning eller färgen på gardinen? Jag har inte mött den statssekreteraren sedan -79 i alla fall. Det är en bra ambition tycker jag att säga att statssekreteraren skall syssla med politiska frågor och tjänstemännen med sakfrågor och expertfrågor, men det går in i vartannat. Så jag tycker snarare att man skall skapa fri tid för statssekreteraren, men man skall inte tro att han inte behöver vara VD. Det klarar man aldrig.”

En liknande ståndpunkt har denna departementstjänsteman:

”Jag tror säkert att man kan komma till en lösning där man lägger ut mer ansvar på tjänstemännen och exempelvis en sådan där administrativ chef eller vad man kallar det för. Det kan man göra, men man kan aldrig komma till ett läge, där man fritar statssekreteraren från ansvaret att leda departementet och egentligen bestämma.”

Men det finns också personer som är mer explicit kritiska till statssekreterarrollen som den ser ut i dag, som nedanstående tjänsteman:

”Statssekreterarrollen är feldefinierad. Man kan inte var både juniorminister och departements-VD. Det påverkar kvalitén i arbetet och det påverkar rekryteringen till tjänsten. Det krävs någon som är både politiskt erfaren och en skicklig administratör, men det blir i stället lätt ett mellanting.”

Utifrån ovanstående resonemang förordar tjänstemannen ELMA:s förslag om inrättandet av en administrativ chefstjänst i varje departementet. En annan departementstjänsteman analyserar statssekreterarrollen i ett längre resonemang:

”Deras arbete har förändrats så att statssekreterarna som från början kanske var lite mer av VD har blivit mer och mer upptagna med att vara vice ordförande s.a.s., och arbetande sådana. Externa engagemang, sittande i styrelser, kommittéer, mottagande av uppvaktningar, överhuvudtaget administration av det rent politiska arbetet. Och inte bara administration utan också den mer representativa delen, sköta och ha hand

om debatter och allt möjligt. Den där publika delen tar så mycket tid så att statssekreteraren många gånger har haft svårt att orka med att vara VD i organisationen. Det finns hinder för statssekreterarna som inte är deras fel för att vara långsiktiga. (— —) Och en del frågor är (...) väldigt grå och tråkiga och små i det dagliga perspektivet, men långsiktigt väldigt strategiska. De tenderar att vara för osexiga för att statssekreteraren kanske skall bry sig om dem.”

Analysen leder fram till en positiv inställning till reformförsöken, även om tjänstemannen är väl medveten om de problem som inrättandet av en administrativ chefstjänst i ett departement kan medföra:

”Alla utredningar har med glasklara analyser kommit fram till att statssekreterarna under sig måste ha en civil permanent organisation för styrning, utveckling, analys, budgetarbete, som skapar kontinuitet och stadga. Den analysen är glasklar. Det är alldeles uppenbart självklart ett stort problem. Det är det största vi har tror jag. Samtidigt har det inte hänt någonting trots alla utredningar. (— —) Generellt sett är ju statssekreterarna rädda för att det kommer en sir Humphrey, och att de blir någon slags mellanhand. Den rädslan kan man förstå, för att statsrådet är den politiska ledaren, den obestriddige chefen, den politiske chefen i ett departement och chef i alla avseenden. Och om en statssekreterare ovanför sig har ett statsråd som bestämmer om politiken och nedanför sig har ett slags stabschef som håller s.a.s. i verkligheten, administrationen, så förfogar ju den ena över stor makt och ett politiskt kontaktnät medan armén, fotfolket, produktionskapaciteten finns hos någon annan.”

De allra flesta av de intervjupersoner som diskuterar frågan är av den åsikten att statssekreterartjänsten är hårt arbetsbelastad och att någon form av avlastning är nödvändig. Detta alldeles oavsett om man i övrigt är tveksam eller positiv till de olika reformförslagen.

*Att stärka resultatstyrningen i regeringskansliet
— kompetensfrågan*

Huruvida departementstjänstemännens kompetens på bästa sätt är anpassad till de krav som i dag ställs på regeringskansliet är en

fråga som har diskuterats i ett flertal utredningar under senare år.²⁶¹ Vanligtvis konstateras att kompetensen är hög men i huvudsak anpassad för traditionella – reaktiva – arbetsuppgifter, dvs. att bereda propositioner, biträda den politiska ledningen i den utåtriktade politiska verksamheten, processa sakfrågor etc.²⁶² Vidare kan noteras att flera utredningar finner tydliga brister i den politiska ledningen med avseende på personalfrågor. Här finns en koppling till diskussionen i föregående avsnitt om statssekreterartjänstens höga arbetsbelastning. Personalpolitiken har kommit att ges låg prioritet i en verklighet där akuta politiska problem ständigt gör sig gällande.

Många hävdar att resultatstyrningen kräver en ny kompetens i regeringskansliet. Flera utredningar lyfter särskilt fram behovet av hög analytisk kompetens. ELMA framhåller exempelvis vikten av att departementstjänstemännen förmår arbeta självständigt gentemot myndigheterna och analysera verksamheten utifrån skilda utgångspunkter. Man menar därför att tjänstemännen bland annat måste ha bred erfarenhet från olika verksamhetsområden, också i självständig befattning, liksom god teoretisk bakgrund. ELMA föreslår även att utbildningen i resultatstyrningsfrågor bör breddas och verksamhetssanpassas. Den bör vara obligatorisk, och ansvaret bör förläggas till Finansdepartementet.²⁶³

Arbetstagarkonsult förutspår i en rapport ett ökat behov av bland annat controllers, utvärderare, resultatanalytiker, myndighetsmanagers, implementerare och upphandlare. Andelen tjänstemän med sådan specialistkompetens förmodas öka på bekostnad av s.k. områdessakkunniga.²⁶⁴ I en internutredning från regeringskansliet framhålls att "förvaltarna" nu måste ersättas av entreprenörer, generalister, genomförare och experter. Samtliga kategorier bör dock ha ett gediget förvaltningskunnande.²⁶⁵ Enligt olika utredningar är ett grundläggande krav för resultatstyrningen därutöver att tjänstemännen skall besitta stor ekonomisk kompetens.²⁶⁶ En aktuell utvärdering från Riksdagens revisorer, baserad på en studie av fem departement, visar också att ekonomer numera utgör den klart vanligaste utbildningskategorin bland nyanställda departementssekreterare.

²⁶¹ Se t.ex. SOU 1991:41, SOU 1992:112, Ds 1995:6 och Riksdagens revisorer 1994/95.12.

²⁶² Ds 1995:6 s. 94. Jfr även Arbetstagarkonsult (1992) s. 3 f.

²⁶³ Ds 1995:6 s. 94 ff.

²⁶⁴ Arbetstagarkonsult (1992).

²⁶⁵ RK 1994:8.

²⁶⁶ Ds 1995:6 s. 94. Jfr även RRV 1991 s. 38 och Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 28.

Under perioden 1991-94 var mer än var tredje nyrekryterad ekonom.²⁶⁷

Kompetensfrågan i regeringskansliet, särskilt kopplat till resultatstyrningens krav, är också en fråga som diskuteras i ett flertal intervjuer. Intervjupersonerna instämmer i stort i beskrivningen av departementstjänstemännens goda kompetens för mer traditionella reaktiva arbetsuppgifter och brist på kompetens för långsiktig strategisk styrning. En vanlig slutsats är inte oväntat att den sistnämnda kompetensen behöver förstärkas. Vissa intervjupersoner ställer sig dock tveksamma till konsekvenserna av en sådan utveckling. Man menar att en sådan mer aktiv roll inte bör utövas av regeringskansliet. En departementstjänsteman framhåller exempelvis följande:

”Vi är ju oerhört få och duktiga på att fatta beslut, att gräva fram information, inte att producera den, och det är tveksamt om vi någonsin skall bli det.”

Tveksamheten har flera olika grunder. Bland annat befarar man att regeringskansliet blir för stort om man bygger in nya funktioner och nyanställer. Risken är att den politiska styrningen inom regeringskansliet försvåras ytterligare. I viss utsträckning kommer de styrproblem som nu huvudsakligen finns i relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna att flyttas in i regeringskansliet.

Man kan även hysa viss tveksamhet till realismen i de krav som resultatstyrningen ställer på de ”nya” departementstjänstemännen. De skall gärna vara unga akademiker, men ändå besitta stor arbetslivserfarenhet. Å ena sidan tonar man ner kraven på områdessakkunskapen. Å andra sidan måste tjänstemännen ha ”omfattande kunskaper” om de myndigheter som skall styras samt gärna ha arbetat inom myndighetsområdet.²⁶⁸ Lägg därtill att en och samma handläggare i regel skall fungera som controller, utvärderare, resultatanalytiker och myndighetsmanager.

I anslutning till kompetensfrågan har också personalrörligheten i regeringskansliet kommit att uppmärksammas. Undersökningar visar att personalrörligheten har minskat under senare år. Riksdagens revisorer konstaterar exempelvis att rörligheten totalt sett har ”minskat betydligt” under perioden 1986-94.²⁶⁹ Ett vanligt anförd skäl är att arbetsmarknaden för departementsanställda har krympt till följd av att den offentliga expansionen har avstannat. Majorite-

²⁶⁷ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 26.

²⁶⁸ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 35.

²⁶⁹ Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 30.

ten av de som lämnar regeringskansliet har tidigare erhållit tjänst i någon myndighet, men i dag är myndigheternas möjligheter och vilja att nyanställa begränsad. Delegeringen av personalpolitiska befogenheter kan också ha bidragit till den minskade personalrörligheten. Genom att utnämningmakten, med undantag av verkschefer och ett begränsat antal andra högre chefer, numera är delegerad till myndigheterna kan regeringen inte i samma utsträckning som tidigare använda utnämningar som ett sätt att öka rörligheten i regeringskansliet.²⁷⁰

Regeringen menar är att personalrörligheten i departementen måste öka. Detta är också ett vanligt förekommande påpekande i olika utredningar.²⁷¹ Denna åsikt delas visserligen av många personer i vår intervjuundersökning. Men samtidigt framhåller flera att rörligheten starkt varierar. För vissa chefer i regeringskansliet uppges en alltför stor omsättning av handläggare också utgöra ett betydande problem – det tar tid att lära upp nya tjänstemän. Dessutom menar man att det ofta är ”fel” personer som lämnar regeringskansliet. De som blir kvar tenderar däremot att stanna alltför länge. Riksdagens revisorers granskning visar att omkring en fjärdedel av handläggarna har arbetat i regeringskansliet i 15 år eller längre. Hälften av denna grupp är över 55 år och har oftast arbetat i över 20 år.²⁷²

Sammanfattningsvis kan konstateras att de problem som har uppmärksamrats i våra intervjuer vad gäller kompetens och personalrörlighet i regeringskansliet i stort sett tycks vara desamma som påtalas i ett flertal tidigare utredningar – medan kraven på förändringar ökar går det faktiska förändringsarbetet uppenbarligen långsamt.

²⁷⁰ Delegeringen av utnämningmakten kan även diskuteras utifrån mer principiella utgångspunkter, se kap. 3 och 6 i denna rapport.

²⁷¹ Se t.ex. Ds 1995:6 s. 95 och Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 35.

²⁷² Riksdagens revisorer 1994/95.12 s. 30.

5. En tid för omprövning

ALLTSEDAN EFTERKRIGSTIDENS LINJÄRA ekonomiska tillväxt bröts i början av 1970-talet har riksdag och regering regelbundet understrukt betydelsen av att effektiviteten i de statliga verksamheterna höjs och att alla möjligheter till besparingar tas tillvara. De åtgärder som beslutsfattarna vidtagit för att underlätta detta rationaliserings- och besparingsarbete har i stor utsträckning inriktats på att förbättra existerande verksamheters effektivitet, inte minst genom att förändra och utveckla de enskilda myndigheternas organisation och arbetssätt.²⁷³ Senare års försämrade statsfinansiella situation har lett till att frågan om hur enskilda verksamheter kan effektiviseras fått träda tillbaka något. I stället har diskussionen om hur omfördelning av resurser mellan verksamheter skall kunna genomföras ökat i betydelse. Under de allra senaste åren har också frågan om vilka verksamheter staten överhuvudtaget skall bedriva aktualiserats allt mer – *omprövning* har blivit ett centralt begrepp i förvaltningspolitiken.

De ökade kraven på mer omfattande strukturella förändringar och omprövningar medför också förändrade krav vad beträffar relationerna mellan regeringskansliet och myndigheterna. Beslutsfattarna har särskilt understrukt betydelsen av att regeringskansliet i ökad utsträckning får tillgång till ett tillförlitligt fördjupat beslutsunderlag från myndigheter, kommittéer och särskilda utredare. Man har också framhållit vikten av att regeringskansliet engagerar sig i omprövningsarbetet.

I detta kapitel diskuteras omprövningsfrågan utifrån ett informationsförsörjningsperspektiv. Inledningsvis skildras i korthet hur omprövningsfrågan under senare år presenterats i offentliga doku-

²⁷³ Jfr RRV 1996:50 s. 350 f.

ment. Därefter redogörs för olika konkreta beslut i informationsförsörjningsfrågan som syftat till att underlätta omprövningsarbetet. Avslutningsvis diskuteras, bland annat med utgångspunkt i våra intervjuer, olika hinder som finns förknippade med omprövningsarbetet ur ett informationsförsörjningsperspektiv.

Omprövning som prat

Åtminstone sedan andra världskrigets slut har beslutsfattarna ställt generella rationaliseringskrav på de statliga myndigheterna, även om det under lång tid främst handlade om enklare insatser som kortare handläggningstider, flexibla arbetsformer, förenklade föredragningar etc.²⁷⁴ Under 1950- och 60-talen inrättades också olika statliga rationaliserings- och utbildningsorgan för att understödja myndigheterna i deras rationaliseringsarbete.

