I medborgarnas tjänst

En samlad förvaltningspolitik för staten

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:57

I medborgarnas tjänst

En samlad förvaltningspolitik för staten

BETÄNKANDE AV FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:57

Ref KB
Occ Soln

Statens offentliga utredningar
1997:57
Finansdepartementet

I medborgarnas tjänst

En samlad förvaltningspolitik för staten

Slutbetänkande av 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 förvaltningsavdelning.

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 förvaltningsavdelning
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 91-38-20569-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Vid sitt sammanträde den 21 juni 1995 beslutade regeringen att tillkalla en kommission med uppdrag att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och att lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas (dir. 1995:93).

Utöver direktiven har regeringen till kommissionen överlämnat tre riksdagsskrivelser för beaktande i utredningsarbetet, nämligen rskr. 1995/96:6 angående statliga myndigheters samverkan med näringslivs- och intresseorganisationer, rskr. 1995/96:32 angående förvaltningsmyndigheternas ledning och rskr. 1995/96:154 angående länsstyrelsernas samordningsroll.

Den 24/8 1995 förordnade statsrådet Jan Nygren f.d. landshövdingen Sten Wickbom till ordförande i kommissionen. Samma dag förordnades som ledamöter i kommissionen professor Barbro Anell, f. generaldirektör Britt-Marie Bystedt, professor Bengt Jacobsson, professor Lena Marcusson, generaldirektör Lennart Nilsson, fil. dr. Svante Nycander, professor Rune Premfors och docent Kerstin Sahlin-Andersson.

Till huvudsekreterare förordnades den 1/10 1995 docent Torbjörn Larsson. Till ny huvudsekreterare förordnades den 1/5 1996 departementsrådet Kjell Svensson. Till sekreterare förordnades den 1/10 1995 chefsekonomen Richard Murray och kanslirådet Gunnar Österberg. Till biträdande sekreterare förordnades den 1/5 1996 byrådirektören Peter Ehn och revisorn Göran Sundström, och den 1/9 1996 journalisten Charlotta Haldén.

Byrådirektören Per Högström förordnades som biträdande sekreterare den 1/3 1996 och entledigades den 1/9 1996. Avdelningsdirektören Stefan Lindström förordnades den 1/3 1996 till biträdande sekreterare och entledigades den 1/1 1997.

Vi har antagit namnet Förvaltningspolitiska kommissionen.

Härmed överlämnar vi vårt betänkande "I medborgarnas tjänst - En samlad förvaltningspolitik för staten", SOU 1997:57.

Stockholm i mars 1997

Sten Wickbom

Barbro Anell

Britt-Marie Bystedt

Bengt Jacobsson

Lena Marcusson

Lennart Nilsson

Svante Nycander

Rune Premfors

Kerstin Sahlin-Andersson

/Kjell Svensson

Innehåll

Sammanfattning 7
1 Huvudsakliga iakttagelser 21
2 Förvaltningspolitikens innebörd och uppgifter 31
3 Förvaltningspolitiken under olika skeden 43
4 En anpassad organisering 53
5 Samordnad transfereringsorganisation 65
6 Styrning 75
7 Kontroll och tillsyn 95
8 Domstolarna och förvaltningen 109
9 Ledningsorganisation i förvaltningsmyndigheter 117
10 Utnämning av chefer 123
11 Offentlighet och insyn 127
12 Regeringskansliet 137
13 Statstjänstemannens ställning och ansvar 145
14 Utbildning för statstjänst 155
15 Förvaltningspolitikens kunskapsunderlag 161

Källförteckning 165
Bilagor
Bilaga 1 Direktiv 171
Bilaga 2 Av kommissionen beställda rapporter 177

Sammanfattning

Förvaltningen en del av demokratin

Statsförvaltningens roll i det svenska samhället bestäms ytterst av regeringsformen, enligt vilken all offentlig makt utgår från folket och utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällsområden. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen.

Regeringen betonar i sina direktiv till Förvaltningspolitiska kommissionen[1] att statsförvaltningen förverkligar statsmakternas beslut och därmed är en grundsten i det svenska demokratiska systemet. "Förmågan att med oväld och med respekt för medborgarnas rättmätiga intressen förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet."

Kommissionen har i direktiven givits ett vidsträckt uppdrag att beskriva, analysera och pröva den statliga verksamheten ur förvaltningspolitisk synvinkel. Många av de frågor som därvid aktualiseras behandlas av andra utredningar och myndigheter med ett mera direkt och konkret ansvar för frågorna. I andra frågor har kommissionen funnit att det måste ankomma på regeringen och Regeringskansliet att ta initiativ till ytterligare utredningar. Vårt arbete har i huvudsak inriktats på principiella och övergripande frågor av vikt för statsförvaltningen som helhet, utifrån en bedömning av var generella problem föreligger.

Vissa förvaltningsproblem kan beskrivas som ständiga följeslagare. Men förvaltningspolitiken möter i vår tid också särskilda utmaningar, som kan hänföras till tre delvis sammanfallande problemsfärer. Dessa, som behandlas i *kapitel 1* är förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

---

[1] Bilaga 1.

Frågor om styrningen av förvaltningen och dess styrbarhet har stått i centrum för den förvaltningspolitiska diskussionen sedan sjuttiotalet och är en huvudfråga i kommissionens direktiv. Studier som gjorts, bland annat på vårt uppdrag, bekräftar att den centrala styrningen av förvaltningsmyndigheterna, trots de förändringar som vidtagits, i viktiga avseenden fungerar otillfredsställande och bör prövas från delvis nya utgångspunkter.

Fragmentering av den statliga verksamheten har iakttagits och kommenterats av bland annat samhällsvetenskapliga forskare, men har knappast i politiska sammanhang bedömts som en företeelse att arbeta medvetet med – "ett problem i sin egen rätt". Fragmentering kan definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Den statliga verksamhetens fragmentering har också verkat upplösande för den traditionella statstjänstemannakulturen.

Internationalisering slutligen är en process på bred front som ställer statsmakterna och myndigheterna inför nya uppgifter, som kräver ändrade rutiner och arbetsformer. Medlemskapet i Europeiska unionen har på ett genomgripande sätt förändrat förutsättningarna för många statliga verksamheter.

Kommissionen har grundat sina överväganden och format sina förslag utifrån dessa tre problembilder.

I enlighet med regeringsformen och våra direktiv anger kommissionen i *kapitel 2* demokrati, rättssäkerhet och effektivitet som förvaltningspolitikens överordnade värden. För att uppfattas rätt måste dessa värden ses i sitt inbördes sammanhang; förvaltningen tjänar inte demokratin väl om den inte också fyller höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt finns det ett spänningsförhållande mellan dessa värden. Så till exempel är förvaltningens styrbarhet en demokratifråga, eftersom myndigheternas uppgift är att förverkliga demokratiskt fattade beslut, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och effektivitet sätter gränser för styrbarheten.

Det demokratiska styrelseskicket syftar till att ge medborgarna största möjliga kontroll över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro, direkt eller indirekt. En statsförvaltning som motsvarar höga anspråk på förutsebarhet, likabehandling, etik, effektivitet och ansvarsfull hantering av allmänna medel underlättar för enskilda att planera och sty-

ra sin tillvaro. Förvaltningstjänstemännens duglighet, kunskaper och erfarenheter är i detta perspektiv ett demokrativärde.

Vi menar vidare att offentlighet och insyn bör betraktas inte endast som medborgerliga rättigheter utan också som en viktig aspekt på förvaltningspolitiken. Handlingsoffentlighet, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerheten och kan även antas förbättra förvaltningens måluppfyllelse och resurshushållning.

En förvaltningspolitik inriktad på statens verksamhet som helhet

Förvaltningspolitiken är lika gammal som förvaltningen, men som en sammanfattande term för statsmakternas generella riktlinjer och åtgärder med sikte på att organisera, styra och kontrollera förvaltningen är den av ganska sent datum. Utvecklingen av förvaltningspolitiken behandlar vi i *kapitel* 3

Förvaltningspolitik låter sig ofta inte hållas isär från sakpolitik. Som framhålls i direktiven har strukturförändringar i förvaltningen endast i liten utsträckning haft sektorövergripande analyser som berört flera departementsområden som underlag: "Av historiska skäl och genom att varje departement drivit förändringsarbetet inom sitt eget verksamhetsområde i sin egen takt är förvaltningsstrukturen uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga organisationsprinciper inom olika sektorer."

Inom den svenska statsförvaltningen härskade förr en tämligen enhetlig förvaltningskultur. Nutidens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en sådan homogenitet. Vissa element måste emellertid vara gemensamma för hela statsförvaltningen. Kommissionen anser att värdefulla ting i den svenska förvaltningstraditionen är på väg att tappas bort, framför allt sådana som är förknippade med statens kärnfunktioner.

Av skäl som nämnts i det föregående bedömer kommissionen att de förvaltningspolitiska problemen kommer att bli alltmer centrala. Det gäller att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och brist på inre sammanhang i statens verksamhet. Förvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten och främja en för all statlig verksamhet så långt möjligt gemensam förvaltnings-

kultur och förvaltningsetik. Samtidigt bör den vara öppen för behovet av samverkan mellan statliga organ och andra aktörer i samhället, bland annat när det gäller att hävda ett svenskt inflytande i internationella nätverk och organisationer.

De som har medverkat i arbetet med att utveckla förvaltningspolitiken har länge utgjort en tämligen begränsad krets, vilket har medfört starka tendenser till likformighet i den förvaltningspolitiska diskussionen. Trender och idéer slår många gånger igenom samtidigt i ett flera länder. Förvaltningspolitiken bör kännetecknas av en kritiskt prövande hållning till sådana dominerande tänkesätt och av öppenhet för alternativa lösningar.

Sverige behöver utveckla en medveten, sammanhängande förvaltningspolitik, som är inriktad på den statliga förvaltningen som helhet.

Kommissionens rekommendationer

Från och med kapitel 4 redovisar kommissionen sina förslag och de bedömningar förslagen vilar på.

I fråga om organiseringen av statens verksamhet, *kapitel 4*, ges inte något förord för en mera uniform organisering av statsförvaltningen, tvärtom ser kommissionen stora värden i mångfald, variation och flexibilitet.

Vikten av att varje verksamhet bedöms för sig illustreras med frågan om renodling av statlig verksamhet, som i många fall kan motiveras av ett väl styrkt behov av att särskilja en mer omfattande eller artfrämmande affärsverksamhet. Det kan emellertid också finnas skäl emot en sådan renodling. Generellt anser kommissionen att statlig affärsverksamhet inte är motiverad på områden där allmänintresset bäst tjänas av fri etableringsrätt och affärsmässig konkurrens.

Kommissionen anser

- att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet
- att en utvidgning av det offentligrättsliga regelsystemets tillämplighet till existerande organ som, utan att vara myndigheter, utför statliga förvaltningsuppgifter bör övervägas, särskilt frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser

- att – när annan form än myndighetsformen används – riksdagen och regeringen i varje särskilt fall skall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentligrättsliga regelsystemet skall tillämpas
- att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i föreningsbildning och bolagsbildning bör klarläggas

Universitet och högskolor har särskilda behov av autonomi och rörelsefrihet för att kunna samverka med andra. Kommissionen föreslår att regeringen tar initiativ i denna sak.

Allt fler statliga myndigheter har inrättat regionala verksamhetsområden större än länen, varvid den geografiska indelningen blivit i hög grad disparat. Detta är ägnat att försvåra samverkan både inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner. Statsmakterna bör utöva ett samordnande ansvar när det gäller statliga myndigheters regionala indelning.

Ämnes- och uppgiftsfördelning mellan de centrala ämbetsverken speglar i stort sett strukturen i Regeringskansliet. Departementsindelningen och de centrala myndigheternas verksamhetsområden å ena sidan och utgiftsområdena i statsbudgeten å den andra bör så långt möjligt anpassas till varandra för att verksamhetssambanden skall stärkas och helhetssynen förbättras.

Medborgarnas kontakter med myndigheterna bör underlättas genom att förvaltningen i mötet med individen så långt möjligt är integrerad på den lokala nivån. Kommissionen anser att försöken med s.k. medborgarkontor bör fortsätta.

Transfereringarna till hushållen är ett område där en mer samordnad och enhetlig organsiering är angelägen. I *kapitel 5* hävdar vi att misslyckanden av delvis förvaltningspolitisk art föreligger inom detta verksamhetsområde, såsom bristande kontroll och samordning, delegering av beslutsbefogenheter utan koppling till finansieringsansvar och alltför stort spelrum på olika beslutsnivåer för motstridiga intressen. Administrationen har försvårats av bland annat täta regeländringar.

Kommissionen anser att statsmakterna, för att få en väl fungerande administration av bidragen till hushållen, måste ta ett samlat grepp om hela transfereringssystemet. Skäl redovisas för en ny organisation, som innebär bland annat att försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna skulle vara

inordnade i den statliga förvaltningsstrukturen. Ett fortsatt reformarbete bör inriktas mot ett administrativt mera sammanhållet system än det nuvarande.

I de fem följande kapitlen behandlar vi olika instrument för att styra och kontrollera verksamheten i statsförvaltningen.

I *kapitel 6* granskar vi effekterna av de förändringar som riksdagen och regeringen har genomfört under de senaste decennierna för att minska detaljstyrningen av förvaltningen och i stället lägga tonvikten på övergripande frågor om förvaltningens funktion och inriktning.

Den mest omfattande förändringen är införandet av en ny styrstrategi - resultatstyrning - där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Begreppet används ofta för de förändringar som är knutna till budgetprocessen. Vi framhåller att detta är bara en del i resultatstyrningsstrategin, och att det vid bedömning av resultatstyrningens effektivitet är viktigt att även beakta de andra förändringar som har skett av styrningen. Det gäller exempelvis delegering av administrativa beslut om bland annat personal, intern organisation och resurshantering, utvecklingen av den informella styrningen och förändringar av statens kontroll- och utvärderingsfunktioner.

Kommissionen delar regeringens åsikt att målen för resultatstyrningen skall ligga fast. Men våra studier har tydligt visat att tillämpningen av denna styrning rymmer allvarliga problem, som regeringen bör ägna särskild uppmärksamhet. Tillämpningen av resultatstyrningen i budgetprocessen är för lite flexibel i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen och dess olika grenar. Vidare kommer den information som myndigheterna är ålagda att lämna till regeringen och Regeringskansliet dåligt till användning, därför att den är detaljerad, omfattande och svåröverskådlig och av begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet.

Det sätt på vilket resultatstyrningen i budgetprocessen tillämpas bör därför ses över så att den blir bättre anpassad till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter och med hänsyn till de förutsättningar som ges av den politiska processen.

För att regeringen skall få tillfredsställande underlag för överväganden om större resursomfördelningar och för omprövning av verksamheter bör rersultatstyrningen i budgetprocessen vidare kompletteras med andra utvärderingsinstrument.

Informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna är ett viktigt komplement till den formella styrningen. Kommissionen pekar på vikten av att rollfördelningen i sådana kontakter är tydlig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte, utan i praktiken är fråga om styrning av myndigheten, men utan ett formellt regeringsbeslut, bör sådan påverkan utövas på ledningsnivå och kunna dokumenteras.

Med vilken detaljeringsgrad riksdagen och regeringen utformar lagar och andra författningar är också en styrningsfråga. Detaljeringsgraden har minskat inom flera områden, och i stället anger riksdag och regering allmänna mål och riktlinjer för verksamheterna. Sådan s.k. ramlagstiftning ger ökat utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter, vilket i ökad utsträckning har skett under de senaste decennierna. Detta är inte helt problemfritt och riksdagen och regeringen har därför under senare år försökt förenkla och minska antalet regler i samhället. Det har emellertid inte lyckats.

Enligt kommissionen är tillväxten av myndighetsföreskrifter ett centralt förvaltningspolitiskt problem. En utgångspunkt bör vara att lagar och förordningar i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter, bland annat med hjälp av tydliga lagtexter, förarbeten och praxis. Bemyndiganden att utfärda föreskrifter bör ges bara efter noggrann prövning. Det är en del av vårt demokratiska system att kompetenta myndigheter och tjänstemän ansvarar för lagtillämpning och verkställighet inom givna ramar. När det gäller rättighetslagstiftning och annan för den enskilde ingripande lagstiftning rekommenderar vi restriktivitet.

I *kapitel 7* om kontroll och tillsyn behandlas dels riksdagens och regeringens kontroll över myndigheternas verksamhet, dels myndigheternas kontroll av bland annat kommuner och enskilda, ofta i form av tillsyn.

Som har sagts i det föregående är resultatstyrningen i budgetprocessen inte tillräcklig för mer övergripande utvärderingar av olika verksamhetsområden. För detta behöver i större utsträckning anlitas utomstående sakkunskap, som står fri i förhållande till verksamheten i fråga. Det statliga kommittéväsendet bör kunna utnyttjas bättre i sådana sammanhang.

Vi anser vidare att riksdagens roll vad gäller kontroll och utvärdering av förvaltningsverksamheten behöver stärkas,

och bli mer oberoende än nu. Kommissionen förordar att man i det utredningsarbete om den statliga revisionen som riksdagen har initierat prövar om det i stället för Riksdagens revisorer bör tillskapas ett helt oberoende revisionsorgan, men under riksdagens huvudmannaskap. Ett sådant organ skulle ges till uppgift att granska hela den statliga förvaltningen, inklusive Regeringskansliet, och hanteringen av de EU-medel som man får ta del av i Sverige. Kommissionen har den uppfattningen att en sådan ordning bör genomföras.

Regeringen måste självfallet som nu ha tillgång till ett eget revisionsorgan, Riksrevisionsverket, för sin granskning av förvaltningsverksamheten.

Vad gäller tillsynsverksamheten instämmer vi i den kritik som framförs bland annat i en rapport från Riksrevisionsverket, där det framhålls att det ofta är oklart vad en tillsynsuppgift innebär och att det råder osäkerhet om hur tillsynen bör bedrivas. Kommissionen förordar att den statliga tillsynsverkamheten blir föremål för en samlad översyn och att frågan om verkningsfulla sanktioner särskilt uppmärksammas.

I *kapitel* 8 om domstolarna och förvaltningen framhåller vi att domstolskontrollen över förvaltningen är viktig och att rätten att överklaga förvaltningsgbeslut hos domstol är central för rättssäkerheten. Kommissionen föreslår att en generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut slås fast som en huvudregel. I de fall förvaltningsbeslut anses behöva överprövas av regeringen eller någon annan myndighet får detta regleras särskilt. När rätt till domstolsprövning har slagits fast i allt fler ärenden har beslut fattade av lokala myndigheter ofta överklagats direkt till domstol utan föregående överprövning hos högre myndighet, t.ex. länsstyrelsen. Kommissionen anser att det i en del ärendegrupper vore bättre om en sådan prövning föregick domstolsprövningen. Man skulle också kunna överväga att markera en gräns för domstolarnas lämplighetsprövning på det sätt som gjorts i rättprövningslagen.

Kommissionen anser att genomförda reformer avseende förvaltningsprocessen och förvaltningsdomstolarna har gett goda möjligheter att utveckla och förstärka kontrollen över förvaltningen. När det gäller den tanke som framförts om att slå samman förvaltningsdomstolarna med de allmänna domstolarna förordar kommissionen försiktighet med reformer innan gjorda förändringar av domstolsorganisationen har hunnit verka under en längre tid.

I *kapitel 9* om ledningsorganisation i förvaltningsmyndigheter framhåller kommissionen att kravet på en tydlig och begriplig ansvarsbild, vilket innefattar en viktig demokratiaspekt, inte är uppfyllt på ett tillfredsställande sätt i verk med lekmannastyrelser. Vi förordar att lekmannastyrelser, vilka har ett delat och oklart ansvar, avskaffas. I stället bör lekmannainflytandet i dessa fall utövas av rådgivande organ.

Att intresseorganisationer kommer till tals i myndigheternas arbete är ofrånkomligt och dessutom ändamålsenligt. Detta gäller inte minst i EU-arbetet. Formerna för hur detta bör ske måste variera beroende på ämnet och situationen.

Sedan någon tid har, under en försöksperiod, styrelserna i några myndigheter getts fullt ansvar för verksamheten. Den försöksverksamhet som pågår rymmer betydande oklarheter, och flera frågor återstår att klara ut. Innan försöksverksamheten har utvärderats anser sig kommissionen inte ha underlag för att ta ställning till om och i vilka fall styrelser med fullt ansvar skulle vara en ändamålsenlig ledningsform för vissa myndigheter.

Inom vissa statliga förvaltningsområden är organisationen särskilt komplicerad. Den kan vara decentraliserad, ledningen kan ske på olika nivåer och alla eller några styrelseledamöter kan vara utsedda av kommunala organ. Vi behandlar som ett exempel på ett sådant förvaltningsområde polisväsendet. Enligt vår mening är antalet styrelsenivåer där alltför stort för att motsvara de krav på ansvarsbilden som vi ställer.

I *kapitel 10* om utnämning av chefer framhåller vi att utnämningsmakten är ett viktigt medel för regeringen för att styra förvaltningsmyndigheterna. Staten behöver en reformerad politik för långsiktig chefsutveckling och chefsförsörjning. Vi anser att det arbete som regeringen har påbörjat med att utveckla rekryteringsförfarandet bör intensifieras. Särskilt pekar vi på vikten av öppenhet vid rekryteringen. Om man i god tid gav till känna att en chefstjänst skall tillsättas, skulle det finnas förutsättningar att bredda sökandekretsen och ge tillfälle till en allmän debatt om valet av chef.

Utnämningen av avdelningschefer och motsvarande är normalt delegerad till myndigheterna. Kommissionen anser att skäl talar för att återta en del av denna delegation. Det skulle markera tjänstens vikt och den utnämndes ansvar inför regeringen. Vidare skulle det ge regeringen möjlighet

att ta ett mer samlat grepp om personalpolitiken på chefsnivå, bland annat vad gäller frågor om kompetensutveckling och jämställdhet. Kommissionen föreslår att regeringen i fortsättningen utnämner, utöver verkschefer, deras ställföreträdare och andra överdirektörer samt avdelningschefer som har funktioner som är särskilt viktiga för styrningen av verksamheten.

I *kapitel 11* om offentlighet och insyn påpekar kommissionen att de rättsregler som tillsammans formar den svenska offentlighetsprincipen ofta ger upphov till tolkningsproblem. Förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet, mellan svenska regler och EU-regler och mellan allmänna handlingars offentlighet och datalagens regler om integritetsskydd kan vara svårt att förstå. Det finns stora kunskapsluckor om dessa frågor inom statförvaltningen. Utbildning och fortlöpande diskussion om offentlighetsprincipens tillämpning är av stor vikt och bör ingå i utbildningen av statstjänstemän.

Omständigheter som kan urholka offentlighet och insyn är utöver dålig kunskap om offentlighetsprincipen bland annat förvaltningens tendens till slutenhet, medlemskapet i EU och användningen av modern informationsteknik.

Kommissionen förutsätter att regeringen verkar för att den svenska traditionen av insyn och öppenhet bevaras i samband med den europeiska integrationen och instämmer i Datalagskommitténs uppfattning att en ny lagstiftning i enlighet med EG-direktivet om skydd för personuppgifter inte får inkräkta på offentlighetsprincipen eller tryck- och yttrandefriheten.

Också med den nya informationstekniken måste den offentliga verksamheten vara öppen för medborgarna och massmedierna på ett sådant sätt att de kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning. I enlighet med Datalagskommitténs förslag bör offentlighetsprincipen utvidgas till en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form.

En central funktion inom statsförvaltningen bör ha till uppgift att bevaka informationsteknikens utveckling och dess möjligheter och hot. Den bör hjälpa myndigheterna med bland annat arkivsystem och rutiner för elektronisk ärendehandläggning.

I *kapitel 12* behandlar vi Regeringskansliets ledning av förvaltningspolitiken. Vi redovisar vad vi anser vara vissa bris-

ter och pekar på de frågor som enligt vår mening bör tillmätas störst vikt i det förvaltningspolitiska arbetet.

De viktigaste övergripande förvaltningspolitiska frågor som bör hanteras inom Regeringskansliet är enligt vår uppfattning följande.

- Generella frågor om statsförvaltningens uppgifter samt om dess organisering och styrning
- Centrala utvärderingsuppgifter och frågor om hur utvärderingsverksamheten kan förbättras
- Personalpolitiska frågor, exempelvis förvaltningsutbildning, chefsutveckling och chefsurval
- Organisering, samordning och strategiskt tänkande när det gäller EU-arbetet
- Lärande om och bevakning av förvaltningspolitiska frågor, såväl nationellt som internationellt
- Forskningsanknytning av det förvaltningspolitiska arbetet

Enligt kommissionen bör de för Regeringskansliet gemensamma förvaltningspolitiska frågorna vara integrerade i en organisatorisk funktion. Det finns en förvaltningspolitisk avdelning i Finansdepartementet. Vissa uppgifter delar man med budgetavdelningen. Vi har erfarit att den förvaltningspolitiska avdelningen är under utveckling och att den har flera viktiga frågor på sitt program.

Det är angeläget att det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet drivs med kraft och konsekvens. Frågor om den förvaltningspolitiska ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet anser vi lämpligen helt bereds av den sittande regeringen och dess kansli. I sådana frågor för vi därför inte fram några konkreta förslag, men vi redovisar vissa bedömningar och vissa diskussioner som har förts inom kommissionen. Vi diskuterar, utan att redovisa något ställningstagande, alternativa placeringar av den centrala förvaltningspolitiska funktionen i Regeringskansliet.

När det gäller de olika departementen hävdar vi att det behövs en rådgivande funktion i form av en hög tjänsteman nära departementsledningen som representerar god kunskap om förvaltningen och som kan stå för erfarenhet och kontinuitet, både internt inom departementet och gentemot de underställda myndigheterna.

Kapitel 13 om statstjänstemännens ställning och ansvar behandlar vi frågor om statstjänstemannarollen och förvaltningskulturen samt de offentliganställdas tjänsteansvar. Kommissionen påpekar att de förhållanden som leder till den statliga verksamhetens fragmentering också verkar upplösande på statstjänstemannarollen. Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset skall vara styrande.

Det vore enligt kommissionen inte meningsfullt att försöka formulera en särskild etisk kod för statstjänstemännen. Det centrala är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. Värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål bör stärkas. I utbildningen av statstjänstemän bör detta vara en huvuduppgift.

Tjänsteansvaret för offentligt anställda diskuteras med utgångspunkt i att det som ter sig typiskt för de olika sidorna av det statliga anställningsförhållandet skall renodlas. Det som kan ses som ett internt avtal behålls som en arbetsrättslig reglering. De speciella förhållanden som kan anses knutna till de offentligrättsliga uppgifterna får vara utgångspunkt för en särreglering, som markerar vikten av dessa uppgifter. Det straffrättsliga ansvaret som är avgränsat till myndighetsutövning bör enligt rapporten behållas.

En ny särskild reglering, vid sidan av tjänsteansvaret, av den offentliga tjänsten bör enligt kommissionen utredas. Personkretsen skulle vara vidare än i lagen om offentlig anställning (LOA). Grundläggande krav på de offentligt verksamma kan slås fast i en lag om offentlig tjänst, som utgår från regeringsformens och förvaltningslagens syn på förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda.

I *kapitel 14* om utbildning för statstjänst framhåller kommissionen att regeringen bör ta ett fastare grepp om denna fråga. Regeringen ansvarar ytterst för att statstjänstemännen är medvetna om de värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, liksom för att det finns en god överblick över statsförvaltningens kompetensbehov, över behovet av utbildning och över det befintliga utbildningsutbudet.

Kommissionen föreslår att regeringen, för att kunna ha ett reguljärt och kontinuerligt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet, tillsätter en förvaltningsakademi sammansatt av företrädare för högre utbildning och forskning samt av företrädare för Regeringskansliet och myndigheter och andra organ under regeringen. Forskningsanknytningen är viktig för att förstärka den lärande funktionen i förvaltningspolitiken. Akademin skall vidare fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte mellan forskare och praktiker.

I *kapitel 15* behandlar vi förvaltningspolitikens kunskapsunderlag. Kommissionen noterar att det finns tendenser till likformighet i den förvaltningspolitiska diskussionen och därför ett behov av ett mer kritiskt prövande och öppet förhållningssätt. Vi efterlyser en mer lärande förvaltning. Detta motiverar att miljöer skapas där dels förvaltningsmyndigheter kan utbyta erfarenheter om till exempel styrning, utvärdering och internationalisering, dels forskare kan möta förvaltningsmyndigheter, kommittéer och enskilda tjänstemän med intresse för förvaltningspolitiska frågor.

Vi framhåller betydelsen av kvalificerad forskning om förvaltningspolitiska frågor. Det saknas systematik i kunskaperna om och erfarenheterna av mer grundläggande frågor. Forskningen bör kunna medverka till en systematisk kunskapsuppbyggnad som kan ligga till grund för förvaltningspolitiken. Vi pekar härvid på vikten av att ta tillvara internationella erfarenheter som finns tillgängliga hos bland annat EU och OECD.

1 Huvudsakliga iakttagelser

Staten och det starka samhället

Den svenska statsförvaltningen är ett träd med många årsringar och många grenar. Den har bibehållit vissa grundläggande drag med rötter i 1600-talet, under det att verksamheten utvidgats till nya fält. Traditionen med en stark centralmakt och fristående ämbetsverk har påverkat både utformningen av rättsstaten samt utbyggnaden och förvaltningen av statlig infrastruktur och 1900-talets välfärdsstat. Komplexiteten i den statliga förvaltningen är emellertid överväldigande. Variationsrikedomen i fråga om uppgifternas karaktär, verksamhetsformer, organisationsprinciper och underliggande värderingar dominerar bilden.

När staten under decennierna efter andra världskriget utvidgade sina åtaganden förändrades så småningom själva synen på statsmakten. Distinktionen mellan stat och samhälle blev suddig, framhåller statsvetaren professor Olof Ruin.[2] Man började tala om staten som ett element i det starka samhället. "Staten uppfattades mindre som någon form av aktör, utrustad med ett specifikt maktmonopol inom ett bestämt territorium, och mer som en samhällelig arena där olika intressen och grupper möttes för att tillsammans komma fram till beslut." I den internationella debatten uppmärksammades allvarliga brister i det sätt på vilket de moderna välfärdsstaterna fungerade. "Man började tala om dessa staters svårstyrbarhet och fragmentering. Offentliga församlingar och myndigheter av olika slag ansågs ha blivit överansträngda av alltför många ärenden", skriver Ruin.

Förvaltningens styrbarhet

Frågor om den svenska statsförvaltningens styrning och styrbarhet har varit ledmotivet i förvaltningspolitiken under de senaste decennierna. Såväl praktisk erfarenhet som forskning har fördjupat insikterna inom detta område, och statsmakterna har beslutat och genomfört stora förändring-

---

[2] Ruin, O, Den ifrågasatta staten, 1996.

ar. Kommissionen har funnit att problemen i samband med styrning och styrbarhet trots detta till stor del är olösta och kommer att kräva fortsatt uppmärksamhet.

Styrning av förvaltningen är en central demokratifråga. Regeringsformens portalparagraf, enligt vilken all offentlig makt i Sverige utgår från folket, förutsätter att statsförvaltningen är infogad i en demokratisk styrkedja och ansvarig inför det allmänna.