Under 1970-talet skärptes besparingskraven. Traditionella och avgränsade rationaliseringsåtgärder ansågs inte längre tillräckliga för att möta dessa krav. Vissa menade att finansieringsproblemen i ökad utsträckning måste lösas genom att omfördela resurser mellan verksamheter. Förvaltningsutredningen konstaterade 1979:

”Den utveckling som hittills skett inom det offentliga området har nästan helt kunnat finansieras genom att nya resurser ställts till förfogande. I framtiden förefaller det sannolikt att förnyelsen i större utsträckning än tidigare måste baseras på omprioriteringar av befintliga resurser. (— —) Det politiska arbetet måste därför i vidgad omfattning inriktas på en kritisk granskning av gamla beslut. Omprövning av befintliga åtaganden och verksamheter bör därför bli ett betydande inslag i ansträngningarna att förnya den offentliga sektorn...”²⁷⁵

Förvaltningsutredningens idéer och rekommendationer fick ett begränsat genomslag. Visserligen framhöll regeringen i början av 1980-talet att det fortsatta arbetet bland annat skulle inriktas på ett aktivt översynsarbete av offentlig verksamhet och att dessa översyner skulle läggas till grund för beslut om ”större rationaliseringar, omprioriteringar och omprövningar”.²⁷⁶ Men samtidigt kan man skönja en viss passivitet i de förvaltningspolitiska program som

²⁷⁴ Heckscher (1952), RRV 1996:50 s. 52 f.

²⁷⁵ SOU 1979:61 s. 12.

²⁷⁶ Prop. 1983/84:100 bil. 1 s. 4.

regeringen presenterade vid denna tid. I det s.k. Förnyelseprogrammet från 1985 finns exempelvis att läsa:

”De som finansierar verksamheten, medborgarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Så länge behoven av samhällsinsatser överstiger resurserna innebär felaktig organisation, bristande arbetsdelning, omoderna arbetsformer eller föråldrad utrustning att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses i den utsträckning som skulle vara faktiskt möjlig. Och den enskilde berövas resurser som han kunde använt bättre. (— —) Den offentliga sektorns *utbyggnad* bör vidare ske inom ramen för ett i stort sett oförändrat skattetryck. Omfördelning av resurser inom den offentliga sektorn blir därmed en viktig uppgift bl.a. för att undvika en privatisering av viktiga samhällliga verksamheter.”²⁷⁷

Av citatet framgår att regeringen vid 1980-talets mitt alltjämt satte stor tillit till att nödvändiga besparingar skulle kunna genomföras inom ramen för mer traditionella rationaliseringsinsatser. Ambitionen är fortfarande att bygga ut den offentliga sektorn.

Mot slutet av 1980-talet ökade kraven på omfördelning och omprioritering som medel för att förändra och förnya statsförvaltningen. I samband med att resultatstyrningsstrategin introducerades 1988 framhöll regeringen:

”Huvudmotivet till att det nu finns särskilda behov av och förutsättningar för ett samlat förändringsarbete inom detta område, är att utvecklingen under 1980-talet har nått en punkt där den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre kan öka på samma sätt som tidigare. (— —) Förutsättningar måste skapas för att i budgetprocessen och i andra sammanhang fortlopande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte längre bedöms vara lika viktiga, till andra, mer prioriterade.”²⁷⁸

Under 1990-talet har kraven på omfördelning och omprioritering accentuerats ytterligare. Den strama utgiftspolitiken har påverkat statsförvaltningen och förvaltningspolitiken på ett allt mer genomgripande sätt. Rationaliseringsarbetet handlar inte längre enbart om att omfördela resurser mellan existerande verksamheter utan riksdag

²⁷⁷ Skr. 1984/85:202 s. 6 f. (vår kurs.).

²⁷⁸ Prop. 1987/88:150 s. 68 f.

och regering menar att man i dag också måste pröva och ifrågasätta statliga åtaganden i grunden. I 1995 års finansplan framhåller regeringen:

”På ett mer grundläggande plan krävs att man motiverar att staten överhuvudtaget påtar sig ett ansvar för ett visst område. Denna fråga får särskild relevans i den rådande statsfinansiella situationen. Riksdagen har beslutat att statsskulden i förhållande till BNP skall stabiliseras till år 1998. (– – –) Det är regeringens bedömning att detta inte kan infrias enbart genom besparingar i traditionell mening; offentliga utgifter måste på ett mer grundläggande sätt omprövas för att utrymme för omprioritering skall kunna skapas.”²⁷⁹

Också i direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen lyfts frågan om omprövning av statliga åtaganden fram. Kommissionen har bland annat givits i uppgift att ”göra en analys av vilka kriterier som varit styrande för hur statliga åtaganden organiserats och genomförts.”²⁸⁰

Åtgärder för att underlätta omprövningsarbetet

Riksdag och regering har under senare år vidtagit olika konkreta åtgärder för att underlätta omprövningsarbetet i staten. Inte minst har man försökt skapa förutsättningar för skilda statliga organ och aktörer att i olika sammanhang förse regeringskansliet med fördjupat beslutsunderlag.

En betydande del av detta förändringsarbete har förlagts till budgetprocessen. Genom att koncentrera informationen mellan regeringskansliet och myndigheterna till budgetprocessen har man försökt synkronisera kontroll, redovisning, planering och budgetering. Syftet har bland annat varit att åstadkomma en tydligare koppling mellan en verksamhet och dess kostnader. Regeringen har också menat att myndigheterna måste ta aktiv del i det pågående förändrings- och förnyelsearbetet genom att förse beslutsfattarna med fördjupat beslutsunderlag. Budgetprocessen har här ansetts vara en passande institution. I Verksledningspropositionen skriver regeringen:

²⁷⁹ Prop 1994/95:100 bil. 1 s. 73.

²⁸⁰ Dir. 1995:93 s. 5.

”Det är viktigt att den offentliga sektorn inte begränsas till att förvalta reformerna från välfärdsbyggets uppbyggnadsskede. En hög effektivitet kan också sägas betyda beredskap till förändring. Att kunna lägga ned vissa grenar av statlig verksamhet som samhällsutvecklingen har gjort mindre angelägna är också väsentligt för att skapa samhällsekonomiskt utrymme för nya reformer. För att uppnå förnyelse av detta slag krävs förändringar i styrningen av de statliga myndigheterna. (– –) Myndigheternas verksamhetsplanering bör liksom hittills utgöra en grund för arbetet. Den utgör ett första steg i en planerings- och prioriteringsprocess som följs av budgetering, redovisning, utvärdering och korrigerande, varefter en ny omgång med verksamhetsplanering genomförs.”²⁸¹

Som beskrivits i tidigare kapitel har det under senare år pågått ett intensivt arbete med att utveckla budgetdokumenten. Myndigheterna ålades visserligen redan i mitten av 1970-talet att i generella anvisningar i budgetarbetet kritiskt granska och ompröva pågående verksamhet och föreslå omprioriteringar. Framgångarna var emellertid högst begränsade.²⁸² Genom införandet av resultatstyrning i staten har regeringen velat utveckla och förbättra myndigheternas informationsförsörjning till regeringskansliet. Inte minst har man försökt skapa förutsättningar att i budgetprocessen på ett mer grundläggande sätt fortlöpande ompröva myndigheternas verksamhet.

En viktig nyhet i det sammanhanget är att myndigheterna åtminstone vart sjätte år skall avge en fördjupad anslagsframställning (FAF) till regeringen. Grundtanken är att myndigheterna skall vara huvudleverantör av den information som är nödvändig för en fördjupad prövning av verksamheterna. Via FAF:en skall regeringskansliet förse med information som är inriktad mot grundläggande frågeställningar och som är både kritiskt analyserande och befriad från all organisationsegoism; ett i någon mening objektiva dokument.²⁸³ Särskilt viktigt är att myndigheten klargör sin syn på hur dess verksamheter framöver bör prioriteras, dvs. vilka som kan tänkas bli mer respektive mindre betydelsefulla. Informationen skall möjliggöra för riksdag och regering att lägga fast resurser och verksamhetsinriktning för en flerårsperiod. Meningen är att regeringen i s.k. myndighetsspecifika direktiv skall förse myndigheterna med riktlinjer för den fördjupade prövningen.²⁸⁴

²⁸¹ Prop. 1986/87:99 s. 33.

²⁸² SOU 1979:61 s. 93.

²⁸³ RRV 1994:32 s. 34.

²⁸⁴ Se t.ex. RRV 1994:32 s. 20 ff.

Bestämmelserna gällande FAF:ens utformning är tämligen omfattande och detaljerade. FAF:en skall omfatta myndighetens *hela* verksamhet, oavsett hur den finansieras. Här avses inte bara myndighetens egentliga förvaltning utan även transfereringar, tillsynsverksamhet, regelsystem m.m. Myndigheten skall mot bakgrund av en resultatanalys, en framtids/omvärldsanalys och en resursanalys på ett grundläggande och genomgripande sätt diskutera och kommentera alla dessa verksamheter och, som sagt, förse regeringskansliet med förslag som gör det möjligt för riksdag och regering att i ett flerårsperspektiv planera för de skilda verksamheterna.

Även årsredovisningen, som under de allra senaste åren växt fram som det mest centrala informationsdokumentet, skall användas i omprövningsarbetet. Ett syfte med de generella kraven på årsredovisningarna, dvs. att alla myndigheter skall redovisa sin verksamhet enligt samma principer, är att de lättare skall kunna jämföras i regeringskansliet och läggas till grund för beslut om omprioriteringar mellan verksamheter, också över sektorsgränser.²⁸⁵

Det bör även nämnas att regeringen sedan mitten av 1970-talet lagt ut generella besparingsbeting på myndigheterna. Syftet har bland annat varit att öka deras förändringsbenägenhet. Betingen innebär att myndigheterna på egen hand skall se till att föregående års förvaltningsanslag minskas med en viss procentsats, vanligen två procent.²⁸⁶

Som ett led i omprövningsansträngningarna har regeringen också haft ambitionen att utveckla samarbetet mellan myndigheterna. Ett statligt åtagande omfattar ofta fler än en myndighet. Myndigheterna måste därför ibland samverka för att kunna utarbeta ett fullgott underlag för beslut om större förändringar. Att regeringen har vissa förhoppningar om att myndigheterna skall kunna samarbeta på detta sätt framgår bland annat av den nya Verksförordningen. I den tidigare stadgades att myndighetens chef skall "samordna verksamheten med angränsande verksamheter", och avsikten var då främst att undvika dubbelarbete och onödigt krångel.²⁸⁷ I den nya från 1995 har omprövningsaspekten lyfts fram mer tydligt. Där stadgas att chefen skall "verka för att myndigheten genom samarbete med andra

²⁸⁵ Jfr RRV 1994:32 s. 26. Att det finns sådana förhoppningar har bekräftats i våra intervjuer.

²⁸⁶ Dessa besparingsbeting har gått under skilda benämningar som nollbudgetering, huvudförslag och administrationsprogram. Riksdag och regering beslutade 1995 att myndigheterna under perioden 1995-98 skall reducera sina förvaltningsanslag med elva procent (prop. 1994/95:100 bil. 1 s. 58 f.).

²⁸⁷ SFS 1987:1100 § 6. Regeringens förordningsmotiv, 1987:5 s. 8.

myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet".²⁸⁸

Av framställningen ovan framgår att den moderna ämbetsmannen inte bara skall ha förmåga att effektivisera den egna verksamheten, utan även aktivt verka för omfördelning av resurser från den egna verksamheten till andra mer prioriterade. Att det kan vara svårt för en ämbetsman att leva upp till dessa krav, och då särskilt det senare, har påpekats i flera utredningar.²⁸⁹ Regeringen har också varit medveten om problemet. Man har emellertid haft förhoppningen att delegeringen av befogenheter från regeringen till verksamhetsledningarna, i kombination med chefsutbildningsinsatser, skall säkerställa att åtminstone de allra högsta cheferna inom myndigheterna tar detta ansvar. I Verksledningspropositionen skriver regeringen:

"Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Därtill kommer nu de ökade krav på kompetens i chefsrollen som förnyelsearbetet ställer. (— —) *Cheferna har här den dubbla rollen att dels ge statsmakterna signaler om förändringar som bör vidtas, dels leda arbetet inom den egna myndigheten.* (— —) Förmågan att ompröva och omprioritera samt finna möjligheter till rationalisering, effektivisering och produktivitetsökning ställer kompetensen i chefsrollen på särskilda prov."²⁹⁰

Utöver dessa myndighetsinriktade åtgärder har beslutsfattarna försökt att få utredningsväsendet mer besparings- och omprövningsinriktat. I början av 1980-talet beslutade exempelvis regeringen att utredningar som föreslår åtgärder som leder till ökade statsutgifter samtidigt måste föreslå deras finansiering. Under senare år har även flera utredningar tillsatts i det uttryckliga syftet att minska kostnaderna i staten. År 1994 utfärdade regeringen också, efter viss påtryckning från riksdagen,²⁹¹ direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden.²⁹² Regeringen menar i direktiven att "nuläget" i regel varit ut-

²⁸⁸ SFS 1995:1322 § 7.

²⁸⁹ Se t.ex. SOU 1979:61 s. 90, SOU 1985:40 s. 67, SOU 1986:33 s. 49 ff.

²⁹⁰ Prop. 1986/87:99 s. 62 (vår kurs.). Jfr även Lundquist (1993) s. 51 och RRV 1994:32 s. 16.

²⁹¹ Se FiU 1992/93:30 s. 170.

²⁹² Dir. 1994:23. Se även Ds 1994:53. Här kan också nämnas att regeringen givit RRV i uppdrag att analysera hur verket avser att granska statliga åtaganden med stöd i modern teoribildning (RRV 1996:41).

gångspunkt när olika metoder tillämpats för att bättre styra och ompröva förvaltningsverksamheterna och att uppbyggnaden av befintliga verksamheter ofta fått högre prioritet än ifrågasättandet av desamma. Detta förhållningssätt måste ändras, enligt regeringen. Utgångspunkten för analyserna skall framöver vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. I det fall ett nytt eller fortsatt åtagande förordas får bevisbördan för att detta är nödvändigt anses ligga på den som lägger fram ett sådant förslag.

I sammanhanget förtjänar nämnas att riksdag och regering under de allra senaste åren inlett ett arbete med att utveckla generella principer för hur staten bör använda olika verksamhetsformer; avsikten är bland annat att underlätta omprövningsarbetet.²⁹³

Slutligen skall här framhållas att vissa ansträngningar också gjorts för att förbättra förutsättningarna för regeringskansliet att efterfråga och ta emot den information som myndigheter och utredningar utarbetar. Bland annat har nya dokument utvecklats, vilka departementen kan använda för att beställa information från förvaltningsorganen. I samband med introduktionen av dessa har det även genomförts utbildningsinsatser. Vidare har vissa organisatoriska förändringar skett. Bland annat har regeringen beslutat att omvandla regeringskansliet till *en* myndighet från och med den 1 januari 1997. Förändringen skall göra regeringskansliet mer styrbart, enligt den arbetsgrupp som utarbetat förslaget. Man anser vidare att ett sammanhållet kansli, där regeringens gemensamma intresse fokuseras, minskar risken för felaktiga prioriteringar på departementsnivå.²⁹⁴ Förändringen kan också, enligt arbetsgruppen, fungera som en symbolhandling för att manifesteras att kansliet är *ett*.

Hinder för omprövning

Trots de insatser som beskrivits ovan finns det fortfarande betydande brister i regeringskansliets informationsförsörjning, inte minst vad gäller fördjupat beslutsunderlag. Visserligen har den fördjupade prövningen, i form av myndighetsspecifika direktiv och FAF:ar, varit nyttig, såtillvida att myndigheterna tvingats tänka igenom sin verksamhet grundligt och

²⁹³ Se t.ex. prop. 1992/93:100 bil.1, SOU 1994:147 och SOU 1995:93. Diskussionen får än så länge anses befinna sig i ett inledningsskede. Enligt de riktlinjer som för närvarande gäller så bör myndighetsformen väljas för all anslagsfinansierad statlig verksamhet. Konkurrensutsatt verksamhet bör endast undantagsvis drivas av staten och i så fall i bolagsform. Stiftelseformen bör helst undvikas. Förvaltningspolitiska kommissionen har fått i uppgift att se över kriterierna för val av verksamhetsformer i staten.

²⁹⁴ RK 1996 s. 10 f.

fundera över vad olika verksamheter i myndigheten egentligen är till för.²⁹⁵ Som påpekats tidigare har också årsredovisningarna haft viss positiv effekt för myndigheternas interna arbete.

Samtidigt visar studierna att dokumenten fortfarande nyttjas dåligt i det politiska beslutsfattandet. Det är sällan som regeringskansliet använder informationen för beslut om större omprövningar och omprioriteringar.²⁹⁶ Även riksdagen har påpekat att behovet av fördjupat beslutsunderlag inte tillgodoses. Man menar att den information som i dag prioriteras främst fokuserar myndigheters prestationer och produktivitet medan effekter och utfall av verksamheterna sällan framgår.²⁹⁷

Det finns flera anledningar till dessa brister. Som framhållits i kapitel fyra saknar exempelvis myndigheterna i stor utsträckning förmåga att själva sortera och ordna informationen så att den passar arbetet i regeringskansliet. Dokumenten blir ofta alltför detaljerade, omfattningsrika och svåröverskådliga. Samtidigt har departementen stora svårigheter att i ett flerårsperspektiv formulera krav på relevanta analyser av olika politikområden, vilket gör att den fördjupade information som beställs ofta inte är relevant för dagsaktuella problem. Snabba förändringar i omvärlden och hastiga beslut om besparingar medför också att informationen snabbt blir inaktuell. Vidare har departementen svårt att hantera informationen i ett jämförande och övergripande perspektiv. Att samordna den kräver omfattande arbetsinsatser och hög kompetens.

Många av dessa iakttagelser bekräftas i våra intervjuer. Överhuvudtaget förefaller omprövningsfrågan fortfarande befinna sig i en inledningsfas. Ställt mot den betydelse beslutsfattarna under senare år tillmätt frågan om mer omfattande strukturförändringar och omprövningar av offentliga åtaganden måste de åtgärder som vidtagits inom området betraktas som begränsade. Bland aktörerna förefaller också medvetenheten och engagemanget än så länge vara begränsat vad gäller dessa frågor. De myndighetstjänstemän vi intervjuat ställer sig ofta frågande till ämnet. Departementsföreträdarna anser visserligen att detta med större och sektorsövergripande frågor är någonting oerhört viktigt, men samtidigt mycket svårt. Många menar också att oförmågan att pröva verksamhet i ett större perspektiv utgör ett av de allra största förvaltningspolitiska problemen i dag.

När vi i det följande diskuterar hinder för omprövningsarbetet på myndighets- respektive departementsnivå står inte frågor av mer administrativ och teknisk karaktär – om hur exempelvis olika dokument mer

²⁹⁵ Se t.ex. RRV 1996:50 s. 126 f.

²⁹⁶ Se t.ex. Ds 1995:6, Ds 1996:32, RRV 1996:50 och RRV 1994:32.

²⁹⁷ FiU 1995/96:7 s. 3.

konkret skall utformas – i fokus. Diskussionen inriktas i stället mot de grundläggande förutsättningarna för omprövningsarbetet.

Myndigheterna i omprövningsarbetet

En förutsättning för att regeringen skall kunna få ett tillförlitligt och användbart fördjupat beslutsunderlag från myndigheterna är att det i myndigheterna finns en *vilja* att utarbeta ett sådant underlag. Denna och andra studier visar att denna vilja många gånger saknas. Regeringens förhoppning att de högre cheferna skall ansvara för att myndigheterna granskar sin verksamhet kritiskt och lämnar förslag till omprövningar och omprioriteringar har således knappast infriats. De dokument som departementen erhåller från myndigheterna ägnas alltjämt i första hand åt att identifiera nya eller bristfälligt tillgodosedda behov. RRV menar exempelvis att anslagsframställningarna fortfarande präglas ”av dess klassiska problem, som bottnar i att den ytterst handlar om myndigheternas resursäskande.”²⁹⁸ Det har också hävdats att det ökade informationsflödet i kombination med myndigheternas kunskapsövertag ökat myndigheternas möjligheter att argumentera för sina idéer och påverka läsarna i regeringskansliet.²⁹⁹

Våra intervjuer visar att det knappast kan förväntas att myndigheterna själva tar fram information för mer omfattande omprövningar av den egna verksamheten, detta oavsett om det rör sig om en anslagsframställning, en årsredovisning eller något annat dokument. Ren självbevarelsedrift talar emot ett sådant agerande. ”Man vill inte tala om alltför departementet”, som en departementstjänsteman uttrycker det. Även RRV ställer sig undrande i denna fråga:

”En annan problematik är den tro som fanns på många håll att myndigheterna i samband med anslagsframställningen skulle kunna göra en kritisk genomlysning av den egna verksamheten och föreslå genomgripande förändringar. I sin extrema yttring skulle detta kunna leda till att myndigheten i budgetprocessen föreslog sin egen nedläggning. Myndigheternas självbevarelsedrift gör att man inte kan förvänta sig att de ska kunna producera den typen av underlag.”³⁰⁰

Det skall emellertid framhållas att vår intervjuundersökning i viss utsträckning styrker tesen att lojaliteten (med den innebörd den ges här, dvs. att man inte ryggar för att föreslå neddragningar i den egna

²⁹⁸ RRV 1994:32 s. 22.

²⁹⁹ Se t.ex. Brunsson (1995) s. 119.

³⁰⁰ RRV 1994:32 s. 38 f.

verksamheten) gentemot regeringen är förhållandevis stark hos verkscheferna. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att verkschefen i regel är den ende tjänstemannen i myndigheten som utses direkt av regeringen. Möjligen kan denna starkare lojalitet också gälla för kretsen allra närmast verkschefen. Klart tycks dock vara att lojaliteten avtar längre ner i organisationen och att tjänstemän på lägre nivå i första hand värnar om den egna myndighetens intressen.

I stort sett samtliga tillfrågade verkschefer instämmer i att de har skyldighet att föreslå regeringen åtgärder som exempelvis kan betyda att myndigheten får minskade resurser eller att personal måste friställas, om detta gynnar staten som helhet. En majoritet av verkscheferna menar vidare att de inte skulle tveka att föreslå regeringen sådana åtgärder. Det finns dock även ett antal verkschefer – som också får stöd av många departementsföreträdare – som anser att verkscheferna har svårt att leva upp till kraven. En verkschef med erfarenhet av departementsledning menar exempelvis:

”I grunden tror jag att det finns mycket starka krafter för att slåss för det egna. Det är nog ingen skillnad på myndighetschefer och fackliga företrädare eller enhetschefer när det gäller att avveckla personal. Man slår vakt om det egna, inte bara av sakliga skäl eller osakliga skäl utan för att det blir mindre bekymmer för en själv. Det finns hemskt mycket sådant i alla organisationer. Det finns många människor som drar sig för att komma i obehagliga situationer.”

Av citatet framgår att det många gånger kan vara besvärligt för verkscheferna att på egen hand initiera och driva igenom mer omfattande besparingsbeslut. (Man skall ha i åtanke att många myndigheter består av hundratals och ibland tusentals personer.) Många verkschefer framhåller också att man gärna ser att initiativ till besparingar kommer uppifrån. Så exempelvis dessa två verkschefer:

”När jag fick det här sparpaketet (...) sa jag att det var det bästa som kunde hända mig. Då får jag en katalysator som får folk att lita på att vi måste spara för att regeringen har sagt det. Och den typen av information är oerhört viktig i en stor hierarkisk organisation. Går jag ut och påstår någonting sådant så tar man det som ren illvilja. Därför måste vi ha mycket, mycket klara politiska signaler.”

”Det är ju också så att det ibland kan vara en styrka om det här kommer till uttryck – det kan vara i en proposition, det kan vara ett regleringsbrev eller någonting annat. Även om det kanske inte behövs så kan det vara bra att ha där. På samma sätt som det ibland kan vara en fördel att ha ett formellt regeringsuppdrag när du skall göra något. Det kan vara en styrka i vissa lägen. Det har hänt att jag har bett om ett regeringsuppdrag, för det har stärkt min position i vissa sammanhang.”

Intervjuerna visar också att organisationsintressena tenderar att göra sig mer gällande ju längre verkscheferna är i tjänst. Allt eftersom verkscheferna skaffar sig ett personligt kontaktnät och olika lojalitetsband i organisationen kommer de också att starkare påverkas av ”myndighetskulturen”. Och som påpekats i kapitel tre kan denna ”kultur” vara mycket stark och svår att förändra. Enligt intervjuerna kan man dessutom förvänta sig att verkscheferna efter en tid får ett starkare personligt intresse av verksamheterna och därmed får svårare att acceptera neddragningar. Ovilja att ompröva de förändringar man själv tidigare genomfört kan också bidra till att minska förändringsbenägenheten. En verkschef med längre erfarenhet framhåller härvid:

”Jag tror inte att den människan finns som kan vara ny i frågorna i 17 år, som kan ta initiativ, som kan se. Det är väldigt lätt att köra ner sig i ett spår. De förändringar man kan ha gjort, de värnar man om. ‘Det som jag har gjort är naturligtvis det bästa och det skall ingen ändra på.’ Men man ser inte behovet av fortlöpande förändringar; man blir förblindad. Det måste ske en rotation.”

Verkschefer tycks således ha störst möjligheter att föreslå och driva igenom ”obekväma” förändringar om de rekryteras utifrån. Förändringarna bör också genomföras i början av förordnandet. Samtidigt framhålls dock att verkschefer svårigen kan genomföra framgångsrika förändringar innan de hunnit sätta sig in i verksamheterna och lärt känna medarbetarna, vilket kan ta lång tid. Här finns uppenbarligen ett dilemma.

I detta sammanhang bör också framhållas svårigheterna att särskilja det politiska beslutsfattandet från det administrativa. När Förvaltningsutredningen i slutet av 1970-talet utredde förutsättning-

arna att ompröva statlig verksamhet kom den bland annat fram till följande slutsats:

”Det är ovanligt att myndigheter på eget initiativ inleder större utvärderingsprojekt inom sina verksamhetsområden. (– – –) Denna osäkerhet kan (...) gälla i vilken utsträckning som en utvärdering kan tillåtas att ifrågasätta politikens mål.”³⁰¹

Vi har redan tidigare, i både kapitel tre och fyra, påpekat att det kan vara problematiskt för en myndighet att avgöra huruvida en fråga är att betrakta som politisk eller inte. Vi har också sett att det kan uppstå situationer då myndigheter väljer att avstå från att föreslå regeringen förändringar inom ett visst område på grund av att de uppfattar frågan som alltför politiskt laddad. Detta gäller naturligtvis också – och kanske särskilt – när förslagen avser mer omfattande förändringar.

Det visar sig också att förutsättningarna att få myndigheterna att samverka i omprövningsarbetet är begränsade. Visserligen tycks samarbetet under senare år ha utvecklats och förbättrats i flera avseenden.³⁰² Det tas i dag fler kontakter mellan myndigheter jämfört med tidigare. Vidare har det under senare tid, bland annat på initiativ av Finansdepartementet, bildats ett antal samverkansgrupper för myndighetsföreträdare. Undersökningarna visar också att myndigheterna ser positivt på denna utveckling.

Det finns dock faktorer som försvårar samarbetet och som leder till s.k. fragmentering. En fråga rör myndigheternas olika organisering. I takt med att ansvaret för den interna organisationen delegerats från statsmakts- till myndighetsnivå har de centrala myndigheternas regionala och lokala organisation kommit att variera allt mer. Detta medför att myndigheterna allmänt kan få svårt att samarbeta. RRV har i olika sammanhang uppmärksammat detta problem. Exempelvis skriver RRV i en nyligen publicerad rapport angående de myndigheter som ingår i den s.k. rättskedjan, dvs. polis, åklagare, domstolar och kriminalvård:

”Det är tydligt att samordning med övriga rättsväsendet knappast varit någon ledstjärna vid utformningen av den lokala organisationen inom respektive myndighetsområde. Myndig-

³⁰¹ SOU 1979:61 s. 90.

³⁰² RRV 1996:50 s. 183.

hetsinterna hänsyn har varit de avgörande och synes fortfarande vara viktigast.³⁰³

RRV menar att den lokala indelningen av de fyra myndighetsområdena inte är samordnad för att underlätta det ”i vissa fall starka behovet av samverkan”. Rapporten visar också att statsmakternas styrning av de fyra myndighetsområdena varierar. Resultatstyrningen har utvecklats olika inom områdena; bland annat har delegering av befogenheter och ansvar drivits olika långt. Detta bidrar till att försvåra samverkan mellan myndighetsområdena, enligt RRV.