Perspektivet bör emellertid vidgas. En koncentration på frågor om styrning och styrbarhet leder till en ensidig uppfattning av statsförvaltningen som en hierarki på bekostnad av frågor som gäller förvaltningens förmåga till framförhållning och initiativ, dess kunskap, erfarenhet, rättrådighet, handlingskraft, kreativitet och förmåga till självförnyelse. Förvaltningen har en horisontell dimension, som kom till uttryck i 1809 års regeringsform paragraf 47, där myndigheterna och ämbetsmännen ålades att "lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar".

Förvaltningen lyder under regeringen. Den är dess instrument för att förverkliga den politik medborgarna gett sitt stöd i riksdagsvalen, och kravet på styrbarhet måste ställas högt. Medborgarnas anspråk och förväntningar på statsförvaltningen är emellertid av den arten att myndigheterna och statstjänstemännen samtidigt måste tillerkännas ett stort mått av självständighet. Förvaltningen måste ha integritet.

Övergången till så kallad resultatstyrning har förändrat förhållandet mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna. Regeringen framhåller i direktiven till kommissionen att erfarenheterna av resultatstyrningen hittills är goda och att målen för denna ligger fast. Vad som bör övervägas är ytterligare åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen.

Kommissionen delar i princip denna åsikt och menar att någon återgång till den tidigare styrningen genom detaljerade regler och anslagsvillkor inte bör komma i fråga. Kommissionen har dock funnit stora brister i samspelet mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. Intervjuer med högre tjänstemän hos myndigheterna och i departementen vittnar om brist på uthålligt engagemang,

otydlighet och ovana vid den ändrade rollfördelning som resultatstyrning innebär.[3]

Det sätt på vilket resultatstyrningen har kommit att tillämpas rymmer problem av grundläggande karaktär, som inte låter sig lösas enbart genom mera förfinade metoder för styrning, uppföljning och utvärdering. Det typiska för statlig verksamhet är att dess mål är flerdimensionella. Av förvaltningsmyndigheter krävs en förmåga att hantera mål- och värdekonflikter - exempelvis mellan effektivitet och rättssäkerhet - att prioritera utan stöd av någon given norm, att jämföra i grunden ojämförbara ting. Det ligger i sakens natur att mål- eller resultatstyrning i sådana fall antingen måste kompletteras med andra styrmedel eller vara en ny beteckning på en styrning av mera traditionell karaktär.

Resultatstyrningen av statsförvaltningen har delvis inspirerats av styrningsidéer i näringslivet. Skillnaden i förutsättningar är emellertid betydande, eftersom "resultat" i det privata företaget i allmänhet är relaterat till lönsamheten, medan statlig verksamhet i de flesta fall saknar ett sådant entydigt resultatmått och dess mål typiskt sett är flerdimensionella. Denna skillnad har självfallet inte förbisetts i förvaltningspolitiken, men de komplikationer som följer av den har uppmärksammats först i takt med att vi fått en bredare praktisk erfarenhet av resultatstyrning.

I likhet med andra iakttagare framhåller kommissionsledamoten och professorn i förvaltningsekonomi Bengt Jacobsson, i en rapport till kommissionen, att "managementidéer" dominerat tänkandet kring förvaltningspolitiken i så hög grad att andra tänkesätt haft svårt att göra sig gällande.[4] Inom den förvaltningspolitiska forskningen betonas samtidigt osäkerheten om vilka resultat som har uppnåtts genom de förändringar som genomförts utifrån de förhärskande idéerna. Docent Lennart Hansson skriver i en översikt åt Statskontoret över förvaltningspolitisk forskning inom företagsekonomi:

> I flertalet forskningsrapporter kan man utläsa en kritisk underton hos forskarna mot innehållet i de reformer som är på väg att implementeras. Grundläggande finns en oro över att reformatörerna, lika lite som forskarna, känner konsekvenserna av att den egna verksamheten företagiseras. Det finns helt enkelt inte tillräcklig kunskap om ef-

---

[3] SOU 1997:15.

[4] SOU 1997:30, s. 120.

fekter, vilket också är en orsak till att mycket av den forskning som för närvarande pågår är inriktad mot denna fråga.[5]

Förvaltningens fragmentering

Svårstyrbarhet och fragmentering är två vanligt förekommande ord i förvaltningspolitiska texter under senare tid. Kommissionen har uppmärksammat det fenomen som betecknas som fragmentering: brist på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar, tendens till splittring, oförmåga att se till de gemensamma, överordnade målen. Svårstyrbarhet och fragmentering hänger delvis samman men måste ändå betraktas som företeelser av olika karaktär.

I direktiven för kommissionen uttalar regeringen att varje departement har drivit förändringsarbetet inom sitt verksamhetsområde i sin egen takt och att förvaltningsstrukturen är uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga organisationsprinciper. "Skilda politiska uppfattningar om hur den statliga verksamheten skall organiseras liksom påverkan av berörda intresseorganisationer har också i vissa fall lett till otydliga kompromisser som skapat oklara och delvis överlappande myndighetsstrukturer."

Förvaltningen är utsatt för många splittrande och centrifugala krafter. Verksamheter har tillkommit i olika skeden, med olika problemformuleringar. Ekonomiska och andra särintressen har fått ökat inflytande i den statliga sektorn i takt med att organisationsväsendet konsoliderats. Myndigheterna tillämpar en alltmer specialiserad kunskap, och en professionell gemenskap växer fram mellan delar av statsförvaltningen och närliggande områden i den privata sektorn. Befogenheter och ansvar inom förvaltningen har decentraliserats, och många ämbetsverk och andra statliga verksamheter har utlokaliserats från huvudstaden. Den sekretesslag som infördes år 1980 har ökat sekretessen myndigheterna emellan och i många fall försvårat kommunikationen inom förvaltningen.

Resultatstyrningen, liksom den omfattande delegeringen av befogenheter till myndigheterna att bestämma över den egna organisationen, har ökat fokuseringen i myndigheterna på de egna prestationerna och därmed förstärkt organisationsidentiteten inom förvaltningens olika delar. Detta kan på en gång ha ökat effektiviteten inom olika verksamheter

---

[5] Fem forskare om förvaltningen, Statskontoret, 1996, s. 110.

tagna var för sig och försvagat de krafter som håller samman den statliga förvaltningen som helhet.

Vidgningen av det statliga åtagandet har medfört att gränsen mellan det offentligrättsliga och det privaträttsliga området blivit suddig, bland annat genom att staten driver verksamhet i bolagsform och genom att myndighetsutövning uppdragits åt privata rättssubjekt. Offentligrättslig och privaträttslig reglering griper in i varandra när det gäller statstjänstemännens ställning. Det svenska samhället har som helhet blivit mer heterogent i fråga om värderingar, kultur och traditioner, vilket har påverkat också statsförvaltningen.

Den samlade effekten är att det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras. Medvetenheten om det särpräglade i statens ansvar och uppgifter, känslan för det förpliktande i uppdraget att tjäna den demokratiska staten, riskerar att försvagas. Många iakttagelser tyder på att vi i dag har mindre av en gemensam svensk förvaltningskultur än för några decennier sedan.

Det är givetvis inte lätt att peka ut påtagliga effekter av det vi här betecknar som fragmentering, men det går att ge exempel som kan sättas i samband med denna företeelse.

ESO-rapporten "En social försäkring" redovisar följande iakttagelser av verksamheten inom en central del av välfärdspolitiken:

> Huvudstrukturen i dagens organisation och arbetsfördelning utformades för flera årtionden sedan. 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. Personer som egentligen borde hanteras av den individinriktade socialtjänsten hålls kvar i socialförsäkringen med hjälp av diffusa diagnoser. På liknande sätt samlas många fall med arbetsmarknadsproblem hos försäkringskassorna i stället för hos arbetsmarknadsmyndigheterna. Arbetsförmedling-

arna har främst blivit serviceorgan till företagen. Exemplen kunde mångfaldigas.[6]

Det kan tyckas vara en smaksak om man vill beskriva det problem ESO-rapporten pekar på som ett exempel på svårstyrbarhet eller på fragmentering; det går att anlägga båda synsätten. Men om man ser lösningen främst i åtgärder för att förbättra resultatstyrningen ställs man inför problemet att varje myndighet resultatstyrs för sig och att tjänstemännen inom en myndighet eller förvaltning i sin strävan att nå uppsatta mål och resultat kan förlora de för förvaltningen övergripande, gemensamma målen ur sikte. En alltför stark fokusering på resultatstyrning kan leda till ökad fragmentering.

Andra exempel kan hämtas från det rättspolitiska området, såsom de svåra slitningarna mellan åklagare och polis under delar av utredningen om mordet på Olof Palme och misslyckandet under lång tid att få en effektiv samverkan mellan de berörda myndigheterna i kampen mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Rolluppfattningar och förvaltningskulturer har visat sig svårförenliga.

Ett exempel av annan karaktär ges av professorn, f.d. justitierådet Fredrik Sterzel i en rapport om myndighetsregler.[7] Sterzel hänvisar till en undersökning av Riksrevisionsverket (RRV), vars resultat i allt väsentligt sammanfaller med hans analyser. Statsmakterna har en längre tid varit inriktade på att minska mängden av statliga regleringar, och regeringen har inför riksdagen redovisat att mängden av myndighetsregler minskat med ungefär 25 procent från år 1989 till år 1994.[8] RRV:s undersökning visar emellertid att antalet regler har ökat med nio procent 1988–1993.[9] Verket har funnit att det är vanligt att myndigheterna fattar beslut om regler utan att göra formella konsekvensutredningar.

Sterzel hävdar att myndighetsreglerna har "en så stor omfattning att de måste uppfattas som ett samhällsproblem". Problemet gäller enligt honom även utformningen av reglerna och proceduren vid reglers tillkomst och ändring. Regler som är alltför omfattande och detaljerade för att kunna bli allmänt efterlevda skapar farhågor beträffande statsmaktens legitimitet.

---

[6] Ds 1994:81, s. 35.

[7] Sterzel, F, Projekt myndighetsregler,1995.

[8] Skr. 1994/95:15.

[9] RRV 1995:7.

Problemet skulle kunna ses som en illustration till förvaltningens svårstyrbarhet, eftersom statsmakternas strävan att minska den statliga regelmängden inte har givit resultat. Myndigheterna har emellertid agerat enligt sina bemyndiganden och, får man förutsätta, i de enskilda fallen utfärdat föreskrifter och allmänna råd utifrån sin tolkning av statsmakterna avsikter. Det är därför mest fruktbart att se fenomenet som någonting annat än en fråga om bristande lyhördhet och styrbarhet. I väsentlig grad handlar det om att varje myndighet lever sitt eget liv, att dess synfält är begränsat till det egna verksamhetsområdet och att förståelsen för de överordnade och gemensamma intressena är otillräcklig.

Förvaltningens internationalisering

Olof Ruins inledningsvis återgivna iakttagelse av staten som en arena där olika aktörer möts för att komma fram till beslut är träffande och gäller för det svenska samhället. Det blir särskilt påtagligt i den växande internationella samverkan som Sverige deltar i; framför allt gäller det arbetet med EU.

Att organiserade särintressen har ett alltför stort inflytande över den statliga verksamheten har varit ett ledmotiv i debatten under senare år. Kritiken mot särintressenas roll framfördes med eftertryck av Ekonomikommissionen år 1993.[10]

Bengt Jacobsson framhåller i en rapport till kommissionen om statsförvaltningen och europeiseringen att frågan om särintressenas roll har fått ökad aktualitet genom Sveriges medverkan i den europeiska integrationen:

> . . . stora delar av det europeiska samarbetet sker på relativt låg nivå i nätverk mellan förvaltningar, företag och intresseorganisationer. Det växer fram i processer som är allt annat än genomskinliga. Argumentationen för dessa nätverk är oftast att de skapar samordning på basis av expertkunskaper. Samtidigt är de svåra både att få insyn i och att påverka. Det är ett klassiskt byråkratiproblem, som europeiseringen gett nya dimensioner.[11]

Att försöka ge ett generellt svar på den klassiska frågan hur gränsen skall dras mellan politik och förvaltning är fruktlöst. Eftersom förvaltningen är underordnad statsmakterna

---

[10] SOU 1993:16.

[11] SOU 1997:30, s. 99.

är det politikerna som bestämmer hur gränsen skall dras, inom ramen för det konstitutionellt möjliga. När den statliga verksamheten ökat i omfång och komplexitet har emellertid initiativet och handlingsförmågan i många av de frågor som flertalet medborgare betraktar som politiska övergått till förvaltningsmyndigheterna.

Denna tendens har sålunda förstärkts av det sätt på vilket ställningstaganden växer fram i olika samarbetsorgan inom EU. Skall Sverige kunna hävda ett inflytande måste i många fall svenska ståndpunkter utformas på ett tidigt stadium, då kontakterna äger rum mellan experter och tjänstemän och frågornas politiska innebörd ännu inte blivit tydliga. Risken för ett långtgående tjänstemannastyre måste uppmärksammas.

I det sammanhanget är det viktigt att samspelet mellan å ena sidan svenska experter och tjänstemän och å andra sidan Regeringskansliet fungerar väl. Statskontoret har utfört en enkätundersökning bland alla departement och 160 myndigheter om Sveriges agerande inom EU och därvid funnit att det förekommit att svenska regeringsombud saknat tydliga politiska ställningstaganden från regeringens sida och att detta försvagat det svenska inflytandet. Närmare hälften av berörda myndigheter anser att regeringen inte alls eller i liten utsträckning givit styrsignaler för den svenska linjen i kommittéer och arbetsgrupper.[12] En intervjuundersökning som genomförts av kommissionens sekretariat[13] bekräftar detta, exempelvis menar en verkschef:

> 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.[14]

Samtidigt är formerna för förankringsarbetet ännu i många delar outvecklade, vilket kan leda till otydligheter vad gäller roller och ansvar. Ett statsråd framhåller följande:

> De [myndighetstjänstemännen] 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 grundproble-

---

[12] Statskontoret, Staten i Omvandling, 1996:15.

[13] Ett 70-tal såväl aktiva som före detta statsråd, statssekreterare, chefstjänstemän på departement och myndigheter samt verkschefer har intervjuats. Intervjuerna har genomförts utifrån ett strukturerat och öppet frågeformulär (se SOU 1997:15 s. 79 f.).

[14] SOU 1997:15, s. 105.

met, för det finns många som tror att de är myndighetsrepresentanter.[15]

Kommissionen vill framhålla att villkoren för samarbetet i dessa avseenden är komplicerade. Det är exempelvis inte alltid möjligt att ange tydliga riktlinjer inför förhandlingar, och då kanske särskilt i internationella organ. Nya frågor kan uppstå i samband med själva förhandlingsarbetet. Och som en verkschef framhåller i kommissionens intervjuundersökning kan tjänstemännen "inte i varje sekund ringa tillbaka och fråga hur man [politikerna] ställer sig i olika frågor."[16]

Att förespråka att de olika parterna - myndigheter, organisationer och företag - skall renodla sina respektive roller är problematiskt i en situation där starka nationella intressen talar för samordning, menar Jacobsson:

> Sammanblandningsekonomin är visserligen omöjlig som ideal, men de reglerande strukturer som håller på att växa fram tycks inte fästa så stort avseende vid detta. - - - Internationaliseringen och europeiseringen återskapar på ett kraftfullt sätt nationen som aktör. Frågan om sammanblandningen bör finnas är knappast den mest adekvata; snarare då hur sammanblandningen skall utformas.[17]

En förvaltningspolitik för staten som helhet

Regeringen och Regeringskansliet har det högsta ansvaret för samordningen av den statliga verksamheten. Brister i Regeringskansliets sätt att fungera utgör en delförklaring till den fragmentering av staten som kommissionen har iakttagit.