En kanske viktigare iakttagelse i detta sammanhang är att senare års förvaltningspolitiska utveckling, i form av långt gående managementtänkande samt myndighetscentrerad styrning och kontroll i kombination med omfattande delegering och avreglering, tenderar att splittra förvaltningen. ESO gör i en rapport om socialförsäkringssystemen, *En social försäkring*, följande iakttagelse:

”Arbetsmarknadsverket (AMV), arbetslöshetskassorna och socialförsäkringsorganisationen har var och en efter hand utvecklat egna kulturer och skilda mål, vilket försvårar samarbete och koordination av insatser. Våra samtal med olika företrädare och oberoende bedömare pekar på att problemen har tilltagit och blivit omfattande. En allvarlig iakttagelse är att det är oklart om en enskild människas problem hör till den ena eller andra förvaltningen. Människor med komplexa problem ‘faller mellan stolarna’ eller bollas mellan myndigheterna.³⁰⁴

I vår intervjuundersökning framträder också en bild av att samarbetet mellan myndigheter tenderar att fungera väl när verksamheter skall till att expandera men sämre i samband med besparingssituationer. Flera verkschefer anser att samarbetet i viss utsträckning förutsätter att alla inblandade myndigheter har något att vinna; man vill definitivt inte att andra myndigheter skall gynnas genom att besparingen genomförs inom den egna organisationen.

Även bland departementsföreträdare finns en insikt om att myndigheterna kan ha svårt att samarbeta, och då särskilt i ett omprövningsperspektiv. En statssekreterare med lång erfarenhet från arbete i regeringskansliet framhåller exempelvis:

³⁰³ RRV 1996:63 s. 58.

³⁰⁴ Ds 1994:81.

”Även om vi har börjat tala på senare år om hur viktigt det är med tvärsektorielt samarbete och sådant, så är det ju väldigt lite av att det som följs upp när det gäller att i regleringsbrev till exempel säga till Socialstyrelsen, AMS och Arbetskyddsstyrelsen att: ‘För att folkhälsan skall kunna förbättras så ger vi er i uppdrag att samordna era resurser särskilt på det lokala planet.’ (– – –) Det är hela tiden bråk om fördelning av resurser. (– – –) Jag menar, att om verkschefen för AMS skall visa sig duktig gäller det ju att visa att arbetsmarknadspolitiken är fungerande. Jag menar, han skiter väl i om försäkringskassorna gör ett bra jobb, det kan inte han prioritera.”

Flera intervjupersoner, från både departement och myndigheter, menar att regeringen i ökad utsträckning explicit bör klargöra för olika myndigheter som verkar inom samma områden, att de skall samordna sig i en viss fråga för att exempelvis undersöka möjligheterna till besparingar.

Slutligen skall här helt kort utredningsväsendets roll i omprövningsarbetet diskuteras. Visserligen finns en lång tradition i Sverige av från myndigheterna fristående utredningar som synar effekterna av olika statliga verksamheter. Regeringen har också helt nyligen understrukit kommittéernas betydande roll i omprövningsarbetet:

”Regeringen och riksdagen behöver kvalificerat underlag för att bestämma lämplig ansvars- och uppgiftsfördelning i den offentliga verksamheten samt för att utformas ändamålsenliga styrformer. Dessutom behövs underlag för att generellt ta ställning till och ompröva offentliga åtaganden. Det underlag som kommittéer och särskilda utredare kan lämna är av stor betydelse i sammanhanget.”³⁰⁵

Kunskapen om kvaliteten på den information som förmedlas i dessa utredningar är emellertid begränsad. RRV är av den åsikten att slutsfattarna ofta inte kan använda utredningarna i omprövningsarbetet, därtill är de alltför bristfälliga. Man menar exempelvis att utredningarna ofta är en fråga för respektive sektor, där intressegrupper, myndighetsföreträdare och forskare inte sällan har ett betydande inflytande. RRV drar bland annat följande slutsats om denna utvärderingsverksamhet:

³⁰⁵ Dir. 1994:23 s. 4.

”Ofta har [utvärderingsverksamheten] avspeglat intentionen att göra en viss verksamhet så bra som möjligt i förhållande till de ambitioner som har funnits bland sektorns aktörer och inte inneburit en omprövning av verksamheten från grunden. Utvärderingarna har många gånger använts för att motivera förslag till förbättringar inom sektorn som många gånger också inneburit en expansion av sektorn. Ett annat sätt att uttrycka detta är att utvärderingsverksamheten har varit inomsektoriell. Utvärderingsverksamheten har inte utformats från ett användar- eller styrperspektiv, där en central fråga gäller prioriteringar mellan områden och en annan fråga gäller om en viss verksamhet överhuvudtaget skall bedrivas.”³⁰⁶

I sammanhanget kan nämnas att RRV i en selektiv och översiktlig studie funnit att strax över hälften av de offentliga utredningarna inte svarar upp mot det kommittédirektiv som uppmanar dem att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden och redovisa konsekvenser av förslagen.³⁰⁷

Regeringskansliet i omprövningsarbetet

Av föregående kapitelns diskussion om resultatstyrning i budgetprocessen framgår att regeringskansliet är en trögföränderlig organisation. Även med ett vidare perspektiv på dess roll i styrningen av och samspelet med statsförvaltningen framställs regeringskansliet ofta som ett problem. När vi nedan diskuterar omprövningsarbetet och hinder härför finns det anledning att särskild uppmärksamma den starka sektoriseringen inom regeringskansliet.

Det är en relativt vanlig iakttagelse att sektorsövergripande politiska prioriteringar har svårt att få genomslag på i första hand tjänstemannanivå i regeringskansliet. När sådana frågor behandlas ser det enskilda departementet gärna till att ha ett förhandlingsutrymme gentemot andra departement. På det sättet kan oftast överenskomelser eller kompromisser nås i förhandlingarna, men det anses ofta ske på bekostnad av effektiviteten i arbetet i stort. ”Arbetsättet är både ineffektivt och kostsamt. Resultatet blir långt ifrån alltid det avsedda”, konstaterar Hans Dahlgrens interdepartementala arbetsgrupp.³⁰⁸ De taktiska övervägandena tar sig även andra uttryck. Bland annat förekommer det att departement, för att vinna fördelar i

³⁰⁶ RRV 1996:36 s. 24 f.

³⁰⁷ RRV årliga rapport för 1995, Sammanfattande bedömning s. 26.

³⁰⁸ RK 1996 s. 6.

det interna förhandlingsarbetet, medvetet länge väntar med att släppa in andra departement i behandlingen av en fråga.³⁰⁹

Sektoriseringen och revirbevakningen i regeringskansliet är dock inte begränsad till tjänstemannanivån. Det är väl känt att statsråd ofta dras in i stridigheterna. Studier visar att ett statsråd måste driva de egna frågorna hårt om han eller hon vill behålla den egna tjänstemannaorganisationens förtroende och lojalitet. Det gäller att i regeringskretsen försvara sitt departement och helst gå segrande ur konflikter med andra statsråd.³¹⁰ Ett framgångsrikt statsråd är närmast per definition ett som lyckas stärka det egna departementets och de egna sektorernas ställning, alldeles oavsett om detta sker på helhetens bekostnad. Som ett av våra intervjuade statsråd uttrycker det:

”...du fastnar i vad dina tjänstemän säger, och det blir prestigefullt att du skall visa dina tjänstemän att du har lyckats bra i förhandlingarna. (— — —) Det där tycker jag är ett mycket, mycket stort problem. Jag trodde det var oerhört mycket mer kollektivt i regeringen.”

Även myndigheter och kommittéer kan dras in i revirstriderna inom regeringskansliet. Exempelvis kan utredningar användas av enskilda statsråd som ett sätt att antingen begrava uppslag som på ett eller annat sätt inkräktar på det egna verksamhetsområdet eller föra fram egna ”käpphästar”, även om dessa inte är fullt ut är förankrade i regeringen i övrigt. Det kanske enklaste sättet att uppnå sådana syften är att sätta samman utredningar på så sätt att det finns ett tillräckligt antal representanter för de intressen man vill skydda eller befrämja.³¹¹

Ett sätt att undvika maktspelet kring de offentliga utredningarna och trots skarpa sektorsgränser få fram underlag för mer grundläggande omprövningar är att tillsätta icke-offentliga utredningar, i form av interdepartementala arbetsgrupper. Resultatet av denna politik har dock inte i alla avseenden varit uppmuntrande, enligt vad före detta finansminister Kjell-Olof Feldt anför. Arbetsgrupperna lever ofta sitt eget liv, och det är långt ifrån alltid som involverade statsråd vet vad som sker i dessa grupper och vilka förslag man där enas om.³¹² Den högsta politiska ledningen i departementen har med

³⁰⁹ Larsson (1986) s. 275.

³¹⁰ Larsson (1986) s. 275.

³¹¹ Feldt (1993) s. 164.

³¹² Feldt (1993) s. 165.

andra ord i vissa centrala övergripande frågor dålig kontroll över verksamheten. Enligt Feldt är det för övrigt ett generellt problem att fackministrarna inte är tillräckligt involverade i, eller tar reellt ansvar för, strukturreformer och mer omfattande sparprogram.³¹³ Det kan också noteras, att utvecklingen i riktning mot att ersätta offentliga utredningar med interdepartementala icke-offentliga arbetsgrupper eller projekt spås fortsätta.³¹⁴

Beskrivningen av ett regeringskansli mer eller mindre förlamat av ständiga revirstrider är dock inte den enda eller självklart korrekta bilden av de interdepartementala konflikter som obestriddligen äger rum. Vissa har en mer positiv syn på dessa stridigheter. Dessa personer hävdar att konflikterna oftast avspeglar reella politiska intressemotsättningar och att det är riktigt och viktigt att dessa får "nötas" mot varandra. Det är en intressekonflikt "där ett politiskt intresse står mot ett annat", som en departementstjänsteman uttrycker det. En annan tjänsteman beskriver revirstriderna som i de flesta fall nyttiga:

"Jag tror alltså att revirpinkerier i visst avseende är rent professionellt, för att två stridiga viljor, två stridiga tuppar, (...) de måste slåss för att bevisa vem som är starkast. Vi gör det mer civiliserat, vi använder inte klor s.a.s., men det är ändå så att det finns en konflikt, och den är rationell och den skall brytas. Så en organisation utan revirpinkerier tror jag är väldigt farlig, potentiellt väldigt ensartat likriktad."

Statsvetaren Torbjörn Larsson gör i sin avhandling om arbetet i regeringskansliet i princip samma iakttagelse:

"Det samordningsspel som förekommer mellan individer, departement och enheter ger (...) vid första anblicken ofta intryck av att röra sig om revir- eller procedurstrider. Det kan inte heller förnekas att det förekommer sådana strider. Men vid en närmare granskning finner man att dessa revirbeteenden ofta inte enbart har sitt ursprung i olika personers vilja att ta över eller behålla ansvaret för frågor som de bedömer som intressanta. Konflikterna har i stället sin grund i olika uppfattningar om vilken politik som skall föras, vilka avvägningar som skall göras och vilka frågor som skall passas

³¹³ Feldt (1993) s. 166.

³¹⁴ RK 1996 s. 22.

ihop. En stor del av rollspelet gäller alltså politikens utformning, även om det sker på ett indirekt sätt.³¹⁵

Intervjuer med departementsföreträdare visar också att regeringskansliet är organiserat för att lösa konflikter av denna karaktär:

”...kommer man inte överens i gemensam beredning (...), då går man till Statsrådsberedningen och säger att man inte kommer överens i den här frågan. Och så sliter Statsrådsberedningen tvisten och säger: ‘Nu gör vi så här.’”

Det går således att urskilja två motsatta linjer i inställningen till revideringarna i regeringskansliet; en där politiska dimensioner lyfts fram och en där effektiviteten blir ett överordnat värde.³¹⁶ De utredningar som under senare år har haft till uppgift att analysera och överväga förändringar av regeringskansliets organisation har i regel anslutit sig till det senare perspektivet, dvs. att striderna utgör ett problem. ELMA utgår exempelvis från att sektoriseringen i regeringskansliet är för stor, både mellan och inom departementen. Enligt ELMA är departementsorganisationen uppbyggd för att bevaka ”relativt snäva samhällsintressen”, vilket gör att incitamenten till omprövningar, åtminstone på enhetsnivå, blir svaga och att organisationen får svårt att hantera övergripande frågor av mer strukturell betydelse.³¹⁷

För att regeringskansliet i större utsträckning skall kunna ägna sig åt strukturella frågeställningar är det nödvändigt med, förutom kompetensutveckling, vissa förändringar av ansvarsfördelning och organisation, enligt ELMA. Som redovisas i kapitel fyra innebär ett av utredningens förslag att en administrativ chefstjänst i departementen med ansvar för bland annat resultatstyrning inom det enskilda departementsområdet inrättas. Avsikten är att denna chefstjänsteman även skall ha ett beredningsansvar för ”enhets- och departementsövergripande frågor.”³¹⁸ Enligt ELMA behöver även sakenheterna anpassas till kraven på att överbrygga sektorsgränser. Strävan bör vara att skapa större och ”mer ändamålsenliga” enheter genom att föra samman funktionsområden.³¹⁹ Man menar att tjänstemän

³¹⁵ Larsson (1986) s. 275 f.

³¹⁶ Jämför diskussionen i avsnitten om den inomdepartementala organisationen i kap. 4.

³¹⁷ Ds 1995:6 s. 95.

³¹⁸ Ds 1995:6 s. 97.

³¹⁹ Ds 1995:6 s. 97.

med bredare kunskap på detta sätt bland annat skall kunna bidra till att stärka incitamenten till omprövningar. Enligt ELMA bör enheterna bli större också av det skälet att de då kan rymma all nödvändig kompetens för en professionell resultatstyrning. Även Dahlgrengruppen anser att sakenheterna bör bli större, inte minst på grund av det ökade behovet av helhetssyn och tvärsektorielt tänkande.³²⁰

Enligt ELMA är det främst Finansdepartementet som bör ta initiativ till mer omfattande strukturella förändringar och ansvara för "departementsövergripande frågor om verksamhets- och ledningsformer, kompetensutveckling och chefsfrågor samt arbetsgivarpolitiska frågor".³²¹ Det är i detta avseende intressant att jämföra ELMA med Dahlgrengruppen. Den senare vill skapa ett aktivare regeringskansli genom att stärka Statsrådsberedningen som regeringskansliets politiska centrum och sammanhållande kraft. Härigenom kan, enligt gruppen, en mer aktiv planering av regeringspolitiken äga rum.³²² Enligt arbetsgruppen behöver Statsrådsberedningens roll stärkas bland annat vad gäller politisk verksamhetsplanering och departementsövergripande ledning och styrning. EU-politik och jämställdhetsfrågor är exempel på områden där Statsrådsberedningen bör ha ett tydligare planerings- och prioriteringsansvar. Man vill också förlägga samordningsansvaret för den statliga förvaltningspolitiken, inklusive chefsförsörjningsfrågorna, i Statsrådsberedningen.

Förslaget att stärka Statsrådsberedningen kan ses som ett försök att balansera Finansdepartementets inflytande, även om inte arbetsgruppen resonerar i dessa termer. Finansdepartementets starka ställning uppmärksammas också i flera av våra intervjuer. Många intervjupersoner, både i departement och myndigheter, anser att Finansdepartementet allt eftersom utvecklingsarbetet pågått har fått ett för stort inflytande. Ett statsråd framhåller exempelvis följande:

"Olika intressen står mot varandra. Och nu är det Finansdepartementet som skriver propositioner på hur beredningssystemet skall fungera, och de gör det lite grann utifrån den ideala verkligheten medan vi sitter och skall hantera den praktiskt, och då tycker vi att det är lite si och så med det."

³²⁰ RK 1996 s. 13.

³²¹ Ds 1995:6 s. 98.

³²² RK 1996 s. 6 ff.

Nästan lika vanligt som att framföra kritik mot Finansdepartementet är dock att framhålla betydelsen av att ha ett starkt Finansdepartement, inte minst när det gäller den interna samordningen.

Oavsett var den förstärkta samordningsfunktionen placeras finns det i fackdepartementen en mer allmänt spridd oro för att utvecklingen håller på att gå för långt i riktning mot en ökad centralisering. Förslaget att göra regeringskansliet till *en* myndighet har här nämnts som exempel. Vissa menar att det inte går, och att man inte heller skall försöka, att överbrygga revirgränser genom "administrativa processer", som en politiker uttrycker det i polemik mot Dahlgrens utredning. "Det är i grunden en politisk fråga, verkligen politisk", enligt denna politiker. De olika politiska sakintressen som fackdepartementen representerar får inte "rationaliseras" bort. En departementstjänsteman frågar sig med avseende på förslaget att göra om regeringskansliet till *en* myndighet:

"Vad vill man göra med departementen? Vill man göra dem till ett slags lydavdelningar som inte skall säga ifrån, att här går gränsen? Är det inte så att man vill väga olika samhällsintressen mot varandra? Eller vill man att det skall styras bara genom Statsrådsberedningen? Eller är det Finansen som skall bestämma allting framöver? Är det bäst för samhället? Är det målet, den goda ekonomin överordnat? Ja, det är det kanske, och då får man säga det. Men i det läget, då man har en ordnad ekonomi i landet igen, om man då inte har självständiga departement som har resurser och förmåga att ta tillvara det intresset – är det bra det?"

Andra är mer positiva till att slå samman departementen till *en* myndighet, även om de kan ha sina tvivel om att det i praktiken kommer att innebära någon större förändring:

"Själva idén tycker jag är bra, men jag tror att det kanske ändå blir väldigt svårt. (– – –) Även om man kallar det departement eller myndigheter eller kallar alltihop för en myndighet så förutsätter den här samordningen en förmåga hos ledningen, dvs. Statsrådsberedningen, att göra detta på ett konstruktivt sätt. Då räcker det inte med att de vill och kan göra det, utan de måste också inse att det inte bara kan vara en fråga om, som det nu kanske lite är, att man kohandlar, gör upp mellan två ministrar, så är Statsrådsberedningen någon slags skiljedomare, utan det kräver av dem att de har helhetspers-

pektivet. Så jag tror inte att det är så väldigt lätt, men man bör definitivt gå åt det hållet.”

Ett förslag som framförs i olika utredningar som ett sätt att befärma samarbetet över departementsgränser är att i ökad utsträckning använda projektarbetsformen. Bland annat föreslår ELMA att projektarbete skall vara obligatoriskt i frågor som berör flera departement.³²³ Dahlgrengruppen har en liknande syn på projektformens användbarhet för att överbrygga sektorsgränser. Man menar att arbetsformer och arbetssätt behöver förändras i riktning mot mer av tvärsektorieella arbetsgrupper eller projekt, vilka arbetar med avgränsade uppgifter under en bestämd tid.³²⁴

Projektarbetsformen berörs också i vissa intervjuer. Samtliga intervjupersoner som diskuterar frågan har en positiv grundinställning till detta arbetssätt. Vissa menar rent av att projektmodellen skulle kunna drivas betydligt längre. Departementstjänstemannen nedan kan tänka sig ett i stor utsträckning ”projektiserat” regeringskansli, bland annat som ett sätt att överbrygga sektorsgränser:

”Att man lät i princip kontraktsanställa människor som har jobb någon annanstans. Så man bygger in mekanismer som gör att man inte blir kvar här. (— —) Det skulle kunna vara så att handläggare och chefer i regeringskansliet blir anställda på tre till sex år på kontrakt här, men man kanske inte har några fast anställda nästan.”

Statssekreteraren nedan skisserar också en projektmodell med det uttalade syftet att bryta revirtänkandet:

”Jag skulle kunna tänka mig att man har ett regeringskansli med departementsledning (..) för olika sektorsområden. Sedan har man statsrådsgrupper eller statssekreterargrupper som beställer av projektorganisationer, där man plockar samman tjänstemän. Departementsråden som är enhetschefer i dag de skall vara projektledare. Tjänstemännen skall kunna vara med i (...) projektgrupper som får en beställning, till exempel ‘Svenska folket behöver ett nytt pensionssystem’. Du som har den kompetensen och du som har jobbat med de här frågorna får gå in i det här. Och ni skall arbeta fram ett nytt system och rapportera av till en statssekreterargrupp, som då inte sitter och bevakar sina revir direkt utan det är ett ge-

³²³ Ds 1995:6 s. 99.

³²⁴ RK 1996 s. 22.

mensamt uppdrag. (– – –) Och så får myndigheterna delta som experter, eller att man jobbar något år i en sådan här organisation och sedan går tillbaka till myndigheten. Det blir naturligt att jobba mer flexibelt också på det sättet.”

6. *Analys och slutsatser*

SOM PÅPEKAS I inledningskapitlet är denna undersökning problemorienterad. Rapporten kan därför ge intryck av att det mesta i samspelet mellan regering och förvaltning fungerar otillfredsställande och att samspelet dessutom stadigt försämras. Det är knappast en rättvisande bild. Inte sällan framhålls att statsförvaltningen – inte minst till följd av senare års förändringar av samspelet mellan regering och förvaltning – i flera avseenden blivit effektivare och mer lyhörd för medborgarnas önskemål. Likaså att den har blivit mer flexibel. Många menar också att svensk statsförvaltning hävdar sig väl i en internationell jämförelse.

Alldeles oavsett graden av riktighet i dessa påståenden är det naturligtvis viktigt att riksdag och regering uppmärksammar de brister som påvisats i denna och andra studier.

I detta kapitel sammanfattas och analyseras iakttagelserna i föregående kapitel. Inledningsvis förs en mer övergripande och principiell diskussion om resultatstyrningsmodellens möjligheter och gränser. Därefter pekas på ett antal mer konkreta frågor och förhållanden som särskilt behöver uppmärksammas i det fortsatta arbetet med att förbättra samspelet mellan regeringskansliet och myndigheterna. Sist redovisas några synpunkter om behovet av en tydlig och starkt förvaltningspolitisk ledning inom regeringskansliet.

Verksamhetsanpassning – javisst, men hur då?

Resultatstyrningsmodellen formulerades ursprungligen i mycket allmänna ordalag. Det gäller för såväl Verksledningskommitténs förslag,³²⁵ som Verksledningspropositionen och 1988 års komplette-

³²⁵ Noteras bör att Verksledningskommittén – som ofta beskrivs som initiativtagare till resultatstyrningen – inte använder begreppet mål- och resultatstyrning.

ringsproposition. Enligt dessa dokument syftar modellen till att stärka den politiska ledningen av förvaltningen och öka förvaltningens effektivitet och kreativitet. Ett centralt led i förändringsarbetet har varit att försöka skapa en klarare arbetsfördelning mellan regeringskansliet och myndigheterna. Regeringskansliet skall i ökad utsträckning ägna sig åt att utforma tydliga mål och riktlinjer för myndigheterna, vilka i sin tur skall ges ett vidgat ansvar för politikens genomförande. Samtidigt skall uppföljningen av verksamheterna förbättras. Hur detta övergripande reformprogram skall implementeras har inte preciserats av riksdag och regering. Man menar att förändringsarbetet skall bedrivas pragmatiskt och att modellen successivt skall anpassas efter de skilda verksamheternas särart.

Vår undersökning visar att denna ambition knappast har infriats. Resultatstyrningen har i sin praktiska utformning brustit i flexibilitet. Myndigheterna styrs i dag trots föresatserna i långa stycken efter generella principer. Oavsett verksamhetsområde, storlek, resursförbrukning etc., har myndigheterna exempelvis givits samma formella grad av handlingsfrihet i regelverk och administrativa beslut (organisation, personal, och medelshantering). Vidare tillämpas resultatstyrningen i budgetprocessen på ett likartat sätt för alla myndigheter. Likaså uppmanas samtliga departement och myndigheter att intensifiera den informella dialogen etc. Den bristande flexibiliteten har lett till problem, och som undersökningen visar är problemen många och av skiftande karaktär.

På ett grundläggande plan kan man dock, något förenklat, urskilja två huvudproblem. *Det ena problemet* är mer "tekniskt" till sin karaktär och fokuserar frågan huruvida det är *möjligt* att styra samtliga statliga myndigheter med löpande myndighetsspecifika mål och mätbara resultat. Denna styrning har sin grund i en administrativ rationalitet och har efter hand blivit utpräglad instrumentell och planmässig. Den utgår från att det finns en tydlig gräns mellan politiska och administrativa beslut, mellan politiska mål och opolitiska medel. Den utgår också från att målen kan anges ex ante (innan beslutsprocessen har inletts) och att de går att formulera i operationella termer. Vidare att målen kan följas upp på så sätt att resultaten kan mätas kvantitativt, aggregeras, återföras till beslutsprocessen och läggs till grund för nya beslut.

Vår undersökning visar att verkligheten ofta inte är så rationell och likriktad som denna styrning förutsätter. Dels är det svårt, ibland nästan omöjligt, att formulera tydliga myndighetsspecifika och mätbara mål som samtidigt är ändamålsenliga, samt att följa upp sådana mål och tillvarata resultatinformationen på ett effektivt

sätt. Dels är det i många fall svårt att alls göra en tydlig distinktion mellan politik och förvaltning, mellan mål och medel. Gränserna är inte, och kommer heller aldrig att bli, tydliga. Vad som är mål respektive medel är inte en gång för alla givet, vilket inte minst tydliggjorts genom EU-inträdet där frågor av utpräglad teknisk natur inte sällan blir politiskt laddade. Snarare än att agera strategiskt, planmässigt och långsiktigt består det politiska handlandet ofta i att reagera, att göra avvägningar mellan olika krav och söka praktiska lösningar på hastigt uppkomna problem. Det är först efter hand som beslutsfattarna kommer fram till vad de vill uppnå, och strategierna för att uppnå detta kan sedan variera. Instrumentella processer och fasta modeller för styrning fungerar dåligt i sådana situationer.

Det andra problemet är av mer grundläggande karaktär. Det fokuserar frågan huruvida det är *lämpligt* att styra alla myndigheter efter de principer som gäller i dag. Som resultatstyrningsmodellen kommit att utformas prioriteras den politiska ledningen och styrningen av förvaltningen i alla situationer och inom alla områden. Visserligen har det skett en allmän och omfattande avreglering och delegering under senare år, vilket ökat myndigheternas handlingsfrihet och oberoende. Men samtidigt utgår styrningen i dag från att det för samtliga verksamheter finns en given politisk vilja som fortlöpande kan och skall klagöras för myndigheterna i form av operationellt inriktade mål, riktlinjer och prioriteringar – samtidigt som myndigheternas oberoende ökat vad gäller *hur* de skall utföra sina uppdrag har de hamnat i en närmare beroendeställning när det gäller *vad* dessa uppdrag består i.

Lämpligheten av att på detta sätt fortlöpande styra myndigheterna varierar emellertid mellan olika verksamheter. Som redan Förvaltningsutredningen påpekade är ”styrbarheten” endast ett av flera värden som måste beaktas i förvaltningspolitiken.³²⁶ När det gäller rättstillämpande myndigheter kan rättssäkerhetskraven äventyras av för långt gående styrning. Universitet och högskolor liksom kulturinstitutioner är exempel på myndigheter där det med hänsyn till krav på kreativitet och mångfald kan vara nödvändigt att begränsa en mer löpande och detaljerad styrning. Vidare ställs tillsynsmyndigheter inte sällan inför helt oförutsägbara situationer och måste därför ges stor frihet att agera. Myndigheter som tillhandahåller tjänster eller varor är däremot ofta lättare, och därmed mer lämpade, att styra löpande och mer precist.

Här bör också allmänt uppmärksammas att ett av riksdag och regering fastställt övergripande mål ofta omfattar flera myndighe-

³²⁶ SOU 1983:39 s. 96 ff. Jfr kap. 2.

ters verksamhetsområden. Om man då bryter ned det övergripande målet i ett antal myndighetspecifika mål finns en risk att myndigheternas vilja att samarbeta med varandra (och med andra aktörer i samhället) för att på bästa sätt nå det övergripande målet minskar.

Mot ovan skisserade bakgrund är det inte särskilt förvånande att resultatstyrningens tillämpbarhet i dag påtagligt varierar med verksamheternas karaktär. Den verksamhetsanpassning som för närvarande pågår kommer knappast att lösa dessa mer grundläggande problem. Perspektivet är alltför begränsat och fast rotat i den "administrativa rationaliteten".³²⁷ Snarare tenderar arbetet att leda till en mer komplex och svåröverskådlig styrprocess. Försöken att förfinas resultatstyrningen i syfte att öka politikernas engagemang riskerar dessutom att öka diskrepansen mellan hur samspelet beskrivs i offentliga dokument och hur det faktiskt fungerar. Vissa forskare talar i detta sammanhang om "organisatoriskt hyckleri".