Trots de iakttagelser som kommissionen nu har redovisat måste ett helhetsomdöme om statsförvaltningen utfalla positivt. Den svenska förvaltningsmodellen med ett litet regeringskansli och fristående ämbetsverk är även i vår tid en ändamålsenlig form för genomförandet av de i demokratisk ordning fattade besluten. Statstjänstemännen har en jämförelsevis god utbildning. Utifrån givna förutsättningar uppfyller myndigheterna enligt kommissionens mening kraven på rättssäkerhet och effektivitet på ett i det stora hela bra

---

[15] SOU 1997:15, s. 105.

[16] SOU 1997:15, s. 105.

[17] SOU 1997:30, s. 100.

sätt. Det ges många goda exempel på hur statsförvaltningen, ofta med stöd av modern informationsteknik, har kunnat förbättra sina prestationer och sin service till allmänheten.

Svensk förvaltningspolitik möter ändå i dag såväl klassiska byråkratiproblem som utmaningar hörande till vår egen tid i fråga om förvaltningens styrbarhet, tendensen till fragmentering av den statliga verksamheten och följderna av internationaliseringen. De lösningar som de senaste tjugo årens förvaltningspolitiska diskussioner anvisat är goda och användbara i många situationer och för många verksamheter, men framstår i andra fall som otillräckliga och i vissa fall som kontraproduktiva. Kommissionen anser att förvaltningspolitiken och de förvaltningspolitiska problemen måste ges ökad uppmärksamhet. Sverige behöver en medveten och sammanhängande förvaltningspolitik som är tydligt inriktad på den statliga verksamheten som helhet.

2 Förvaltningspolitikens innebörd och uppgifter

Förvaltningspolitikens ram

Regeringsformen från år 1974, som bygger på folksuveränitetens princip, är grundvalen för det svenska förvaltningssystemet och utgör därmed ramen för förvaltningspolitiken. Grundstenar för statsförvaltningens roll och uppgift i den svenska rättsstaten med representativ parlamentarisk demokrati är följande stadganden i regeringsformen:

- all offentlig makt i Sverige utgår från folket
- folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse
- riksdagen är folkets främsta företrädare
- all offentlig maktutövning utövas under lagarna
- regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen
- för den offentliga förvaltningen finns under regeringen lydande förvaltningsmyndigheter som sakligt och opartiskt skall förverkliga de politiska mål som riksdagen och regeringen beslutar
- det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällsområden

Andra grundstenar för förvaltningen är två bestämmelser i tryckfrihetsförordningen:

- handlingar hos myndigheterna skall som huvudregel vara tillgängliga för allmänheten
- envar är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och rätt att för publicering meddela uppgifter i alla frågor, även anonymt, med undantag för visst skydd för enskild rätt och allmän säkerhet

I enlighet med stadgandena i regeringsformen är statsförvaltningen en del av den representativa demokratin och har därför ett ansvar inför medborgarna och deras valda representanter. De statliga organen erhåller sina befogenheter genom en kedja av mandat från medborgarna till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till de statliga förvaltningsmyndigheterna, och omvänt är riksdagen ansvarig inför medborgarna, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen - den demokratiska styr- respektive ansvarskedjan.

Statsförvaltningen och dess representanter har också att verka i ett samspel med aktörer utanför den demokratiska styrkedjan. Detta förhållande har förstärkts genom internationaliseringen, som ökar kraven på långsiktighet och konstruktivt samarbete för gemensamma svenska mål. Stora delar av arbetet i EU och i andra internationella organisationer äger rum i nätverk mellan olika länders myndigheter med deltagande också av intresseorganisationer och företag. Staten tenderar att i sådana sammanhang vara en aktör bland många.

Den svenska förvaltningsmodellen

Små politikskapande departement och relativt självständiga verkställande myndigheter med långtgående befogenheter är en väsentlig del i det som benämns den svenska förvaltningsmodellen. Förbudet mot ministerstyre brukar lyftas fram särskilt. Det innebär att regeringen dels fattar sina beslut kollektivt,[18] dels inte får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.[19]

Formerna för statsförvaltningen uppfattades länge som relativt oproblematiska, men under 1970-talet uppmärksammades relationerna mellan statsmakterna och förvaltningen. Den demokratiska styrningen av förvaltningsverksamheten uppfattades som otillräcklig. En diskussion inleddes om myndigheternas självständighet och de restriktioner som kringgärdar politikernas möjligheter att styra. Frågor av detta slag blev en av utgångspunkterna för den debatt om problemet med statsförvaltningens styrbarhet som vi i *kapi-*

[18] RF 7:3. Vissa undantag finns dock.

[19] RF 11:7.

tel 1 redovisar som en av våra huvudsakliga iakttagelser. I *kapitel 6* diskuterar vi närmare frågan om så kallad informell styrning.

Myndigheternas självständighet har behandlats i flera statliga utredningar under senare år.[20] Alltjämt finns emellertid en utbredd osäkerhet i denna fråga. Konstitutionsutskottet mottar årligen anmälningar, i vilka statsråd anklagas för att på otillbörligt sätt ha försökt styra myndigheter. Att det finns oklarheter och betydande skillnader i synen på relationerna mellan regering och myndigheter visar också kommissionens intervjuundersökning.[21]

De diskussioner som förts har ofta tagit sin utgångspunkt i den nyss nämnda demokratiska styr- och ansvarskedjan. Myndigheternas underordnade roll och krav på lojalitet gentemot regeringen har betonats. Förvaltningsutredningen menade att myndigheterna genom bemyndiganden och "formlös praxis" hade tillerkänts en självständighet som inte ansågs ha stöd i regeringsformen. Regeringsformens bestämmelser om att regeringen "styr riket"[22] och att de statliga förvaltningsmyndigheterna "lyder under regeringen"[23] ger, enligt utredningen, regeringen i princip oinskränkt befälsrätt över förvaltningen vad gäller frågor som faller utanför RF 11:7. Man menade också att detta skyddade område är betydligt snävare än vad som tidigare ofta gjorts gällande.[24]

Verksledningskommittén, vars betänkande låg till grund för det s.k. verksledningsbeslutet,[25] delade denna inställning:

> RF:s regler, främst 11:6-7, utgör . . . en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation.[26]

---

[20] Se särskilt SOU 1983:39 och SOU 1985:40.

[21] SOU 1997:15, kap. 3.

[22] RF 1:6. Vissa myndigheter lyder emellertid under riksdagen.

[23] RF 11:6.

[24] SOU 1983:39, s. 46 f.

[25] Prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29, rskr. 1986/87:226.

[26] SOU 1985:40, s. 38.

Denna tolkning av RF 11:6-7 har emellertid starkt ifrågasatts, bland annat i remissyttranden över de nämnda utredningarnas betänkanden och i den juridiska doktrinen.[27]

De nu behandlade grundlagsbestämmelserna reglerar förvaltningens ställning mer direkt. Utöver dessa finns det bestämmelser och faktorer av annat slag som mer indirekt påverkar myndigheternas relation till regeringen.

Två sådana bestämmelser har vi redovisat inledningsvis i detta kapitel, nämligen att den offentliga makten skall utövas under lagarna – vilket innebär att myndigheter skall bortse från regeringens direktiv om de strider mot lag[28] – och att myndigheterna i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. RF stadgar också att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen.[29] Vidare framgår av RF att riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd enbart i angelägenhet som rör dennes tjänsteutövning.[30] Regeringsformen ålägger också förvaltningsmyndigheterna, som representanter för det allmänna, att respektera medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.[31] Nu nämnda bestämmelser understryker att ämbetsmannens lojalitet inte skall riktas enbart mot de politiker som har makten utan också mot lagarna.

Regeringen och dess kansli står i ett visst beroendeförhållande till myndigheterna. Regeringskansliets resurser är förhållandevis små. Resurserna och sakkunskaperna finns huvudsakligen hos myndigheterna. Det är därför av central betydelse att myndigheterna kan förmedla kunskaper och idéer till departementen för regeringens ställningstaganden i olika frågor.

---

[27] Se bl.a. Ragnemalm, H, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna, synpunkter på Verksledningskommitténs grundlagstolkning, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1986:1.

[28] Detta framgår också av RF 11:14, den s.k. lagprövningsrätten, som uppmanar domstolar och förvaltningsmyndigheter att inte tillämpa föreskrifter som strider mot överordnad författning eller som tillkommit på ett formellt felaktigt sätt.

[29] RF 11:8.

[30] RF 12:5. Jfr KU 1980/81:25, s. 22.

[31] RF kap. 2.

Myndigheterna har en formell skyldighet enligt RF att vid beredning av regeringsärenden förse Regeringskansliet med behövlig information.[32] Bestämmelsen tar sikte på det s.k. remissväsendet, men traditionellt anses myndigheterna också ha en mer allmän skyldighet att förse Regeringskansliet med information nödvändig för beslutsfattandet. Många personer i kommissionens intervjuundersökning menar att det i denna skyldighet även ingår att sakkunnigt bedöma regeringens beslut, även om det innebär kritik.[33] Den bestämmelse i verksförordningen (§ 9), som stadgar att myndighetens chef skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet, kan ses som ett led i denna skyldighet.

Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är sålunda komplicerat. Förvaltningen skall vara lojal mot riksdag och regering och i enlighet med den demokratiska styr- och ansvarskedjan verkställa de beslut som statsmakterna fattat. I lojaliteten ingår dock också att granska besluten och förse regeringen och dess kansli med kritiska analyser.

Stat och kommun

Den svenska folkstyrelsen förverkligas enligt regeringsformen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Detta markerar den betydande roll som kommunerna spelar i det svenska samhället och för den svenska demokratin. Grundlagsstadgandet innebär en reell självbestämmanderätt och ett krav på en väl fungerande samverkan mellan stat och kommun.

Den svenska förvaltningsstrukturen kännetecknas av en långt gående delegering till den kommunala nivån. Kommissionen bedömer att kommunernas ställning kommer att förbli stark. Många skäl talar för det.

Som vi skall utveckla i det följande syftar demokratin som styrelseform till att ge medborgarna ett så stort inflytande som möjligt över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro direkt eller indirekt. Även om formerna för den kommunala demokratin och dess lokala förankring behöver utvecklas ytterligare är den en ändamålsenlig styrelseform

---

[32] RF 7:2.

[33] SOU 1997:15, kap. 3.

när det gäller angelägenheter som ligger nära dem de berör. Den främjar överblick och underlättar kontakter mellan politiker och väljare.

På förslag av regeringen har riksdagen beslutat att regionala självstyrelseorgan under en försöksperiod skall överta det regionala utvecklingsansvar som nu vilar på länsstyrelserna och vissa andra statliga uppgifter. I ett län skall i stället vissa uppgifter på försök överföras till länsstyrelsen. Försöksverksamhetens syfte är att utveckla former för bättre demokratisk kontroll av det regionala utvecklingsarbetet.[34]

Det är vanskligt att bedöma vilka effekter de beslutade åtgärderna kan få vad gäller både den demokratiska förankringen och förutsättningarna för statsförvaltningens arbete. Decentraliseringen till regionala organ kan innebära att primärkommunernas position försvagas. En annan effekt torde bli att förutsättningarna för statens tillsyn och kontroll ändras. Kommissionen finner det angeläget att statsmakterna utnyttjar försöksverksamheten som stöd för att lägga fast en tydlig strategi för fördelningen av ansvar mellan staten och kommunala organ, såväl generellt som vad gäller statens roll på den regionala nivån. En sådan strategi bör vara principiellt grundad så att ansvarsfördelningen kan uppfattas som långsiktigt hållbar och stabil.

I kommissionens direktiv sägs att nuvarande statliga åtaganden skall vara en utgångspunkt för arbetet, vilket vi har tolkat så att kommissionen inte skall behandla frågor om statligt och kommunalt huvudmannaskap. Åtskilliga frågor om kommunal demokrati, innefattande bland annat organisering och styrning av kommunala organ, behandlas eller har nyligen behandlats av andra kommittéer.[35] Vi har därför valt att avgränsa vårt arbete till den statliga förvaltningen. I ett par fall, där statsförvaltningen arbetar direkt mot kommunala organ eller där det av andra skäl är särskilt fruktbart att se all offentlig verksamhet som en helhet, har vi dock behandlat frågor som närmare berör kommunerna.

Inom områden där de kommunala organens roll i stor utsträckning präglas av att de verkställer statliga program och där staten har särskilt intresse av att bevaka nationella intressen i fråga om kvalitet och likformighet är ändamålsen-

---

[34] Prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77.

[35] T.ex. SOU 1996:169.

liga metoder för statlig tillsyn av stor vikt. Vi behandlar tillsynsfrågor i *kapitel 7*.

I betänkandet betonar vi frågor om statstjänstemannarollen och om ett offentligt etos. Det finns skäl att i dessa senare frågor, som behandlas närmare i *kapitel 13*, ha en för hela den offentliga sektorn gemensam syn. I det kapitlet behandlar vi vidare de offentliganställdas rättsliga ställning generellt, utan begränsning till de statsanställda.

Begreppet förvaltningspolitik

Med förvaltningspolitik menas här övergripande och generella riktlinjer och åtgärder som statsmakterna beslutar med sikte på att organisera, styra och kontrollera förvaltningen så att de av riksdagen och regeringen angivna målen för statens verksamhet uppnås. Med hänsyn till att statsförvaltningen rymmer verksamheter av mycket skiftande slag, måste de förvaltningspolitiska principerna anpassas till skilda verksamheters olika karaktär och syfte.

Förvaltningspolitiken avser

- förvaltningens struktur, organisation och personal
- lednings- och verksamhetsformerna i förvaltningen
- styrning, uppföljning och tillsyn av förvaltningen
- långsiktig förnyelse och utveckling inom statsförvaltningen

Ansvaret för att se till att förvaltningspolitiska riktlinjer får genomslag och att uppställda mål nås åvilar i första hand Regeringskansliet och respektive departement. Förvaltningspolitikens styrmedel är av olika slag. Statsmakterna beslutar om regler, organisationsprinciper, verksamhetsmål, ekonomiska medel m.m. Den politiska styrningen kan också utövas genom vägledande offentliga uttalanden och direkta kontakter mellan departements- och verksledningar.

De överordnade målen för förvaltningspolitiken

Med utgångspunkt i regeringsformen vill kommissionen ange demokrati, rättssäkerhet och effektivitet som överordnade mål för förvaltningspolitiken.

I rättssäkerhet ligger att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar, däribland EU:s rättsregler, med vidsträckta möjligheter för

enskilda att få sin sak prövad av domstol. Förutsebarhet och likabehandling är viktiga delar av rättssäkerheten. Med effektivitet menas att de av statsmakterna fastlagda målen för verksamheten nås med rimlig resursinsats och inom givna ekonomiska och andra ramar.

Demokrati som ett mål för förvaltningspolitiken låter sig inte lika lätt definieras och kan bli föremål för varierande tolkningar; förhållandet mellan demokratimålet och andra överordnade mål är komplicerat.

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet måste ses i sitt inbördes sammanhang. Förvaltningen tjänar inte demokratin väl, om den inte samtidigt fyller höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Effektivitet i arbetet med förvaltningsärenden, frikopplad från demokratin och rättsstatens normer, är ett tvivelaktigt och ibland negativt värde. Högsta rätt kan vara högsta orätt om rättsreglerna saknar förankring i medborgarnas medvetande och demokratiska värderingar.

Samtidigt finns det ett spänningsförhållande mellan de överordnade värdena. Förvaltningens styrbarhet är en demokratifråga, men kraven på rättssäkerhet och effektivitet sätter gränser för den politiska styrningen. Ekonomiska rationaliseringskrav kan kollidera med rättssäkerhetskravet. Det finns ingen allmängiltig formel för hur de överordnade värdena skall vägas mot varandra. Att finna den rätta balanserade helheten av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är förvaltningspolitikens mest centrala uppgift.