För att komma till rätta med problemen krävs att man på ett mer grundläggande sätt omprövar resultatstyrningsmodellens nuvarande utformning. Verksamhetsanpassningen – eller den "pragmatism" och "beredskap till löpande omprövningar" som regeringen talade om i 1988 års kompletteringsproposition – får inte avgränsas till att enbart gälla mindre justeringar av den rådande styrningen. Verksamheternas karaktär måste på ett helt annat sätt än i dag vara utgångspunkt för utformningen av styrningen och samspelet. Inte minst gäller det att i ökad utsträckning utgå från de politiska förutsättningarna. Verksamhetsanpassning kan då exempelvis betyda att man för *vissa* verksamheter behåller en tämligen detaljerad reglering i de lagar och förordningar som styr verksamheten, tonar ner den informella styrningen, återtar vissa administrativa beslutsbefogenheter, tonar ner resultatstyrningen i budgetprocessen etc. Detta betyder inte, vilket bör understrykas, att resultatstyrningsmodellen överges. Det handlar snarare om en återgång till modellen som den en gång formulerades, dvs. att samspelet skall ha sin utgångspunkt i de olika verksamheternas karaktär och att styrningen skall förankras i kunskaper om den politiska processen.

I det följande pekas på ett antal mer konkreta frågor och förhållanden som kräver ökad uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med att utveckla och verksamhetsanpassa samspelet mellan regering och

³²⁷ Med den senaste förändringen av förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (FÅRAF:en) har ett större steg tagits i verksamhetsanpassningsförsöken. Det återstår dock att se vad förändringarna får för praktisk betydelse.

förvaltning. Diskussionen förs med utgångspunkt i de frågeställningar som formuleras i inledningskapitlet.

Att stärka den politiska ledningen över förvaltningen

En grundläggande utgångspunkt för det förändrade samspelet mellan regering/departement och myndigheter är att politiker och tjänstemän i regeringskansliet inte skall ägna sig åt att detaljreglera förvaltningsverksamheterna. Departementen anses varken ha de resurser eller de kunskaper om myndigheternas verksamheter som krävs för en sådan typ av styrning. Detaljfrågor och ärenden av mer löpande natur skall därför överlätas till myndigheterna. När resurser frigörs i departementen skapas förutsättningar att ägna mer tid åt övergripande frågor om förvaltningsverksamheternas inriktning och mål.

Samtidigt menar riksdag och regering att man även fortsättningsvis måste vara tydlig i sin styrning av myndigheterna, bland annat för att undvika oklarheter och underlätta kontroll- och uppföljningsverksamheten. Tydlighet skall i dag åstadkommas genom att beslutsfattarna dels formulerar tydliga övergripande mål som kan brytas ned i myndighetsspecifika och mätbara mål, dels via den informella dialogen klargör olika beslut – den traditionella ”stela” detaljstyrningen skall således ersättas av en ”mjukare” och mer flexibel dito.

Är dagens resultatstyrningsmodell mindre krävande än den ”gamla” regelstyrningen?

En fråga som inställer sig i detta sammanhang är om regering och departement har bättre förutsättningar att klara av den nya ”mjuka” detaljstyrningen jämfört med den gamla ”stela”. Är den ”mjuka” mindre resurs- och kunskapskrävande än den ”stela”? Erfarenheterna visar att detta inte är fallet. En tydlig och precis styrning ställer *alltid* stora krav vad gäller såväl tid och resurser som kunskaper om den verksamhet som skall styras. Försöket att ersätta tydlighet i det formella regelverket med tydlighet i målformuleringar och informella kontakter ändrar inte detta förhållande.

Erfarenheterna visar också att departementen inte lyckats leva upp till de krav som resultatstyrningen i dag ställer. De mål och riktlinjer som departementen formulerar är sällan tillräckligt tydliga. Som påvisats finns det såväl politiska som praktiska skäl för detta.

Undersökningen visar också att departementen – och då särskilt politikerna – inte heller förmår att tydliggöra övergripande mål och riktlinjer via den informella dialogen. Det tycks bli allt svårare för myndigheterna att nå den politiska ledningen.

Undersökningen visar vidare att styrningen försvåras av att informationsförsörjningen inte fungerar som avsett. En av grundtankarna med resultatstyrningsmodellen är att styrning skall ske på basis av den information som såväl myndigheterna som andra organ förmedlar om myndigheternas resultat. Som resultatstyrningen utvecklats är det dock i stor utsträckning myndigheterna själva som förser regeringskansliet med sådan information. Informationsflödet från myndigheterna till regeringskansliet har också tveklöst ökat. Lika tveklöst är dock att informationen endast i begränsad utsträckning används för planering och beslut i regeringskansliet. Särskilt tydligt är att de ursprungliga ambitionerna, att regeringen i ökad utsträckning skulle få tillgång till sådan information som kan läggas till grund för mer långsiktiga och strategiska beslut, inte har infriats. I stället har informationen, tvärtemot intentionerna, kommit att användas för styrning ”på marginalen” – i den mån den alls tillvaratas.

Utifrån ett styrperspektiv lider redovisningssystemet i dag av två grundläggande och nära sammanflätade brister. *Den ena* kan sammanfattas i ordstävets ”som man frågar får man svar”. Myndigheterna är i dag ålagda att redovisa sina verksamheter på sådant sätt att det många gånger blir svårt att utläsa hur verksamheterna fungerar, i meningen vilka mer grundläggande samhällseliga effekter verksamheterna får. Ett omfattande utvecklingsarbete har pågått, och pågår än, för att få samtliga myndigheter, oavsett verksamhetens karaktär, att redovisa sina verksamheter i kvantitativa och kostnadsrelaterade termer, gärna uttryckt i olika nyckeltal och styckkostnader. Detta ställer stora krav på departementen när det gäller att formulera tydliga återrapporteringskrav för myndigheterna; det är många gånger svårt att för offentlig verksamhet ange relevanta mätmetoder och resultatmått av den art som systemet kräver. Resultatet blir inte sällan att myndigheterna utarbetar omfångsrika och detaljerade redovisningar bestående av tämligen innehållslösa siffror som påvisar kvantitet och produktivitet, men som förtäljer lite om kvalitet och effektivitet. Materialet blir svåröverskådligt och svårhanterligt, särskilt vad beträffar jämförelser mellan sakenheter och mellan departement. Detta underlättar knappast beslut om större omprioriteringar inom och över sektorer samt omprövningar av hela statliga åtaganden.

Överhuvudtaget ger undersökningen intrycket att få konkreta insatser gjorts för att få fram fördjupat och övergripande beslutsunderlag. Reformföreträdarna har visserligen hyst förhoppningen att myndigheterna vid sidan av den avgränsade resultatinformationen skall förmedla sådan information. I det sammanhanget har tanken också varit att myndigheter på egen hand ta skall ta initiativ till samverkan med andra myndigheter med syftet att ompröva verksamheter och finna effektiva lösningar på gemensamma problem. Dessa förhoppningar har emellertid inte infriats. En bidragande orsak är att styrningen i dag utgår från ett perspektiv där myndigheterna, delvis till följd av managementtänkandet, ses som avgränsade organisatoriska enheter. Den alldeles övervägande delen av utvecklings- och utbildningsverksamheten vad gäller styrning och kontroll har under senare år koncentrerats till mer avgränsade och "tekniska" frågor om mål och resultat där den enskilda myndigheten sätts i centrum. Undersökningen visar också att myndigheterna i dag har stor press på sig att utarbeta en (tekniskt) rättvisande resultatredovisning; inte minst som brister kan föranleda anmärkning från RRV, som granskar redovisningen minutiöst. I en sådan situation är det knappast förvånande att intresset för övergripande frågor avtar. Tjänstemännen – inklusive de allra högsta cheferna – fokuserar den egna myndighetens organisation, resurser, prestationer, effekter etc., snarare än vad som är bäst för staten som helhet.

Den andra mer grundläggande bristen i redovisningssystemet är att det i dag är myndigheterna själva som i huvudsak skall svara för redovisningen av sina verksamheter. Ambitionen har varit att myndigheterna kritisk skall kunna utvärdera den egna verksamheten och i olika dokument, främst budgetdokument, föreslå neddragningar och besparingar. Denna och andra undersökningar visar att myndigheterna har mycket svårt att leva upp till dessa krav, särskilt som det skall ske i samband med budgetprocessen. Myndigheterna förmår helt enkelt inte att ompröva den egna verksamheten – "självbevarelsestriften" förhindrar i regel ett sådant beteende.

Är det främst myndigheterna som stärkt sin ställning?

Precis som förutspåddes visar undersökningen att uteblivna tydliggöranden kan leda till oklarheter om vilken frihet myndigheterna egentligen har att agera – tolkningsutrymmet är ofta betydande. Noteras bör att denna osäkerhet kan gälla de mest skilda typer av ärenden och situationer, allt från mer fundamentala frågor om myndigheternas grundläggande uppgifter och vilka medel de får använda i sin strävan att uppnå mål, till frågor om hur man skall agera i EU-

förhandlingar och i vilken utsträckning regeringsbeslut får kritiseras.

Något förenklat kan myndigheterna, eller snarare verkscheferna, i händelse av uteblivna förtydliganden välja endera av två handlingsalternativ. Å ena sidan kan de, i ett försök att försäkra sig om att de handlar enligt beslutsfattarnas intentioner, agera mer avvakande och verka för att regeringen eller departementet på ett eller annat sätt tar ställning i frågorna. Risker då att det uppstår fördröjningar i verksamheten – man kan få vänta länge, ibland förgäves, på preciseringar och prioriteringar. Verkscheferna riskerar också att bli betraktade som oföretagsamma. I vissa fall kan det uppstå situationer där regeringen ställer sig frågande till om myndigheten verkligen fullgör sina uppgifter.³²⁸

Enligt vad som framkommer i denna undersökning är det dock vanligare att myndigheterna agerar mer aktivt. De flesta verkschefer har tagit fasta på uppmaningarna att använda det egna omdömet och efter bästa förmåga tolka vaga bestämmelser. Ett tydligt uttryck för detta är att målformulerandet till alldeles övervägande del i *praktiken* blivit en tjänstemannaaktivitet med starkt begränsat politiskt deltagande – det är myndigheterna som tillsammans med en eller ett fåtal, inte sällan oerfarna, departementstjänstemän fastställer de myndighets-specifika målen. Vidare har, som antytts ovan, myndigheterna i *praktiken* ett stort utrymme att själva bestämma hur återrapporteringen skall ske. Med denna aktiva strategi riskerar visserligen inte verkscheferna att bli betraktade som oföretagsamma, däremot riskerar de att driva verksamheterna på ett sätt som inte överensstämmer med beslutsfattarnas intentioner. Även om sådana motsättningar i regel får odramatiska lösningar finns det, som vi sett, tillfällen då de får mer långtgående följder.

Politikernas oförmåga att formulera mål för myndigheternas verksamhet, i kombination med ökad handlingsfrihet för myndigheterna, har lett till en politisering på myndighetsnivå. Myndighetsledningarna tvingas att göra fler avvägningar och fatta fler beslut där ansvarsutkrävandet kvarstår på regeringsnivån.³²⁹ I det sammanhanget bör särskild uppmärksamhet ägnas den informella dialogens dubbla karaktär. Dialogen har under senare år blivit mer omfattande

³²⁸ Jfr t.ex. Jacobsson (1984) kap. 3.

³²⁹ Kommunala förnyelsekommittén visar att införandet av målstyrning i kommunal verksamhet fungerar dåligt och att även de kommunala tjänstemännen fått en allt starkare ställning på bekostnad av de folkvalda politikerna. Det är tjänstemännen som gör de viktiga bedömningarna och prioriteringarna, samtidigt som det blir allt svårare för medborgarna att se vem som ansvarar för olika beslut (SOU 1996:169).

och komplex. En växande mängd information gällande mål, resultat, konsekvenser, handlingsalternativ etc. hanteras i detta "samtal".

Visserligen kan departementen klargöra olika beslut och tydliggöra riktlinjer via dialogen. Men mycket talar för att utvecklingen stärkt myndigheternas ställning gentemot departementen i allmänhet och departementsledningarna i synnerhet. Myndigheterna har ett kunskapsövertag, och det gäller inte enbart sakverksamheten. Det är främst myndigheterna som lärt sig hantera den förändrade och "förvetenskapligade" styrningen. Till detta kommer att myndigheterna i allmänhet har större möjligheter att lägga ner tid och resurser på att förbereda dialogen. Myndigheternas möjligheter att argumentera för de resurser de tycker sig behöva har således ökat samtidigt som departementens möjligheter att pröva myndigheternas ofta väl motiverade beskrivningar och åtgärdsförslag är begränsade.

Undersökningen visar också att försöken att genom en utvecklad informell dialog skapa ett smidigare och mer flexibelt samspel mellan regeringskansliet och myndigheterna inte alltid behöver få avsedda effekter. Kontaktmönstren kan bli svåröverskådliga och i själva verket försvåra implementeringen av politiska beslut.

Den "maktförskjutning" som nu beskrivits har förstärkts genom en bristfällig övervakning av hur myndigheterna, och då särskilt verkscheferna, utövar sina befogenheter. Systemet för utkrävande av ansvar och genomförandet av eventuella sanktioner fungerar i dag otillfredsställande.

Om departementens omorganisering

I rapporten redogörs för de krav som under senare tid rests på att omorganisera departementen för att underlätta den politiska ledningen över förvaltningen. Många menar i dag att departementstjänstemännens kompetens är för dåligt anpassad till de krav som det förändrade samspelet mellan regeringskansli och myndigheter ställer. Visserligen uppges tjänstemännen besitta hög kompetens för mer traditionella arbetsuppgifter, som att bereda propositioner och processa sakfrågor. Som vi beskrivit ställer dock resultatstyrningen som den kommit att utformas andra, mycket krävande och svårför- enliga krav på departementstjänstemännen.

Det är en vanlig åsikt att regeringskansliet behöver byggas ut med flera tjänstemän som behärskar resultatstyrningsfrågorna, så att departementen kan möta myndigheterna på mer jämlika villkor. Det behövs således fler controllers, utvärderare, resultatanalytiker etc. Dessutom menar man att tjänstemännen allmänt behöver avlastas medverkan i den utåtriktade politiska verksamheten. Förslag om

att inrätta en ny departementschefstjänst har också framförts. Avsikten har varit att avlasta statssekreteraren olika administrativa uppgifter, bland annat resultatstyrningsfrågor. Man har även försökt överbrygga revistriderna inom och mellan departementen, bland annat genom att slå samman departementen till en myndighet.