I demokratins teori har byråkratin alltid utgjort ett problem. Det är inte möjligt att styra en omfattande och komplex statsförvaltning på ett sådant sätt att dess maktutövning helt och hållet framstår som ett utflöde av beslut fattade av demokratiskt valda organ. En sådan ordning vore inte heller önskvärd, eftersom den skulle förutsätta en starkt centraliserad och hierarkisk styrning, som inte skulle gagna effektiviteten och inte heller harmoniera med de demokratiska värdena i vidare mening. Förvaltningens arbete bör kännetecknas av kunskap, erfarenhet, initiativförmåga och engagemang. Oundvikligen blir byråkratin, eller delar av den, i stor utsträckning en självständig maktfaktor i samhället i kraft av sina befogenheter, sin kontroll över ekonomiska resurser och sin professionella kompetens. Beslutsfattarna i statsförvaltningen är en av samhällets makteliter, vid sidan av de ledande skikten inom politiken, näringslivet, organisationsväsendet, massmedierna och kulturlivet.

Detta demokratiproblem är inte av organisatorisk eller formell karaktär, eftersom förvaltningen är tydligt underställd statsmakterna och ansvarig inför dem. Problemet ligger i stället i risken att förvaltningstjänstemännen påverkas av egna intressen och värderingar, som inte sammanfaller med allmänintresset. Den klassiska byråkratikritiken gällde en konservativ, socialt exklusiv ämbetsmannaklass, som präglats av en gången tids överhetssamhälle. De farhågor man kan hysa i dag gäller snarare förekomsten av särintressen, yrkeslojaliteter och snäva, gruppbetonade inifrånperspektiv inom olika förvaltningar och myndigheter. Att motverka sådana tendenser är en av förvaltningspolitikens uppgifter.

Demokratin som styrelseform syftar till att ge medborgarna ett så stort inflytande som möjligt över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro, direkt eller indirekt. Hur tjänar förvaltningen bäst detta ändamål? Ställer man frågan så, visar det sig återigen att demokratikravet på förvaltningen är sammanflätat med, eller sammanfaller med, de två andra överordnade målen, rättssäkerhet och effektivitet. Förutsebarhet, likabehandling och hög etisk standard liksom effektivitet och ansvarsfull hantering av allmänna medel underlättar för enskilda att planera och styra sin egen tillvaro. Förvaltningstjänstemännens duglighet, kunskaper och erfarenheter är i detta perspektiv ett demokrativärde. Statsförvaltningen och statstjänstemännen är en del av det demokratiska systemet.

Förvaltningspolitikens demokratimål ger kommissionen anledning att betona vikten av chefers och anställdas rörlighet inom förvaltningen, variation och bredd i fråga om utbildning och andra bakgrundsfaktorer vid nyrekrytering liksom jämställdhet vid anställning och befordran samt lekmannamedverkan i förvaltningen. Om man finner de rätta formerna härför, främjar sådana inslag i förvaltningspolitiken också rättssäkerhet och effektivitet.

Den öppenhet som är grundad på tryckfrihetsförordningens stadganden om handlingsoffentlighet samt om meddelarfrihet och meddelarskydd anser kommissionen vara ett grundläggande värde i förvaltningspolitiken. Allmänhetens insyn i statens verksamhet är en viktig del av demokratin och rättssäkerheten och torde även bidra till att öka måluppfyllelsen och ge en god resurshushållning.

Förvaltningspolitiken har stora kontaktytor med andra områden av politiken. Den har ett starkt samband med de rätt-

spolitiska och konstitutionella frågorna. Att hävda goda generella riktlinjer för förvaltningen och att utveckla en hög förvaltningsetik är uppgifter som ligger nära regeringens allmänna rättsvårdande ansvar.

Det finns starka samband mellan förvaltningspolitik och ekonomisk politik. Förvaltningspolitiken har ibland till uppgift att anpassa den offentliga förvaltningen till den av statsmakterna förda utgiftspolitiken. Sparmål i olika former kan samtidigt få övergripande konsekvenser för statsförvaltningen i dess helhet.

Förvaltningspolitiken har också beröringspunkter med statens politik i förhållande till kommuner och landsting. Förvaltningspolitikens övergripande mål bör enligt kommissionen gälla all offentlig verksamhet.

Några huvudsakliga riktlinjer

Förvaltningspolitik och allmän politik är sammanflätade. Föreställningar om vad staten bör göra och om hur det skall göras hänger intimt samman. Av skäl som kommissionen redovisat inledningsvis är det troligt att de förvaltningspolitiska problemen kommer att uppfattas som alltmer centrala.

Synen på förvaltningspolitikens innebörd och uppgifter har växlat från tid till annan, och man kan utgå från att det blir så även i framtiden. Påfallande är att trender och idéer på detta område ofta slår igenom samtidigt i flera länder och att vissa tänkesätt under en period tenderar att bli dominerande.

Förvaltningspolitiken bör enligt vår mening kännetecknas av en kritiskt prövande hållning till sådana trender och av öppenhet för alternativa tänkesätt.

I *kapitel 1* har kommissionen framhållit statsförvaltningens svårstyrbarhet, tendensen till fragmentering av statens verksamhet och följderna av internationaliseringen som frågor av övergripande betydelse för förvaltningspolitiken. Därmed har också antytts vad som är förvaltningspolitikens viktigaste uppgifter. Det gäller att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och en brist på inre sammanhang i statens verksamhet. Förvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten och främja en för all statlig verksamhet så långt möjligt gemen-

sam förvaltningskultur och förvaltningsetik, dvs. att skapa enhet i mångfalden.

De riktlinjer kommissionen vill anvisa är av flera slag.

- Inom ramen för sin uppgift att övervaka och kontrollera regeringsmakten bör riksdagen spela en större roll än i dag i förvaltningspolitiken.
- Regeringskansliets samverkan med förvaltningsmyndigheterna behöver utvecklas. Vissa funktioner behöver förstärkas och den inre samordningen förbättras.
- Regeringen måste ta ett fastare grepp i frågor om förvaltningspolitikens kunskapsuppbyggnad, statstjänstemännens utbildning och rekryteringen av chefer.
- Styrningen av myndigheternas verksamhet måste utvecklas och anpassas efter varierande förutsättningar. Kompletterande instrument bör prövas.
- Förvaltningens förmåga att verka tillsammans med olika intressenter i samhället bör värnas och utvecklas.
- Kommissionen ser offentlighetsprincipen som inte bara en medborgerlig rättighet utan som en viktig aspekt på förvaltningspolitiken. Vi behöver genomtänkta strategier för att hävda denna princip, bland annat i Europaintegrationen och i samband med övergången från pappershantering till information i digital form.
- Förvaltningens organisering rymmer en mängd frågor om former för statlig verksamhet - renodling, avsektorisering, val av samverkansformer m.m. - där kommissionen tar ställning utifrån de övergripande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.
- Förvaltningsmyndigheternas ledningsformer bör ses över i syfte att förbättra styrningen och tydliggöra ansvaret.
- Rollen som statstjänsteman bör göras tydligare och förankras i ett offentligt etos, där ansvaret för den offentliga verksamheten som helhet står i förgrunden.

Dessa riktlinjer utvecklas i kapitel 4 och följande med rekommendationer och förslag.

3 Förvaltningspolitiken under olika skeden

I detta kapitel beskrivs översiktligt statsförvaltningens utveckling och förvaltningspolitikens huvuddrag i ett efterkrigstidsperspektiv. Kapitlets huvudteman är synen på staten samt utvecklingen av statliga åtaganden och statlig organisering. Kapitlet inleds med en tillbakablick i ett längre historiskt perspektiv.[36]

Det historiska arvet

Den svenska statsförvaltningen har djupa historiska rötter. Den ämbetsmannastat som byggdes på 1600-talet och som konsoliderades på 1700-talet kunde vid övergången till det moderna och demokratiska Sverige fungera utan grundläggande strukturförändringar. Den kännetecknande dualismen – relativt små departement och, ofta, stora och självständiga ämbetsverk – har sitt ursprung från stormaktstiden, men blev bestående institutionaliserad under frihetstiden. Även enskilda myndigheter uppvisar en mycket lång historia; exempel är hovrätterna, Kammarkollegium och länsförvaltningarna.

Kontinuiteten var dock inte helt obruten. Ämbetsmannastaten i sin tidiga form omvandlades kraftigt under 1800-talet. 1900-talets parlamentarism och den efterföljande demokratiseringen förändrade statsförvaltningen på ett grundläggande sätt. Ämbetsmannakårens maktställning försvagades, när regeringen kom att bestå av politiker förankrade i en folkvald riksdag. Efterhand skedde en viss förskjutning från den judiciella förvaltningen i riktning mot en ökad vikt för olika sakfrågor, vilket bidrog till att minska ämbetsmannakårens sociala slutenhet. Dominansen av jurister i förvaltningen

---

[36] Kapitlet bygger främst på Premfors. (*Statsförvaltningens utveckling.* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. Kommissionens arkiv, dnr 18/96.) Se även SOU 1997:7 och SOU 1997:9.

minskade och kom gradvis att brytas genom rekrytering av andra yrkesgrupper, exempelvis ekonomer och ingenjörer.[37] Vid sekelskiftet 1900 började organiserade intressen involveras i förvaltningen, och denna förvaltningskorporatism kom sedermera att utvecklas till ett svenskt särdrag.

De viktigaste förändringarna sammanhänger emellertid med statens omfattande expansion. Ett par decennier in på 1800-talet inleddes en tillväxt i statens åtaganden, som visserligen har varierat i tempo men som inte har visat tecken på att avstanna förrän i vår tid. I samtidigt pågående processer liberaliserades näringsliv och politik och aktiverades den svenska staten. I det inledande skedet var det huvudsakligen utbyggnaden av infrastrukturen som staten engagerade sig i, men redan kring sekelskiftet 1900 togs de första stegen i byggandet av välfärdsstaten.

Välfärdsstatens konsolidering

Redan år 1945 hade staten gjort många och omfattande åtaganden, och den uppvisade en varierad organisation. Departementen, som år 1840 varit sju, hade blivit tio och dessutom flerfalt större än tidigare. Antalet ämbetsverk, som länge varit omkring ett tiotal, var nu fler än femtio; därtill kan läggas ett ännu större antal råd och nämnder samt ett stort antal statliga bolag.

En omfattande och snabb utbyggnad av välfärdsstaten ägde nu rum. Flera stora statliga åtaganden beslutades, utvidgades eller gavs en mer ambitiös inriktning under de första efterkrigsåren. Det gällde till exempel reformerad folkpension, allmänna barnbidrag och allmän sjukförsäkring, utbildning, forskning, arbetsmarknadspolitik, arbetarskydd och bostadsbyggande.

För att verkställa de stora sociala välfärdsprogrammen inrättades särskilda myndigheter för olika ändamål med specialistkompetens inom sina sakområden, t.ex. Arbetsmarknadsverket, Bostadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. I de flesta fall skedde detta genom sammanslagningar eller utbrytningar. Särskilt inom arbetsmarknads-, arbetarskydds- samt jord- och skogsbrukssektorerna fick förvaltningskorporatismen starkt genomslag vid konstruktionen av de nya myndigheterna.

---

[37] Torstendahl, R, Byråkratisering och industrikapitalism, 1985, s. 31 f.

En redan påbörjad decentralisering till regionala och lokala nivåer accelererade. Många centrala verk inrättade regionala organ vid sidan av länsstyrelserna. En stor del av välfärdsproduktionen, till exempel social omvårdnad, skolundervisning, sjukvård, liksom ansvaret för bostadsutbyggnadsprogrammet, decentraliserades till kommunal nivå men med tillsynsansvaret kvar hos staten. Kommunernas roll som verkställighetsorgan med avseende på nationella reformer befästes.

Det var alltså en tid av statlig expansion och utbyggnad i takt med en stark ekonomisk tillväxt. Den höga utbyggnadstakten bröts dock under den första halvan av 1950-talet med den lägsta omfattningen av nya statliga åtaganden under hela perioden 1945-95. Utbyggnaden av näringslivet prioriterades, och i konkurrensen om arbetskraften gick industrin före den offentliga sektorn. Det fanns också en debatt om statliga besparingsåtgärder som med samma kraft skulle återkomma först under 1980-talet.

Rekordåren

Åren runt 1960 blev en brytpunkt i den svenska statens utveckling. För den offentliga ekonomin innebar beslutet om omsättningsskatt år 1960 att en grund lades för en accelererad statlig tillväxt. Under en tioårsperiod gick Sverige från en mittenposition till att ha den största offentliga sektorn inom OECD. Detta var en utbyggnadsperiod som saknar motsvarighet i den svenska förvaltningens historia. Den statliga verksamhetens utgifter som andel av BNP, som hade legat kring 15 % år 1950, steg till dryga 20 % år 1965 och till 40 % år 1980 (se figur).

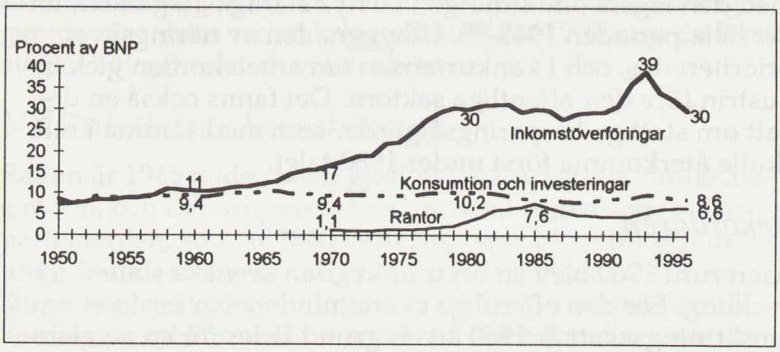
Det fanns en stark tilltro till politiska lösningar på samhällsproblemen liksom en utbredd optimistisk syn på möjligheten att styra och planera samhället. Det tog sig bland annat uttryck i ett tilltagande planeringstänkande; det var de stora programmens tid.

Utbyggnaden till trots var det emellertid inte fråga om särskilt många nya åtaganden. Några exempel finns dock: bland andra u-landsbistånd, partistöd, presstöd, tandvårdsförsäkring samt studiestöd för vuxna. Regionalpolitik och näringspolitik var inga nya politikområden, men de aktiverades. Någon egentlig avveckling av åtaganden skedde inte, i stället vidgas nästan alla. Många reformer och utbyggnadsprogram var mycket resurskrävande; det gällde exem-

pelvis inom utbildnings-, arbetsmarknads-, bostads-, familje-, regional- och industripolitiken.

Organiseringen av den statliga verksamheten genomgick stora förändringar. Inom ett stort antal områden tillkom nya myndigheter eller reformerades den existerande organisationsstrukturen.38 Under 1960- och 1970-talen genomfördes vidare vissa reformer i syfte att stärka länsstyrelsernas roll i samhällsbyggandet och bättre samordna insatser för regional utveckling.

Statens och socialförsäkringssektorns utgifter 1990–1995



Källor: SCB och Statskontoret. Anm: bidragen till och från EU är nettoredovisade.

---

[38] I början av 1960-talet skedde organisationsförändringar på socialförsäkringsområdet (främst Riksförsäkringsverket), rationaliseringsområdet (Riksrevisionsverket och nya Statskontoret) och statistikområdet (nya Statistiska centralbyrån). I mitten av 1960-talet skedde omstruktureringar inom bland annat biståndsområdet (SIDA), utbildningsområdet (nya Skolöverstyrelsen och nya Universitetskanslersämbetet), polis - och åklagarväsendet (förstatligandet och Rikspolisstyrelsen) samt miljöområdet (Naturvårdsverket). Omkring år 1970 skedde organisationsreformer inom skatteförvaltningen (Riksskatteverket), industripolitiken (bland andra Industridepartementet och Statens industriverk), social- och hälsovården (nya Socialstyrelsen), invandrarområdet (Invandrarverket) samt konsumentpolitiken (Konsumentverket). Vid mitten av 1970-talet omorganiserades den statliga kulturförvaltningen (bland annat Kulturrådet) och skedde omstruktureringar inom energipolitiken (flera nya, mindre myndigheter), kontrollområdet (Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket) samt forsknings - och högskolepolitiken (Universitets- och högskoleämbetet, den nya forskningsrådsorganisationen).

Omprövningens tid

Redan under rekordåren, under tidigt 1970-tal, började kritiken mot den offentliga sektorn att växa. Kritiken riktades både mot vad som uppfattades som onödig byråkrati och centralism och en allt mer svåröverskådlig och svårstyrd offentlig förvaltning. Regeringen reagerade bland annat genom att förslå åtgärder mot krångel och onödig byråkrati, varvid decentralisering fördes fram som ett viktigt instrument.[39]

Tiden kring decennieskiftet 1980 var på många sätt en brytpunkt. Det hastigt växande underskottet i statsbudgeten medförde krav på att ompröva, effektivisera och spara inom den statliga verksamheten. Myndigheterna visade dock låg benägenhet att komma med egna förslag till besparingar och omprövningar som alternativ till generella nedskärningar. Regeringen tog initiativ för att finna metoder för att bättre hushålla med statens resurser.

Rekordårens positiva syn på politiska lösningar förbyttes på kort tid i skepsis såväl inom politiken som bland medborgarna. Kritiken mot staten och statsförvaltningen ökade. Medan kritiken under sjuttiotalet gick ut på att man borde ersätta de stora och centralistiska statliga ämbetsverken med lokalt politiskt styre, var ett centralt tema i åttiotalskritiken, och då särskilt under dess senare del, att både statlig och kommunal verksamhet i så stor utsträckning som möjligt borde överlåtas till marknaden.

Jämfört med rekordåren växte statens verksamhet betydligt långsammare och de statliga åtagandena blev färre och mer selektiva. Antalet anställda i statsförvaltningen började minska i början av 1980-talet. Prioriteringar var nödvändiga i en tid av ekonomisk knapphet, men de viktiga välfärdsåtagandena var tämligen opåverkade under 1980-talet.

Inom vissa "unga" politikområden var aktiviteten och omsättningen av åtaganden betydande. Dit kan räknas miljö-, energi- och jämställdhetspolitiken samt handikappfrågorna. Ett område som växte påtagligt är vad som kan betecknas som internationella åtaganden i vid bemärkelse

Organisationsförändringarna var under 1980-talet mindre omfattande än under de båda föregående decennierna. Stora

---

[39] Prop. 1978/79:111.

förändringar genomfördes dock inom miljö- och energiområdena. Nya ombudsmannainstitut utvecklades också. Vidare pågick under större delen av årtiondet en utveckling mot att anpassa de statliga affärsverken till mer marknadsmässiga villkor. SJ delades och ansvaret för infrastrukturen lades under en särskild organisation, Banverket.

Förvaltningspolitiken inriktades under 1980-talet i ökad utsträckning på att förbättra den politiska styrningen av myndigheterna. I det s.k. verksledningsbeslutet år 1987 klargjordes att regeringsformen ger regeringen goda och tillräckliga möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna.[40] Detaljregleringen av förvaltningsverksamheterna minskade successivt, och delegeringen av en rad administrativa beslut gällande bland annat personal, intern organisation och medelshantering påbörjades och fortgår ännu.[41] Budgetprocessen reformerades och utvecklingen mot en mer mål- och resultatorienterad styrning påbörjades.

Besparingspolitik och renodling

Efter en viss återhämtning under andra halvan av 1980-talet försämrades statens finanser kraftigt i början av 1990-talet. Den statliga verksamhetens utgifter steg till 50 % av BNP efter att ha legat kring 40 % under hela 1980-talet. Ökningen förklaras helt av ökade inkomstöverföringar (bidrag och transfereringar). Krisen innebar att omvandlingstrycket i statsförvaltningen ökade, och det blev nödvändigt att stimulera produktivitet och samhällsekonomisk tillväxt.

Grundstrukturen i den statliga verksamheten ifrågasattes, och krav ställdes på att myndigheternas uppgifter och roller skulle renodlas. Den statliga förvaltningen skulle i första hand inriktas på kollektiva nyttigheter och myndighetsutövning med därtill knuten verksamhet. Konkurrensutsatt affärsverksamhet borde inte bedrivas i myndighetsform. Om verksamheten över huvud taget bedrivs i statlig regi borde bolagsformen övervägas. Inom myndigheterna skulle beställarrollen separeras från producentrollen och entreprenadupphandlingar prövas som alternativ till produktion i egen regi. En ny konkurrenslag beslutades med inriktningen

---

[40] Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

[41] Se RRV 1996:50.

att avreglera marknader och öppna den offentliga sektorn för konkurrens.[42]

Under de allra senaste åren har regeringen allt mer uppmärksammat frågan om vilka uppgifter staten skall åta sig. I de generella kommittédirektiven år 1994 sägs att statliga åtaganden förutsättningslöst skall prövas. [43] I 1995 års finansplan anför regeringen att "... offentliga utgifter måste på ett mer grundläggande sätt omprövas för att utrymme för omprioriteringar skall kunna skapas."[44]

Strävan att särskilja förvaltning och rättskipning har fått ett påtagligt uttryck i att myndighetsutövning i förvaltningsmyndigheter allt mer har kompletterats med eller ersatts av rättskipning i domstol. Denna utveckling, som har pågått länge och med en ökad aktivitet under 1970-talet, har ytterligare förstärkts under senare tid genom åtaganden enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter och medlemskapet i EU.

Under perioden 1990–95 skedde en markant ökning av antalet organisationsförändringar. Antalet myndigheter minskade, men få åtaganden avvecklades. Minskningen av antalet myndigheter berodde till stor del på att konkurrensutsatt affärsverksamhet omvandlades till bolag. De flesta tidigare affärsverken är nu bolag.

Renodlingen har vidare inneburit att flera centrala myndigheter ombildats från planerande och styrande till mer stabsliknande organ åt regeringen med uppgift att följa upp och utvärdera verksamheter som har decentraliserats. Det gäller exempelvis Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen och Universitetskanslersämbetet.

Ytterligare en effekt av renodlingen har varit tillkomsten av nya inspektionsorgan, som avspeglar bolagiseringen av affärsverken, exempelvis Post- och telestyrelsen.

Vid sidan av renodling har även samordning förekommit. Sålunda har myndigheter slagits samman i syfte att nå samordnings- och effektivitetsvinster. Exempel på detta är Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), SIDA och Försvarsmakten.

---

[42] Prop. 1992/93:56, bet. 1992/93:NU17, rskr. 1992/93:144.

[43] Dir. 1994:23.

[44] Prop. 1994/95:100, bil.1, s. 73.

Samordning har varit ett viktigt motiv även för att införa kommunalt i stället för statligt verksamhetsansvar. Detsamma gäller länsstyrelsereformen år 1991, då regionala statliga förvaltningar inordnades i länsstyrelserna. Också därefter har en rad uppgifter förts till länsstyrelserna, bl.a. bostadsfinansieringsfrågor och konkurrensövervakning.

Under den allra senaste tiden har riksdagen beslutat om en försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan i syfte att utveckla formerna för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. I den proposition som låg till grund för beslutet framhålls samtidigt att det är angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen och att ge länsstyrelsen en tydlig roll som regeringens företrädare på regional nivå.[45]

En konsekvens av EU-medlemskapet är de stora krav som ställs på samverkan och samordning inom statsförvaltningen för att den skall kunna företräda svenska intressen i de frågor som behandlas i EU-arbetet. För denna samordning har i Regeringskansliet skapats ett EU-sekretariat. En skyldighet för myndigheterna att biträda regeringen i EU-arbetet har skrivits in i verksförordningen.

Senare års besparingspolitik har inte påverkat utgiftsutvecklingen i statsförvaltningen i någon större utsträckning. Sedan mitten av 1970-talet har förvaltningskostnaderna, mätt i fasta priser, ökat nästan utan avbrott.[46] Dock beräknas produktiviteten i verksamheterna, efter att ha minskat kraftigt fram till mitten av 1970-talet, ha ökat under den senaste tjugoårsperioden.[47] Någon direkt koppling till den förändrade styrningen och genomförda budgetreformer synes denna utveckling inte ha haft. I stället tycks produktivitetsförändringarna bero på en stram besparingspolitik. Inte heller har förändringarna haft någon större betydelse för omprövningen av statliga verksamheter.

Besparings- och effektivitetssträvandena har däremot påverkat personalutvecklingen. Sedan början av 1980-talet har sysselsättningen i statliga myndigheter minskat; under 1980-talet med 10 % och under perioden 1990-1995 med pro-

---

[45] Prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77.

[46] Som andel av BNP har de statliga förvaltningskostnaderna varit relativt stabila sedan år 1960.

[47] Ds 1994:24, s. 20.

centuellt sett lika mycket.[48] Sammantaget har antalet sysselsatta i staten sålunda minskat med 20 %, vilket motsvarar 34 000 personer, under åren 1980-1995.[49] Minskningen i antalet arbetade timmar är mindre, knappt 14 %.[50]

Förändringarna innebär att lönernas andel av förvaltningskostnaderna har minskat, från ungefär 60 % till 50 % under samma period. Vad som i stället har ökat kraftigt är köpen av s.k. främmande tjänster. Redovisningen tillåter inte en närmare precisering av vilka kostnadsslag som ersatt lönerna.

Förvaltningspolitikens utveckling

Även om det har skett stora förändringar av statsförvaltningen och i omvärldsförutsättningarna (bland annat EU-medlemskapet och den moderna informationsteknologin) kännetecknas statsförvaltningens utveckling under efterkrigstiden av betydande kontinuitet. Den har, åtminstone fram till 1990-talet, vuxit i en process där åtagande har lagts vid åtagande och organisation fogats till organisation, huvudsakligen utan att åtaganden har frångåtts eller etablerade organisationer lagts ned. Helt nya åtaganden och organisationer har varit ovanliga. Det har i stället främst handlat om en omfattande expansion av redan gjorda åtaganden och en påtaglig tillväxt inom redan existerande organisationer. Den typiska nya myndigheten har bildats genom sammanläggning eller uppdelning av tidigare verksamheter.

Begreppet förvaltningspolitik som en rubrik för en specifik reformpolitik för statsförvaltningen har en relativt kort historia. De första stegen mot en mer sammanhållen förvaltningspolitik togs åren 1976–77 när regeringen tillkallade Förvaltningsutredningen och Byråkratiutredningen. År 1983 inrättade den nytillträdda regeringen ett särskilt departement, Civildepartementet, med ansvar för förvaltningspolitiska frågor. Regeringen gav förvaltningspolitiken ökad vikt genom att i en skrivelse till riksdagen redovisa ett "samlat program för den offentliga sektorns omvandling och ut-

---

[48] Korrigerat för huvudmannaskapsförändringar och bolagiseringar.

[49] Staten i omvandling, Statskontoret, 1996:15.

[50] SCB, nationalräkenskaperna.

veckling".[51] I programmet framhölls servicekravet på myndigheterna gentemot medborgarna.

Naturligtvis har en politik för statsförvaltningen funnits så länge det har funnits en statsförvaltning, men ungefär år 1980 skedde en tydlig kursomläggning. Tidigare hanterade förvaltningspolitiken i huvudsak en expansion, som byggde på en stark tro på statliga lösningar. Synen på statliga organisationer var tämligen oproblematisk. Myndighetsformen, i ökande grad med korporativa inslag, var huvudalternativet för organiseringen.

Omkring år 1980 började en annorlunda förvaltningspolitik att ta form. Den nya förvaltningspolitiken var i sin grundsyn en reaktion på vad som ansågs vara den allt för snabba expansionens problem.

Förvaltningspolitiken har mer inriktats mot att medverka till att hejda den statliga tillväxten; under 1990-talet blev besparingskraven det primära. Tilltron till offentliga lösningar på samhällsproblemen har minskat starkt, samtidigt som man haft förväntningar om att kunna öka den politiska styrningen av myndigheterna. I ett flertal utredningsbetänkanden, propositioner och andra offentliga dokument från denna period framfördes förslag om hur en effektivare politisk styrning av den offentliga verksamheten skall åstadkommas. Exempel från näringslivet när det gäller organisering och styrning blev mönsterbildande. Reformverksamhet i syfte att lösa andra samhällsproblem än ekonomiska - det dominerande perspektivet under rekordåren - fick relativt sett mindre uppmärksamhet.

Förvaltningspolitikens inriktning har gått från regler till mål, från anslagsstyrning till en resultatstyrd budgetprocess och från "blandade" myndigheter till renodling och marknadsanpassning. Det är samtidigt viktigt att framhålla att decentralisering har varit ett genomgående förvaltningspolitiskt tema under hela efterkrigstiden.

---

[51] Skr. 1984/85:202.

4 En anpassad organisering

Organisatorisk mångfald

Kommissionen har i det föregående framhållit att det är en viktig uppgift för förvaltningspolitiken att verka för en så långt möjligt gemensam förvaltningskultur som ett av flera medel för att motverka den statliga verksamhetens fragmentering. Häri ligger inte något förord för en mer uniform organisering av statsförvaltningen. Varje verksamhet, eller ibland grupp av verksamheter, måste bedömas utifrån sina förutsättningar.

I *kapitel 3* har vi beskrivit vilka huvudsakliga idéer och strävanden som präglat förvaltningspolitiken under olika skeden. En sådan sammanfattning blir med nödvändighet förenklad. Det gäller exempelvis föreställningen att vi har gått från samordning till renodling. Renodling är ingen ny företeelse.[52] Trots att idén har drivits med viss konsekvens under de senaste åren, kommer vi säkert att ha kvar blandformer, där kärnverksamhet är samorganiserad med mer eller mindre artfrämmande verksamhet.

Kommissionen ser stora värden i mångfald, variation och flexibilitet när det gäller sättet att organisera förvaltningen, samtidigt som vi anser det nödvändigt att på olika sätt värna om den inre enheten i statens verksamhet. I våra resonemang i det följande försöker vi avväga dessa två perspektiv mot varandra.

Enligt direktiven bör kommissionen som underlag för överväganden om myndighetsstrukturen göra sektorövergripande analyser av arbetsprocesser och verksamheter som är gemensamma för olika delar av förvaltningen, t.ex. i samband med administration av olika transfereringssystem. Kommissionen har funnit att transfereringarna till hushållen är ett område där en mer samordnad och enhetlig organisering är angelägen. Vi har därför uppdragit åt Statskontoret

---

[52] Se SOU 1997:7, s. 26.

att göra en studie av detta område.[53] Kommissionen diskuterar denna fråga närmare i *kapitel 5*.

Renodling av affärsverksamhet

Vikten av att varje verksamhet bedöms för sig kan illustreras med frågan om renodling av statlig affärsverksamhet. Utgångspunkten är att det i många fall finns ett väl styrkt behov av att kunna särskilja en mer omfattande eller artfrämmande affärsverksamhet. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom en myndighet, varvid den affärsdrivande delen eventuellt kan konkurrensutsättas, eller genom en bolagisering, som kan följas av en privatisering. Det kan finnas starka skäl för ett sådant särskiljande. Rollerna tydliggörs, och balanseringen av de ibland motstridiga kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet underlättas. Risken att affärsverksamhet subventioneras med anslag minskar eller försvinner, och snedvridning av konkurrensen motverkas. Kärnverksamheten "smittas" inte av den artfrämmande kultur som kan utvecklas i affärsrörelsen.