Undersökningen visar att det i dag finns tydliga brister i samspelet mellan politikerna och de opolitiska tjänstemännen i regeringskansliet. Ett uttryck för detta är det inflytande som departementstjänstemännen fått över regleringsbrevens utformning. Det bristande intresset för resultatstyrningen på politisk nivå har bidragit till en ordning där många beslut i praktiken avgörs i ett samspel mellan departements- och myndighetstjänstemän. Dessa tjänstemän har ofta en gemensam kunskapsbas och delar på ett grundläggande plan både problembild och lösningskoncept vad gäller samspelet med och styrningen av myndigheterna. Att departementstjänstemännen inte sällan rekryteras från de myndigheter som de har att hantera torde bidra till denna samsyn. Likaså det täta informella samspel mellan departement och myndigheter som resultatstyrningen i dag förutsätter. Det är oklart om en ökning av antalet departementstjänstemän delaktiga i denna process bidrar till att jämna ut villkoren i mötet mellan regeringen och myndigheterna.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att flera intervjupersoner menar att regeringskansliet under senare år vuxit sig så pass stort att det finns en risk att regeringens styrning av departementen försvåras. En ytterligare utbyggnad av regeringskansliet, bland annat för att leva upp till de krav som resultatstyrningen i dag ställer, riskerar att förstärka styrproblemen. Med en utbyggnad av både den politiska nivån, med fler politiskt rekryterade tjänstemän, och den opolitiska tjänstemannanivån skapas ett regeringskansli som i sin interna struktur allt mer påminner om relationen mellan departement och myndigheter. Den gräns mellan politik och förvaltning som traditionellt brukar dras mellan departement och myndigheter flyttar därmed i högre utsträckning in i departementen och med detta också de spänningar som finns i skärningen mellan de båda sfärerna. De tätare regeringsskiftet som vi fått uppleva under den senaste tjugofemårsperioden torde bidra till att förstärka denna utveckling.

Enligt vad som framkommer i denna undersökning är inte heller försöket att renodla statssekreterartjänsten till utpräglat politiska uppgifter helt oproblematiskt. Tre förhållanden bör här särskilt uppmärksammas. För det första låter sig inte de ärenden som statssekreterarna i dag har att hantera indelas i två tydligt separerade delar: politiska respektive administrativa. För det andra finns en risk att

politikernas styrning och kontroll av den egna tjänstemannaorganisationen försvåras om administrativa beslut helt överläts till tjänstemännen. För det tredje riskerar statssekreterarna att hamna i en otydlig mellanposition, där det politiska ledarskapet finns hos statsrådet och det administrativa ledarskapet i ett nytt administrativt departementssekreteriat, alternativt hos en ny cheftjänsteman i departementet.

Även de i och för sig vällovlige försöken att överbrygga sektorsgänserna inom och mellan departementen kan rymma vissa faror. Visserligen leder revirstriderna många gånger till en omständlig och ineffektiv ärendehantering. Samtidigt speglar konflikterna ofta reella politiska intressemotsättningar. Många menar att det är viktigt att dessa intressen får "nötas" mot varandra.

*

Sammantaget kan konstateras att det finns flera grundläggande problem vad gäller implementeringen av resultatstyrningsmodellen och försöken att stärka den politiska ledningen över förvaltningen. Resultatstyrningen har i sin praktiska utformning inte blivit det slagkraftiga styrinstrument som regeringen hoppades.

Man har inte lyckats tydliggöra de olika aktörernas roller vad gäller befogenheter och ansvar. Tvärtom visar undersökningen att samspelet mellan regering och myndigheter är mer komplext och svåröverskådligt än någonsin. I det sammanhanget kan konstateras att den förändrade styrningen medfört en kanske inte i alla delar avsedd maktförskjutning från politiker till tjänstemän. Bilden av denna maktförskjutning är dock komplicerad. Det finns naturligtvis också spänningar mellan tjänstemännen i departementen och myndigheterna. Myndigheterna har i dag goda förutsättningar att på olika sätt argumentera för sina idéer och därmed öka sitt inflytande. Samtidigt har de opolitiska tjänstemännen i departementen givits ökade möjligheter att påverka förvaltningens verksamhet. Frågan är emellertid i vilken utsträckning dessa tjänstemän bidrar till att stärka regeringens ledning över förvaltning.

Till detta skall läggas att personliga egenskaper hos de enskilda aktörerna fått en allt större betydelse under senare år. Maktförskjutningsdiskussionen ovan gäller *förutsättningarna* för olika aktörer att agera. En annan sak är om aktörerna använder sig av de instrument som tilldelats dem.

Att öka myndigheternas handlingsfrihet

Ett viktigt led i resultatstyrningsmodellen är att ge myndigheterna ökad handlingsfrihet. De bör så långt möjligt befrias från restriktioner av olika slag och själva bestämma hur verksamheter skall bedrivas för att på bästa sätt svara mot politikernas önskemål. Härigenom hoppas man att effektiviteten och kreativiteten i verksamheterna skall öka.

Som beskrivits tidigare har också beslutsfattarna under senare år avreglerat verksamheterna och delegerat en rad befogenheter till myndigheterna. Detta arbete förefaller ha givit resultat. Det finns bland intervjupersonerna en samstämmig uppfattning om att myndigheternas handlingsfrihet i flera avseenden har ökat och att myndigheternas förutsättningar att bedriva verksamheterna mer effektivt därigenom förbättrats. Samtidigt visar undersökningen att det alljämt finns faktorer som många menar begränsar myndigheternas handlingsfrihet för mycket. Nedan diskuteras några sådana faktorer närmare.

"Traditionella" detaljregler kvarstår i stor utsträckning

Trots de avregleringar och delegeringar som ägt rum under senare år menar många intervjupersoner att riksdag och regering i dag styr förvaltningen med "dubbla styrsystem". Alltjämt finns det många "traditionella" detaljregler som riktar sig mot myndigheternas organisation och arbetssätt. Undersökningen visar också att de politiska beslutsfattarna inte sällan beslutar i frågor som en gång delegerats till myndigheterna, exempelvis hur en myndighet skall organiseras internt eller hur resurser skall hanteras. Detta förklaras till stor del av att ett val av ett till synes opolitiskt medel i praktiken kan vara ett viktigt ideologiskt val. Tekniska och detaljerade frågor som vid en tidpunkt uppfattats som opolitiska kan snabbt omvärderas och bli politiskt intressanta. Det finns också de som menar att regeringens uppdrag (vilka ökat påtagligt under senare år) till myndigheterna kan begränsa myndigheternas handlingsfrihet och i viss utsträckning utgör en form av detaljstyrning.

Nya förhållanden har tillkommit som begränsar myndigheternas handlingsfrihet

Undersökningen visar också att det förändrade samspelet medfört nya förhållanden som kan inverka negativt på myndigheternas handlingsfrihet. Det är exempelvis befogat att ställa frågan om inte ambitionerna att bryta ned övergripande mål (som ju skall öka hand-

lingsfriheten) i myndighetsspecifika mål och mätbara resultatkrav drivits så långt att resultatstyrning i praktiken blivit detsamma som traditionell detaljstyrning. Resonemanget kan illustreras med ett enkelt exempel. RRV har som övergripande mål att dels verka för effektivitet i staten och i statliga åtaganden samt ändamålsenlig ekonomistyrning i den statliga förvaltningen, dels genom kunskapsöverföring, rådgivning och stöd till regeringskansliet, myndigheterna och andra aktörer verka för att ändamålsenliga åtgärder vidtas.³³⁰ Detta sker bland annat genom s.k. effektivitetsrevision. För effektivitetsrevisionens del har de övergripande målen brutits ner i tre verksamhetsmål, varav ett består i att årligen genomföra 20 granskningar som inriktas så att samtliga departementsområden berörs under en femårsperiod. Sett ur ett handlingsfrihetsperspektiv frågar man sig: Vad är det för skillnad på detta preciserade mål och en traditionell detaljregel som säger detsamma? RRV skall genomföra 20 granskningar per år oavsett om denna "tydliga riktlinje" tar sig uttryck i ett operationellt mål eller en traditionell detaljregel. Olof Ruin, professor i statsvetenskap, formulerade problemet redan 1985 i ett särskilt yttrande till Verksledningskommitténs slutbetänkande: "Vari ligger slutligen den stora skillnaden mellan de mycket preciserade mål som man tydligen vill ha och de detaljerade regler som man inte vill ha?"³³¹

Som resultatstyrningen utformats har det också tillkommit en rad nya detaljregler som riktar sig mot myndigheternas redovisnings- och planeringsverksamhet. Vid sidan av den traditionella finansiella redovisningen har myndigheterna ålagts att redovisa vilka resultat de åstadkommer, dvs. vad de presterar samt mätbara effekter av prestationerna. Vi skall inte här upprepa hur denna redovisning närmare skall gå till utan nöjer oss med att konstatera att regleringen vad gäller såväl målformulering som återrapportering av måluppfyllelse med tiden blivit mycket detaljerad och komplicerad och att redovisningsverksamheten i dag tar mycket tid och resurser i anspråk. Detta gäller för både departement och myndigheter. Flera myndigheter har byggt upp stora administrativa enheter för att möta de nya redovisningskraven. Undersökningen visar att många aktörer har svårt att ta till sig detta nya redovisningssystem. Det allmänna ointresset för resultatredovisningarna, och då särskilt i regeringskansliet, vittnar om systemets komplexitet, svåröverskådlighet och svårbegriplighet.

³³⁰ RRV:s årsredovisning 1995.

³³¹ SOU 1985:40 s. 228.

Även för planeringsverksamheten har det under senare år införts en rad nya detaljerade bestämmelser om hur myndigheterna skall förfara i olika situationer. Utformandet av den fördjupade anslagsframställningen är ett exempel, konsekvensutredningarna i samband med reglegivningen ett annat. För att klara av den utvidgade planeringsverksamheten krävs omfattande insatser. Samtidigt är det oklart om arbetet medfört några nämnvärda positiva effekter.³³²

*

Sammantaget kan konstateras att resultatstyrningsmodellen i sitt praktiska genomförande kanske inte medfört den ökade handlingsfrihet för myndigheterna som från början avsågs. Visserligen har det skett en betydande avreglering och delegering, men många "traditionella" detaljregleringar kvarstår. Dessutom har nya detaljregler tillkommit som en följd av det förändrade samspelet – i går detaljreglerades inflödessidan, i dag utflödessidan.

Vad har hänt med rättssäkerhetskraven?

Som redovisas i kapitel två förklarade regeringen under 1980-talet att kraven på rättssäkerhet får anses vara väl tillgodosedda och att andra värden måste prioriteras.³³³ Regeringen har dock i andra sammanhang markerat att förändrings- och förnyelsearbetet i staten inte får innebära att rättssäkerhetskraven urholkas. Mot denna bakgrund diskuteras i det följande ett antal frågor gällande rättssäkerhetskraven och hur dessa påverkats under senare år.

De formella normerna har försvagats

Riksdagens och regeringens möjligheter att hinna med att anpassa lagar och bestämmelser till de allt snabbare omvärldsförändringarna har successivt minskat. Genom ramlagstiftning har man sökt skapa ett mer flexibelt regelverk, där myndigheterna givits ett ökat inflytande över tillämpningen.

³³² Se t.ex. RRV 1996:50.

³³³ Det förtjänar nämnas att det ibland hävdas att rättssäkerheten utgör det grundläggande värdet i statsförvaltningen och att det inte går att förbättra exempelvis effektiviteten och servicen om förändringarna innebär avsteg från rättssäkerhetskraven – rättssäkerhet ingår som en grundläggande del i alla andra värden.

Visserligen kan ramlagstiftning bidra till att öka smidigheten och effektiviteten i förvaltningsverksamheterna. Samtidigt innebär tekniken en risk för att rättssäkerhetskraven urholkas. Vår undersökning visar att vagt formulerade lagar och bestämmelser kan skapa osäkerhet i departement och myndigheter om hur aktörerna skall/får agera i olika situationer. När tolkningsutrymmet vidgas ökar risken för skönsmässighet i bedömningarna. Därigenom riskerar också grundläggande rättssäkerhetsprinciper som förutsägbarhet och lika-behandling att försvagas.

En annan fråga gäller den starka fokuseringen på mål och resultatkrav i regleringsbrev. Vad man här bör uppmärksamma är att denna utveckling på sikt kan leda till att andra styrmedel som innehåller mål och riktlinjer, dvs. lagar och förarbeten, kan förlora i styrka. Denna iakttagelse har även gjorts av Riksdagens revisorer i en aktuell rapport.³³⁴ Visserligen är avsikten den, att de mål som anges i regleringsbrev skall kunna härledas ur lagar och propositioner. Vår undersökning visar dock att det i många fall kan vara svårt att bryta ner övergripande mål i ändamålsenliga verksamhetsmål som är mätbara. Svårigheterna att formulera mål och väl fungerande resultatmått uppmuntrar också till "gatlyktsrationalitet" – att endast någorlunda mätbara mål anges. Som beskrivs i kapitel fyra är målen många gånger närmast att betrakta som "förhandlingsprodukter" mellan myndigheterna och tjänstemän i departementen; det politiska deltagandet är begränsat.

Huruvida den ovan beskrivna utvecklingen överensstämmer med regeringsformens bestämmelser om att den offentliga makten skall utövas under lagarna kan, och bör, diskuteras.

Beslutsprocessen har blivit otydligare

Den minskade detaljregleringen i det formella regelverket har också inneburit att den informella styrningen ökat i betydelse. Även detta i enlighet med beslutsfattarnas avsikter.

Den informella styrningen har stor betydelse för samspelet mellan regeringskansli och myndigheter. Enligt Konstitutionsutskottet är det "överhuvudtaget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag".³³⁵ Med en ökad informell styrning ökar emellertid också risken för att centrala rättssäkerhetskrav åsidosätts. Exempelvis kan beslutsvägarna bli svårare att följa, vilket i sin tur kan medföra

³³⁴ Riksdagens revisorer 1996/97:3 s. 33.

³³⁵ KU 1986/87:29 s. 13.

problem när det gäller ansvarsfrågan. Likaså kan insynen i beslutsprocessen försvåras. Vi har också visat att ett ökat antal politiker och tjänstemän på olika nivåer i departement och myndigheter deltar i den informella dialogen och att detta ökar risken för missförstånd och att felaktig information förmedlas. Styrkraften i de formella regelverket riskerar därmed att avta.

EU-inträdet innebär också att vi får regler som är övernationella. Inom EU-arbetet är beslutsprocessen mer sluten. Offentlighetsprinciper och meddelarfrihet är främmande inslag i dessa sammanhang. Dessutom är de informella nätverken mer omfattande och svåröverskådliga.

Ett hotat oberoende?