Det kan emellertid också finnas skäl emot sådan renodling. Exempelvis kan stordriftsfördelar, synergieffekter och samordningsvinster gå förlorade. Inflytandet från affärsverksamheten kan främja en ökad förnyelse- och förändringskompetens.

Att ge entydiga rekommendationer är med andra ord knappast möjligt. Kommissionen anser emellertid att statlig affärsverksamhet inte är motiverad på områden där allmänintresset bäst tjänas av fri etableringsrätt och affärsmässig konkurrens. Om det bedöms finnas förutsättningar för en fungerande marknad, bör därför statlig verksamhet inom området avvecklas. Normalt bör detta föregås av en bolagisering. Statens behov av insyn och inflytande till skydd för viktiga samhällsintressen bör tillgodoses genom regelgivning och offentlig tillsyn och kontroll. Om konkurrensen är otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort kan det finnas skäl för staten att driva en egen verksamhet. Även i sådan fall bör myndighetsformen övervägas (se nästa avsnitt).

---

[53] SOU 1996:180.

Offentlig förvaltning i myndighetsform eller i andra former

I en rapport[54] till kommissionen om förvaltningens verksamhetsformer, som kommissionsledamoten och professorn i förvaltningsrätt Lena Marcusson ansvarar för, hävdas att det finns klara fördelar med ett enhetligt myndighetsbegrepp och en enhetlig verksamhetsform, förvaltningsmyndigheten. I ett sådant system finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen: generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet och effektiv handläggning. Kraven på offentlighet och insyn tillgodoses. Ansvaret blir tydligt både internt och externt. Kontroll och sanktioner utgår från samma normer.

Andra fördelar med myndighetsformen som framhålls i rapporten är att den erbjuder en etablerad struktur för styrning och kontroll av användningen av allmänna medel. Offentlig verksamhet har, till skillnad från privata företag, sammansatta samhälleliga mål som måste avvägas mot varandra.

I Marcussons rapport redovisas också argument mot att använda myndighetsformen.

> [Ett] argument tar sikte på att den typiska myndighetsuppgiften myndighetsutövning inte förekommer i verksamheten och att denna är utsatt för konkurrens och därvid hindras av myndighetsreglerna.
>
> I dessa fall borde argumentationen kompletteras med något skäl för offentligt huvudmannaskap över huvud taget, t.ex. behovet av kontroll över centrala resurser för folkförsörjningen eller infrastruktur eller att verksamheten av andra skäl är av särskild samhällelig betydelse och inte kan överlämnas enbart åt privata intressenter . . .[55]

Ytterligare argument som redovisas i rapporten är att myndighetsformen kan försvåra samverkan med olika intressenter, bland annat genom att regelverket begränsar möjligheterna att ingå avtal, att kraven på öppenhet och insyn är hindrande, att den självständiga framtoningen är för svag och intressenterna inte uppfattas som likställda.

---

[54] SOU 1997:38, s. 51-52

[55] SOU 1997:38 , s. 55

I en rapport från Statskontoret till kommissionen visas emellertid att myndighetsformen numera, efter de många internstatliga avregleringarna, anses vara en mycket flexibel form som kan användas för uppgifter av skiftande slag.[56]

För att möjliggöra samverkan med intressenter har på senare år framför allt aktiebolag och ideella föreningar framställts som lämpliga verksamhetsformer, medan däremot stiftelser, efter den nya stiftelselagens tillkomst, ansetts olämpliga och, när det gäller så kallade anslagsstiftelser, omöjliga.

Emellertid är ideella föreningar i dag inte reglerade i lag som associationsform, och det råder osäkerhet om hur många intressenter som krävs för att få till stånd en förening och om hur samverkan skall regleras. Vidare är enligt Marcusson möjligheterna för förvaltningsmyndigheter att själva ingå avtal och medverka vid bildandet av aktiebolag eller stiftelser inte klarlagda. Vad gäller bolag sägs i Marcussons rapport:

> Aktiebolagen är främst utformade för näringsverksamhet och regelsystemet är uppbyggt för att tillgodose andra intressen än sådana som främst gör sig gällande i offentligt finansierad eller understödd verksamhet.[57]

Mot denna bakgrund sägs i rapporten att man kan rikta invändningar mot förordandet av aktiebolag och ideella föreningar som verksamhetsformer för offentlig verksamhet.

Även om formen förvaltningsmyndighet får ökad tillämpning så kommer enligt rapporten åtskilliga delar av den offentliga verksamheten att bedrivas i andra former. Sådana former har en mycket varierad utformning; det finns en "gråzon" mellan de rena förvaltningsmyndigheterna och det privata. Härvid erinras om möjligheterna att överlämna offentlig förvaltning till enskilda rättssubjekt.

Självklart kan riksdag och regering i olika grad reglera sådan verksamhet inte bara materiellt utan också förvaltningsrättsligt. Så till exempel framhålls i Marcussons rapport att förvaltningslagen och offentlighetslagstiftningen i större utsträckning kan göras tillämpliga. Det belyses av regleringen i kommunallagens tredje kapitel som bland annat gör

---

[56] SOU 1997:9, s. 23.

[57] SOU 1997:38, s. 58.

offentlighetsprincipen tillämplig på kommunala bolag och stiftelser.

> Men . . . ingen som helst argumentering [har] förekommit som skulle kunna förklara varför dessa särskilt ingripande regler ansetts nödvändiga för kommunal verksamhet, medan till exempel den statliga bolagsverksamheten hållits utanför vad avser offentlighetsprincipens tillämpning.[58]

Sammanfattningsvis lämnas i rapporten följande rekommendationer.

- Normalt bör myndighetsformen vara självklar för större delen av det statliga åtagandet.
- När existerande gråzonsorgan bibehålls bör åter övervägas om en utvidgning av det offentligrättsliga regelsystemets tillämplighet kan ske för viktiga verksamheter. Särskilt bör övervägas frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser.
- När annan form än myndighetsform används bör riksdagen och regeringen i varje särskilt fall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentligrättsliga regelsystemet förutsätts bli tillämpligt.
- Förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i förenings- och bolagsbildningar bör klarläggas.

Kommissionen ansluter sig till dessa slutsatser. När det gäller myndighetsformen anser kommissionen att den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisering till de varierande förutsättningarna för statlig verksamhet. I rapporten antyds möjligheten att tillskapa en ny offentligrättslig associationsform som utformas särskilt för att lösa sådana problem som ibland anses vara förknippade med myndighetsformen. Men något förslag förs inte fram i denna del.

Enligt kommissionen bör man nu pröva om inte den omvittnade flexibiliteten hos myndighetsformen kan – med bibehållande av dess grundläggande värden – utnyttjas ytterligare för vissa verksamheter. Ett exempel där utrymme

---

[58] SOU 1997:38, s. 60.

torde finnas för en långtgående anpassning är forsknings- och högskoleväsendet.

Större autonomi för forsknings- och högskolemyndigheterna

Cirka 45 000 (20 %) av de drygt 225 000 statligt anställda år 1994 arbetade inom högre utbildning och universitetsforskning. Det innebär att denna verksamhet är den personalmässigt största sfären inom statsförvaltningen.[59]

Redan högskolans betydelse och omfattning talar för att den uppmärksammas särskilt i förvaltningspolitiken. Härtill kommer att uppgifterna många gånger är sådana att den bör ha viss autonomi. Det är vidare viktigt att samverkan kan ske på ett bra sätt med det övriga samhället. Vissa svårigheter att finna lämpliga rättsliga och andra former för samverkan har uppmärksammats, bland annat i Marcussons rapport.[60]

> Från högskolornas sida framhålls att forskning och undervisning på akademisk nivå är en verksamhet som bör stå markerat fri från statsmakternas direkta inflytande. Det hävdas också att den ökande samverkan med näringslivet och andra aktörer ställer krav på att högskolorna skall kunna ingå avtal till exempel om bolagsbildning och över huvud taget bedriva ekonomisk verksamhet på ett effektivt sätt i anslutning till sådan samverkan.
>
> Frågan är komplex och kan inte lösas genom en enkel formel. Olika överväganden kan behöva göras för olika delar av högskolornas verksamhet. Grundläggande utgångspunkter är dock att den offentligt finansierade högskolan tjänar ett allmänt samhälleligt intresse och att en verksamhet som är i så stor utsträckning beroende av offentliga medel givetvis måste styras och kontrolleras av det allmänna. Samtidigt konstateras att detta samhälleliga intresse av forskning och utbildning på hög nivå bäst tjänas av att dessa verksamheter får bedrivas med en omfattande autonomi.

Detta skulle kunna tala för att överväga en särskild förvaltningsform för forskning och högre utbildning. Innan ett sådant övervägande görs är det dock enligt rapporten moti-

---

[59] SOU 1997:9, s. 6

[60] SOU 1997:38, s. 56 ff. Se även SOU 1997:7, s. 99 ff.

verat att utvärdera hur högskolestiftelserna i Jönköping och Göteborg har fungerat och även söka nå ökad klarhet i vilka regler som upplevs som reella hinder för högskolorna.

Vissa delar av högskolornas verksamhet är myndighetsutövning, exempelvis tjänstetillsättningar och frågor om examination. Här behövs det sedvanliga kontrollsystemet, även om graden av tillsyn, kontroll och detaljreglering kan diskuteras och på vissa punkter är föremål för översyn.

Framgångsrik forskning och utbildning ställer krav på relativt långsiktig planering med stabila grundläggande regler och smidiga former för samverkan med forskningsinstitutioner, näringsliv och andra intressenter. Detta kan enligt rapporten leda till önskemål om särskilda lösningar när det gäller anslagsfrågor och ekonomisk styrning samt ett större handlingsutrymme i ekonomiska frågor. Men myndighetsformens flexibilitet borde kunna tillgodose dessa behov. Särskilda initiativ har tagits för att i vissa avseenden underlätta samverkan mellan högskolan och näringslivet.[61] Ytterligare en åtgärd för att öka högskolans självständighet skulle vara att särreglera frågor om rätten att ta emot och hantera donationsmedel.

Kommissionen delar i allt väsentligt de bedömningar i rapporten som nu har återgetts. I likhet med vad som görs i rapporten vill kommissionen vidare förorda att frågorna om universitetens och högskolornas särskilda behov av autonomi och rörelsefrihet för samverkan med andra bör klarläggas. Därvid bör även högskolans behov av integritet i förhållande till andra intressenter och finansiärer än statsmakterna beaktas. Kommissionen anser att regeringen bör ta ett initiativ i denna sak.

Samverkan för överordnade mål

Av många skäl ökar behovet av samverkan mellan olika grenar av förvaltningen. När statsmakterna föredrar renodling framför samordning inom en gemensam, enhetlig organisation, måste behovet av handlande för det gemensamma bästa tillgodoses genom samarbete mellan myndigheterna.

Det förvaltningspolitiska reformarbetet under senare tid har stärkt myndigheternas identitet som organisationer. Detta

---

[61] SOU 1997:38, s. 57 f.

ger anledning att betona vikten av att statstjänstemännen ser till de överordnade målen och har en hög beredskap att samarbeta med andra. Bengt Jacobsson, kommissionsledamot och professor i förvaltningsrätt, framhåller i sin rapport till kommissionen:

> Tjänstemän ansvarar inför sin ledning. Mot den ökade betoningen av ansvar inför den egna organisationen och effektivitet som något som mäts på organisationsnivå kan ställas ansvaret gentemot statsförvaltningen som en helhet. - - - Det viktiga är inte att göra det som är bra för den egna organisationen utan något som är bra för statsförvaltningen i sin helhet.[62]

Men det räcker inte att se bara till den helhet som statsförvaltningen utgör, betonar Jacobsson. Staten är bara en av aktörerna i samhället:

> Den statliga byråkratin har alltid varit djupt invävd i samhället och fungerat i ett växelspel med andra, till exempel företag, intresseorganisationer, frivilliga organisationer etc. Det gäller såväl i skapandet av regler som i tillämpningen av regler. Organisering har aldrig handlat enbart om att organisera staten, utan också om att organisera relationerna mellan stat och samhälle. Särskilt viktigt har detta blivit i EU-arbetet. EU:s byråkrati har medvetet gjorts liten och därmed beroende dels av nationernas förvaltningar, dels av företag, intresseorganisationer och lobbyister.[63]

Den samverkansuppgift som förvaltningspolitiken står inför är med andra ord flerdimensionell. Det handlar om relationer mellan myndigheter, mellan stat och samhälle och mellan Sverige och EU. Formerna för samverkan skall så långt som möjligt motsvara kraven på insyn och inflytande för medborgare och politiker. Ansvar skall kunna lokaliseras så att den statliga verksamhetens legitimitet inte äventyras. Det gäller att skapa strukturer där samverkan underlättas under beaktande av de antydda problemen.

Avsektorisering

När den offentliga verksamheten byggdes ut under 1960- och 1970-talen härskade ett uttalat sektortänkande. Starka

---

[62] SOU 1997:30, s. 129 f.

[63] SOU 1997:30, s. 105.

sektorsmyndigheter byggdes upp, exempelvis Arbetsmarknadsstyrelsen och Bostadsstyrelsen med sina respektive länsnämnder. Forskning och högre utbildning organiserades under 1970-talet i ett sektorperspektiv. Samma tendenser gjorde sig gällande i kommunerna. Under 1980-talet slog emellertid stämningen om, och "sektorisering" blev en symbol för bristande hänsyn till helheten. Arbetet med att avsektorisera inriktades främst på den statliga länsförvaltningen och den kommunala nämndorganisationen.

Avsektorisering är ett sätt att tillgodose samverkansbehov internt inom den offentliga verksamheten. Det kan ske genom att uppgifter delegeras till kommunala nivåer eller genom att den statliga regionala förvaltningen mer än hittills förs samman till länsstyrelserna.

Kommissionen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på frågan om den regionala indelningen av statlig verksamhet. Allt fler myndigheter har efter hand inrättat regionala verksamhetsområden som är större än länen, och den geografiska indelningen har blivit i hög grad disparat. Detta är ägnat att försvåra samverkan både inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner.

I dag beslutar i regel varje myndighet själv om sin regionala indelning. I de fall regeringen eller riksdagen beslutar, förefaller det knappast som om indelningen övervägs i ett övergripande förvaltningsperspektiv. Kommissionen anser att saken har en sådan vikt att statsmakterna bör utöva ett samordnande ansvar när det gäller statliga myndigheters regionala indelning.

Regeringen och Regeringskansliet måste kunna göra övergripande politiska prioriteringar mellan olika verksamhetsområden utifrån en helhetssyn, tvärs över sektorsgränserna. Kritik framförs ofta, bland annat i vår intervjuundersökning, mot att regeringspolitiken blir alltför sektoriserad genom att arbetet i Regeringskansliet bedrivs med otillräcklig samordning. Å andra sidan framhålls också som ett värde att departementen tydligt står för sina sektorsintressen och försvarar dem vid den sammanvägning som regeringen har att göra. [64]

Kommissionen menar att en diskussion om samordningen inom Regeringskansliet måste vara på detta sätt balanserad.

---

[64] SOU 1997:15

Men frågan om en god samordning är central och aktuell och förtjänar att uppmärksammas. Regeringskansliets roll behandlas i *kapitel 12*.

Ämnes- och uppgiftsfördelningen mellan de centrala ämbetsverken speglar i stort sett strukturen i Regeringskansliet. Möjligheterna att få till stånd den lämpligaste arbetsfördelningen på central myndighetsnivå hänger nära samman med hur samordningen i Regeringskansliet anordnas. Departementsindelningen och de centrala myndigheternas verksamhetsområden å ena sidan, och utgiftsområdena i statsbudgeten å den andra, bör så långt möjligt anpassas till varandra. Detta bör vara ägnat att stärka verksamhetssambanden och förbättra helhetssynen.