Myndigheters och tjänstemäns oberoende anses vara en viktig garanti för rättssäkerheten. Självständigheten skall skydda mot en alltför långt gången lyhörddhet och anpassning till dagspolitiska krav. Statstjänstemännen skall stå för kontinuitet och rättstrohet. De skall ha förmåga att motstå påtryckningar av olika slag, inte minst från regeringen. Samtidigt är det viktigt att tjänstemännen inte blir för "byråkratiska" och stela i sitt arbete. Den ökade delegeringen och ramlagstiftningen förutsätter att tjänstemännen i viss utsträckning är lyhörda och har förmåga att anpassa sig efter omvärldsförändringar. Mot denna bakgrund vill vi här lyfta fram två förhållanden som kräver ökad uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med att utveckla samspelet mellan regering/departement och förvaltning.

Det första förhållandet gäller den informella dialogen mellan departement och myndigheter. Vi har redan beskrivit hur ett utvidgat informellt samspel kan leda till en otydligare beslutsprocess. En omfattande informell dialog kan även begränsa myndigheternas oberoende ställning genom att gränsen mellan de båda förvaltningsnivåerna blir otydligare. Skyddet mot en alltför stor anpassning till det politiskt för stunden önskvärda riskerar därmed att uttunnas. En sådan utveckling kan också leda till att myndigheternas vilja att leverera "motbilder" av olika regeringsbesluts konsekvenser minskar. Här bör även det tilltagande utredningsarbetet inom regeringskansliet uppmärksammas. Att departementen förstärks med analys- och utredningskompetens kan i flera avseenden vara nödvändigt. Men det kan också leda till en icke alltid önskvärd politisering av utredningsarbetet. Myndigheters och kommittéers oberoende ställning har ansetts garantera att saklighet och objektivitet iakttagas i detta arbete.

Det andra förhållandet gäller den omfattande delegering av befogenheter till verkschefsnivå som den förändrade styrningen har inneburit. Delegering har ansetts nödvändig för att öka myndigheternas handlingsutrymme och verksamheternas effektivitet. En relativt vanlig uppfattning är emellertid att verkschefernas ökade befogenheter inte följts av en ökad kapacitet för kontroll och ansvarsutkrävande. Till skillnad från vad som gäller i flera andra västeuropeiska länder och i många privata företag har den svenska statstjänstemannen hamnat i ett nära beroendeförhållande till sin närmaste chef, vad gäller såväl själva tjänsten som lön och förmåner. Undersökningen visar att detta kan medföra att förvaltningen "tystnar". Av rädsla för att spolia framtida karriärmöjligheter kan tjänstemännens benägenhet att ge offentlighet åt missförhållanden inom förvaltningen minska. Intervjuerna antyder vidare att kunskapen om den grundlagsskyddade meddelarfriheten är dålig både bland politiker och tjänstemän.³³⁶

Sammantaget visar undersökningen att den minskade detaljregleringen i det formella regelverket, i kombination med en ökad informell styrning, tenderar att försvaga flera centrala rättssäkerhetskrav. Det gäller förutsägbarhet, likabehandling, insyn, oberoende och ansvarsfrågor. På sikt kan den starka fokuseringen på de myndighetsspecifika målen också komma att minska styrkraften i lagar och förarbeten.

³³⁶ Kommunala förnyelsekommittén har uppmärksammat att en sådan okunnighet också finns bland politiker och chefstjänstemän på kommunal nivå (SOU 1996:169).

Avslutande diskussion

Resultatstyrningen har i sin praktiska utformning blivit en i raden av generella "modevågor" som präglat förvaltningspolitiken under de senaste decennierna – programbudgeteringen, serviceorienteringen, tvåprocentaren, managementtänkandet, treårsbudgeteringen, renodlingen är andra exempel på sådana "modevågor". Vissa myndigheter har endast påverkats i begränsad utsträckning av allt detta. Andra har däremot berörts av och engagerat sig i flera av dessa "trender". Erfarenheterna visar att det finns en betydande risk att myndigheter – när förändringarna förs ut generellt – i större eller mindre utsträckning tappar orienteringen och förståelsen för vad som är utmärkande och förpliktande i just deras verksamhet. Det är inte bara gränserna mellan verksamheterna inom staten som tenderar att suddas ut utan också gränserna mot det privata näringslivet.

En viktig fråga är hur det kan komma sig att förvaltningspolitiken har fått denna alltför generella karaktär. Hur kommer det sig exempelvis att resultatstyrningsmodellen fått sin nuvarande utformning? Frågan blir särskilt intressant mot bakgrund av att det *dels* bland både politiker och tjänstemän finns en tämligen spridd medvetenhet om att styrningen i dag är behäftad med allvarliga brister, *dels* finns tidigare erfarenheter som visar att den form av styrning som nu tillämpas är problematisk. Vi menar att det finns flera bidragande orsaker till denna utveckling.

För det första har den politiska ledningens intresse för resultatstyrningen varit svagt. Med den inriktning utvecklingsarbetet fått har intresset dessutom avtagit. I praktiken har det i stället blivit en avgränsad grupp tjänstemän från regeringskansliet (främst Finansdepartementet), RRV och Statskontoret som svarat för den praktiska utformningen av resultatstyrningen. På grund av det politiska ointresset och att de ursprungliga riktlinjerna var så pass allmänt hållna och öppna för tolkningar har tjänstemännen haft ett betydande handlingsutrymme när de omsatt modellen i praktiskt handlande. Genom att förändringsarbetet till övervägande del har bedrivits utanför det lagreglerade området har reformer dessutom kunnat genomföras utan krav på mer utförliga utredningar och förankringsprocesser. Till detta kommer att dessa tjänstemän har en gemensam, företrädesvis företagsekonomisk, kunskapsbas; de är i stor utsträckning ense om att problemen skall kunna lösas genom ekonomiadministrativa modeller och processer. Eftersom dessa tjänstemän kommit att stå för såväl utvecklingsarbete som genomförande och utvärdering har reformerna heller inte kunnat utvärderas på ett tillbörligt

sätt; förmågan att dra lärdom av tidigare erfarenheter har varit begränsad.³³⁷ Som vi tidigare beskrivit tenderar utvecklingen att bli självgenererande – fler personer med resultatstyrningskompetens har anställts och gruppen har efter hand blivit allt mer dominerande.

För det andra har modellen, som den ursprungligen presenterades, något positivt att erbjuda både politiker och myndighetstjänstemän, vilket gör att många kanske är villiga att bortse från de nackdelar som resultatstyrningen i praktiken medfört. För politikererna kan det i många fall vara lockande att slippa detaljfrågor för att i stället ägna sig åt ”stora” och ”viktiga” frågor, och formulera visioner och övergripande mål för den framtida verksamheten. I besparingstider, när besvärliga prioriteringar och nedskärningar måste göras, kan modellen också vara bekväm för politikerna – man delegerar besluten till myndigheterna. Samtidigt har det så här långt inte varit särskilt svårt för politikerna att frångå modellen och besluta i frågor som en gång delegerats. Myndighetstjänstemännen har i sin tur lockats av den ökade handlingsfrihet som modellen tycks ge när detaljeringsgraden minskar i det formella regelverket.

För det tredje får samspelet mellan regering och förvaltning en rationell prägel när det beskrivs i handfasta modeller och processer. Det finns många gånger ett behov av att kategorisera och generalisera. Med hjälp av modellerna kan man tydligt visa hur regeringens styrning av myndigheterna skall gå till, vilket bidrar till att skapa legitimitet. Det kan också vara svårt att på ett allmänt plan, oavsett om man är politiker eller tjänsteman, argumentera mot nödvändigheten av ökad handlingsfrihet och flexibilitet i förvaltningen. Likaså mot behovet av att formulera mål och att ställa krav på resultat för verksamheter. Som flera intervjupersoner framhåller är modellen i dag också ”intellektuellt” viktig ... ja, närmast ”helig”.

*

Undersökningen påvisar betydelsen och nödvändigheten av att de politiska beslutsfattarna lyfter upp förvaltningspolitiken på den politiska dagordningen. Riksdag och regering måste i ökad utsträckning uppmärksamma de förvaltningspolitiska problemen och försöka finna nya former för förvaltningspolitikens ledning och genomförande. En effektiv förvaltningspolitik förutsätter politisk förankring. Den kan inte helt överlämnas till tjänstemännen.

³³⁷ Lindström (1996).

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Arbetslagarkonsult** (1992) *En ny start för regeringskansliet*.
- Brunsson, Karin.** (1995) *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Czarniawska, Barbara.** (1986) "Förvaltningschefer – politiker eller ledare?" i Brunsson, Nils, red. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. & Jacobsson, Bengt.** (1988) *Budget in a cold climat*. Report 17, Maktutredningen.
- Dreber, Agneta.** (1996) "Vem kan segla förutan vind – vet skepparen vart hon skall styra", i Statens Förnyelsefond *Förändra i staten*.
- Ehn, Peter.** (1996) *Maktens administratörer*. Opublicerat avhandlingsmanus.
- Eriksson, Björn.** (1996) *Björnkramar*. Karusell.
- Feldt, Kjell-Olof.** (1993) "Att styra som minister – erfarenheter från 70-talets och 80-talets regeringar" i von Sydow, Björn m.fl. red. *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten*. Tiden.
- Heckscher, Gunnar.** (1952) *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS.
- Jacobsson, Bengt.** (1984) *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt.** (1989) *Konsten att reagera*. Carlssons.
- Larsson, Torbjörn.** (1986) *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Studentlitteratur.
- Lindström, Stefan.** (1996) *Att kunna hålla de andra krafterna stängden*. Preliminär rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Lundquist, Lennart.** (1993) *Ämbetsman eller direktör?* Nordstedt Juridik.

- Rombach, Björn.** (1991) *Det går inte att styra med mål.* Studentlitteratur.
- Petersson, Olof.** (1996a) *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik.* Publica.
- Petersson, Olof.** (1996b) *Politikens möjligheter. Har folkstyrelsen någon framtid?* SNS.
- Sannerstedt, Anders.** (1991) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo, red. (1991) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS.
- Söderlind, Donald & Petersson, Olof.** (1988) *Svensk förvaltningspolitik.* Diskurs.

Offentligt tryck

- | | |
|-------------------|--|
| SFS 1974:152 | <i>Kungörelse om beslutad ny regeringsform.</i> |
| SFS 1987:1100 | <i>Verksförordning.</i> |
| SFS 1990:1510 | <i>Förordning med länsstyrelseinstruktion.</i> |
| SFS 1994:260 | <i>Lag om offentlig anställning.</i> |
| SFS 1995:1322 | <i>Verksförordning.</i> |
| FiU 1992/93:30 | <i>Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1993/94 (prop.1992/93:150 m.fl.).</i> |
| FiU 1995/96:7 | <i>Information och resultatstyrning.</i> |
| KU 1986:87:29 | <i>Om ledningen av den statliga förvaltningen.</i> |
| KU 1993/94:30 | <i>Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.</i> |
| KU 1995/96:30 | <i>Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.</i> |
| Prop. 1982/83:100 | <i>Förslag till statsbudget.</i> |
| Prop. 1983/84:100 | <i>Förslag till statsbudget.</i> |
| Skr. 1984/85:202 | <i>Den offentliga sektorns förnyelse.</i> |
| Prop. 1984/85:219 | <i>Om den statliga personalpolitiken.</i> |
| Prop. 1985/86:80 | <i>Om ny förvaltningslag.</i> |
| Prop. 1986/87:99 | <i>Ledning av den statliga förvaltningen.</i> |
| Prop. 1987/88:150 | <i>Förslag till slutlig reglering av statsbudget.</i> |
| Prop. 1991/92:100 | <i>Förslag till statsbudget.</i> |

- Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget.*
 Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudget.*
 Prop. 1994/95:100 *Förslag till statsbudget.*
 Reg. Förord.mot. 1987:5 *Organisationen av de statliga myndigheterna – en verksförordning m.m.*
 SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyre.*
 SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning.*
 SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning.*
 SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*
 SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
 SOU 1986:33 *Att studera framtiden.*
 SOU 1989:108 *Förtroendevald på 90-talet: Utmaningar och möjligheter.*
 SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige.*
 SOU 1991:41 *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel.*
 SOU 1992:112 *Administration i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga.*
 SOU 1993:80 *Statsförvaltningen och EG.*
 SOU 1994:147 *Former för statlig verksamhet.*
 SOU 1995:93 *Omprövning av statliga åtaganden.*
 SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting.*
 Ds C 1983:16 *Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m.m.*
 Ds 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden.*
 Ds 1994:81 *En social försäkring.*
 Ds 1995:6 *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.*
 Dir. 1995:93 *Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*
 Dir. 1994:23 *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden.*
 RK 1994:8 *Personalarbetet i regeringskansliet. Regeringskansliets förvaltningskontor.*

- RK 1996 *Regeringskansliets organisation m.m. Rapport från arbetsgrupp under statssekreterare Hans Dahlgren.*
- RR 1994/95.12 *Statlig personalpolitik.*
- RR 1994/95.14 *Förslag angående information och resultatstyrning.*
- RRV 1991 *Hur går det? En journalists syn på budgetprocessen.*
- RRV 1992 *Uppföljning av budgetcykel 2, myndigheternas regleringsbrev – del 1.*
- RRV 1993a *Resultatstyrning i regleringsbrev.*
- RRV 1993b *Resultatstyrning i regleringsbrev 1993.*
- RRV 1994:32 *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen. En beskrivning av en reform.*
- RRV *Årlig Rapport 1995.*
- RRV *Årsredovisning 1995.*
- RRV 1996:36 *Med resultatet i fokus. En lägesrapport om resultatstyrningen i staten baserad på RRVs erfarenheter.*
- RRV 1996:41 *Det offentliga åtagandet – en antologi.*
- RRV 1996:50 *Förvaltningspolitik i förändring.*
- RRV 1996:63 *Rättskedjan.*
- Statskontoret 1990:21 *När riksdag och regering ska styra med resultat.*
- Statskontoret 1996:7 *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning.*
- Statens förnyelsefond *Hinder för förändringsarbetet vid statliga myndigheter. PDS-undersökning 1995. (1995-11-03, preliminär rapport).*

Tidningsartiklar

- | | |
|-------------------|------------|
| Dagens Industri | 1996-09-26 |
| Dagens Nyheter | 1995-07-03 |
| Svenska Dagbladet | 1996-09-01 |
| Dagens Nyheter | 1996-10-14 |

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegl. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i bakspegl. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