Hur man än avsektoriserar eller ämnesanpassar förvaltningsstrukturen kvarstår behovet av samverkan mellan myndigheter. Kommissionen anser att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar utan i andra former, exempelvis tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller arbete i informella nätverk. Exempel på det förra är de miljödelegationer, bland annat Dalälvsdelegationen[65], som inrättades under slutet av 1980-talet med uppgift att utarbeta förslag för att lösa miljöproblem inom geografiska områden som skar igenom ordinarie administrativa regionala och lokala indelningar. Exempel på det senare är Toppledarforum för arbetet med att utnyttja informationsteknik i förvaltningen. I det internationella arbetet är, som vi strax återkommer till, nätverken legio.

Den moderna informationstekniken underlättar gränsöverskridande arbetsformer inom verksamheter med gemensamma informationsbehov eller avnämare. Exempel på detta ges i rapporter till kommissionen från Statskontoret.[66]

Samverkan i förvaltningen ses ofta i ett myndighetsperspektiv. För sådana förvaltningar som har breda kontaktytor mot allmänheten bör emellertid medborgarperspektivet vara styrande. Medborgarnas kontakter med myndigheterna bör underlättas genom att förvaltningen i mötet med individen så långt möjligt är integrerad på den lokala nivån. Med modern informationsteknik, som övervinner avstånd i tid och

---

[65] SOU 1988:34

[66] Se SOU 1996:180, s.73 och kommissionens arkiv, dnr.01/95.

rum, ges förutsättningar för detta i "virtuella organisationer".

I ett antal kommuner har man prövat så kallade medborgarkontor med uppdrag från flera myndigheter och förvaltningar - statliga och kommunala - att ansvara för vissa tjänster, såsom utbetalningar, mottagande av inbetalningar, information och råd. Ehuru erfarenheten inte varit entydigt positiv, anser kommissionen att försöken bör fortsätta. Den snabba utvecklingen av informationstekniken talar för att verksamheten kan ge goda resultat.

Samverkan med aktörer utanför statsförvaltningen

Att myndigheterna samarbetar med organisationer och företag i den privata sektorn liksom med kommuner och landsting är ingenting nytt eller främmande. Korporatism och särintressen beskrivs ofta som negativa företeelser, men det moderna samhället är till stora delar uppbyggt på sådan samverkan. Den kritik som är berättigad, och som brukar framföras särskilt i tider av ekonomisk kris, handlar om att staten ofta inte har förmått avväga skilda intressen på ett sätt som gagnar det gemensamma bästa. Detta är ett starkt motiv för att förvaltningspolitiken bör ägna formerna för och effekterna av samverkan med samhället utanför förvaltningen stort intresse, men det är inte fruktbart att försöka stärka allmänintresset genom att dra upp snäva gränser för statens samverkan med andra aktörer.

Bengt Jacobsson påpekar att europeiseringen skapar kontinuerliga behov av att definiera och modifiera nationella intressen:

> I de tusentals arbetsgrupper där nationen representeras skall vi veta vad vi vill som svenskar. Hur skall vi ta reda på detta om företag, intresseorganisationer och stat inte samverkar . . . Formella korporativistiska system (i form av exempelvis lekmannastyrelser) kan förstås undvikas, men detta påverkar inte i stort.[67]

Vårt medlemskap i EU skapar ett behov av en bred och tidig samverkan och en väl utvecklad strategi när det gäller att utforma svenska ståndpunkter och att påverka den europeiska beslutsprocessen. Om vi skall kunna hävda ett inflytande inom EU räcker det inte att vara väl förberedd vid

---

[67] SOU 1997:30, s. 99 f.

ärendenas behandling i ministerrådet, eftersom ståndpunkterna växer fram successivt i otaliga arbetsgrupper och kommittéer inom EU. Samverkan mellan svenska aktörer sker till stor del i informella nätverk, som tenderar att verka också utanför den formella EU-strukturen. Vi blir delar av transnationella nätverk.

En sådan utveckling är både naturlig och oundviklig. Men när förvaltningen på detta sätt arbetar utanför sina formella strukturer äventyras grundläggande förvaltningspolitiska värden som demokrati och öppenhet, styrbarhet och offentlighet. Detta är ett generellt problem, som accentueras av EU-medlemskapet. Hur det skall lösas är en viktig uppgift för förvaltningspolitiken.

Någon enkel organisatorisk modell att hantera dessa frågor för det gemensamma bästa finns inte. Kommissionen vill betona vikten av öppenhet, insyn och offentlig debatt i frågor som behandlas i olika informella samarbetsorgan och "nätverk". Enligt kommissionen bör vidare riksdagen spela en ökad roll i förvaltningspolitiken och särskilt i det internationella samarbetet. Regeringskansliets förmåga att hålla ett samlat grepp om förvaltningspolitiken måste därtill förstärkas. Vi återkommer till frågor om riksdagens och regeringens förvaltningspolitiska uppgifter i *kapitel 7* och *kapitel 12*.

5 Samordnad transfereringsorganisation

En svårstyrd sektor

Transfereringarna till hushållen har under senare tid blivit ett av politikens centrala problemområden. Statsmakterna har i olika omgångar misslyckats med att få sina intentioner förverkligade, utgifter har skenat, regler av stor vikt för den enskilde har ändrats i snabb takt och i skilda riktningar. Ett flertal utredningsförslag, delvis av genomgripande karaktär, föreligger, men bristen på klarhet när det gäller den långsiktiga inriktningen är påfallande.

Här som på de flesta områden är det svårt att dra en skarp gräns mellan sakpolitik och förvaltningspolitik. Kommissionen anser emellertid att de misslyckanden som kan noteras delvis är av förvaltningspolitisk art. I våra direktiv nämns administrationen av olika transfereringssystem som ett exempel på frågor där kommissionen bör bidra med sektorsövergripande analyser av beslutsprocesser och verksamheter. På vårt uppdrag har Statskontoret utarbetat en rapport om administrationen av transfereringarna till hushållen.[68] I slutet av detta kapitel redogör vi för Statskontorets förslag i sammandrag.

Transfereringarnas belastning på statsfinanserna är huvudanledningen till det förändringsarbete som pågår. De transfereringar som omfattas av Statskontorets studie har tredubblats i fasta priser under tjugofemårsperioden från år 1970. Utgifterna uppgick år 1994 till 340 miljarder kronor.

Till stor del speglar utgiftsökningen demografiska förändringar, arbetslöshetens ökning och statsmakternas prioritering av social trygghet och välfärd, men en närmare granskning avslöjar anmärkningsvärda förändringar i utgiftsmönstret som måste hänföras till bristande styrning,

---

[68] SOU 1996:180.

kontroll och samordning, delegering av beslutsbefogenheter utan koppling till finansieringsansvar och ett alltför stort spelrum på olika beslutsnivåer för motstridiga intressen. Därigenom faller problemet delvis inom det förvaltningspolitiska området.

Som exempel på brister i styrningen kan nämnas att en utvidgning av skadebegreppet i arbetsskadeförsäkringen ledde till att antalet ersättningsfall ökade från ca 7 000 år 1980 till drygt 56 000 år 1991.[69] En så omfattande och kostnadskrävande förändring var inte avsedd. Även i det administrativa ledet kan man spåra brister i styrningen, såsom när antalet anställda vid försäkringskassorna på sju år (1975-82) ökade från ca 14 000 till drygt 22 000.[70]

Statskontoret nämner i sin rapport de tidigare försäkringsdomstolarnas praxis i arbetsskadeärenden som ett tydligt exempel på bristande samband mellan befogenheter och finansieringsansvar. Motstridiga uppfattningar i fråga om sjukpenning och sjuklön mellan å ena sidan statsmakterna och å andra sidan arbetsmarknadens organisationer och mellan dessa inbördes medförde att den samlade sjukpenningen från den offentliga sjukförsäkringen och avtalsförsäkringen under åren 1987-1991 uppgick till hundra procent av inkomstbortfallet för i stort sett alla, vilket medförde ett obestridligt överutnyttjande.[71]

Transfereringssystemens administration försvåras av täta regeländringar. När sådana sker i motsatta riktningar i en och samma fråga vittnar det om en bristande bearbetning av en underliggande fråga. Ett slående exempel gäller reglerna om ersättning vid deltidsarbetslöshet. Sådan ersättning har utgått från a-kassorna sedan mitten av 1940-talet. Från år 1974 gällde en begränsning till 50 dagar, men om det fanns särskilda skäl kunde tiden utsträckas till 150 dagar. På grund av svårigheten att pröva de särskilda skälen blev från år 1982, efter påpekande från Arbetsmarknadsstyrelsen, 150-dagarsregeln mer allmänt tillämpad. År 1984 slopades begränsningen till särskilda skäl. Tre år senare återinfördes

---

[69] Ståhlberg , A-C, Ekonomisk Debatt 8/96, s. 640.

[70] Lindqvist, R, Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990, sid 129. Arkiv avhandlingsserie. Lund 1990.

[71] A.a, sid 637.

den för att på nytt slopas år 1993 och återinföras år 1995.[72] Båda lösningarna, med gällande ersättningsnivåer och regler i övrigt, innebär risk för överutnyttjande av systemet. Utan en begränsningsregel kommer många deltidsarbetslösa att uppbära ersättning utan att i verkligheten stå till arbetsmarknadens förfogande. I motsatt fall kan den deltidsarbetslöse öka sin inkomst genom att helt avstå från förvärvsarbete. Upprepade regeländringar skapar oklarhet vid tillämpningen.

Kommissionen anser att för att få en väl fungerande administration måste statsmakterna ta ett samlat grepp över hela ersättningssystemet.

Skilda historiska traditioner

De mest omfattande administrativa systemen för hushållstransfereringar är försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna, med Riksförsäkringsverket respektive Arbetsmarknadsverket som tillsynsmyndigheter. Båda slagen av kassor är fristående rättssubjekt. De har var sin överbyggnad i form av Försäkringskasseförbundet och Arbetslöshetskassornas samarbetsorganisation, som utgör inflytelserika intresseorganisationer. Arbetslöshetskassorna är förankrade hos de fackliga organisationerna och vissa andra sammanslutningar, medan försäkringskassorna har en stark anknytning till landstingen, som utser ledamöter i deras styrelser och socialförsäkringsnämnder - ofta kommunalt verksamma.

När socialförsäkringstanken bröt igenom i Sverige på 1910-talet omfattade den inte det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet. En lagstiftning om en frivillig arbetslöshetsförsäkring kom till stånd först år 1934, och det dröjde ända till 1960-talet innan huvuddelen av den arbetande befolkningen kom att tillhöra försäkringen. Under lång tid finansierades försäkringen till stor del av personliga medlemsavgifter - ännu på 1950-talet till ungefär hälften. Senare har arbetslöshetsförsäkringen utvecklats i riktning mot ett generellt trygghetssystem. Det totala antalet ersättningsdagar var i början av efterkrigstiden ett par miljoner om året, under åttiotalet omkring 20 miljoner och vid mitten 1990-talet - när arbets-

---

[72] Andersson, R, SO och arbetslöshetsförsäkringen 1981-1996 med åren 1935 till 1980 i sammandrag, s. 40-43. Utgiven av Arbetslöshetskassornas samorganisation. 1996.

lösheten exploderat - nära 90 miljoner. Årligen utbetalas nu omkring 40 miljarder kronor, varav staten svarar för omkring 98 procent.[73]

Medan försäkringskassorna organiserats länsvis och har ett omfattande nät av lokalkontor, är arbetslöshetskassorna för olika branschområden var för sig rikstäckande med en svagare lokal och regional närvaro. I många kassor fattas alla beslut i ersättningsfrågor på huvudkontoret i Stockholm.

Den administrativa gränsen mellan försäkringskassor och arbetslöshetskassor är historiskt betingad, och de två systemen hålls isär främst av sina olika traditioner. Det bekräftar den iakttagelse som gjorts i andra länder, att de grundstommar som skapats i socialförsäkringssystemens uppbyggnadsskede tenderar att bli långlivade och självförstärkande.[74] Av flera skäl framstår emellertid i dag den nämnda gränsdragningen som irrationell.

I kapitlet Huvudsakliga iakttagelser har kommissionen citerat ett avsnitt ur ESO-rapporten En social försäkring[75] om problem som uppstår i skärningspunkten mellan arbetsmarknadens regelsystem och den allmänna försäkringen. Människor med komplexa problem "faller mellan stolarna" eller "bollas mellan myndigheterna".

Lagen om allmän försäkring ålägger de allmänna försäkringskassorna ett stort ansvar för frågor med anknytning till arbetsmarknaden. Frågor om rehabilitering hör till sjukförsäkringen. Rehabilitering "skall syfta till att återge den som har drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete". Ansvaret för rehabilitering delas enligt lagen mellan arbetsgivaren, försäkringskassan och den enskilde. Att arbetslöshetskassorna, som har täta kontakter med arbetsförmedlingen och arbetsmarknaden och som deltar i finansieringen av utgående bidrag, inte är direkt delaktiga i ansvaret för rehabilitering illustrerar det problematiska i nuvarande gränsdragning.

---

[73] Andersson, Rune, a.a, s. 78 f.

[74] Ståhlberg, A-C, a.a, s. 633.

[75] Ds 1994:81.

Skäl för en ny administration

I betänkandet Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration[76] framhålls avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan den centrala administrationen (Riksförsäkringsverket) och de allmänna försäkringskassorna. Där sägs:

> Utvecklingen under senare år har förstärkt dessa problem så att det dubblerade ledningsansvar som följer av försäkringskassornas formellt fristående ställning har blivit svårare att hantera. Kompetenstvister och ifrågasättande av beslutsbefogenheter har blivit vanliga och fått märkbara effekter för organisationens förmåga att fatta strategiska ledningsbeslut."

I betänkandet föreslås att försäkringskassorna skall vara statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå och att de därmed inordnas i den statliga förvaltningsstrukturen. Som motiv anges att den verksamhet som skall administreras i sin helhet är statligt reglerad och att den finansieras av allmänna skattemedel.

Riksrevisionsverket (RRV) har i rapporten "Effektiv ledning" analyserat styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet. RRV finner betydande brister i samspelet mellan Riksförsäkringsverket (RFV), försäkringskassorna och Försäkringskasseförbundet. Lagar och regler gör det svårt att få en enhetlig bild av hur ansvarsfördelningen mellan RFV och kassorna skall vara. Uppfattningarna därom varierar mellan verket och enskilda kassor. Det övergripande ledningsansvaret är splittrat genom att Försäkringskasseförbundet tillsammans med Arbetsgivarverket är central arbetsgivarpart för kasssorna samtidigt som RFV är central förvaltningsmyndighet med ansvaret att leda verksamheten på nationell nivå. Ansvaret för ekonomi och andra frågor om resursfördelning är skilt från frågor om personalpolitik och arbetsmiljö. Erfarenheten visar att detta har medfört att verksamhetsutveckling, ekonomi och personalpolitik inte behandlas på ett integrerat sätt.[77]

I RRV:s studie har försäkringskassorna påtalat att RFV och Försäkringskasseförbundet har olika uppfattning om hur

---

[76] SOU 1996:64

[77] RRV 1996:60, s. 16.

styrningen inom socialförsäkringsadministrationen skall utformas. Kassorna anser att RFV i alltför i hög utsträckning detaljstyr verksamheten. En del kassor hävdar att "RFV:s resultatstyrning är undermålig". RRV har funnit exempel på att kassor motsatt sig beslut som fattats av RFV och även meddelat lokalkontoren att de inte skall följa verkets beslut.[78] Företrädare för verket "anser att den oklara distinktionen mellan tillsyn och ledning/styrning försämrar verkets förutsättningar att utöva ledningsfunktionen".

RRV framhåller vidare att kulturen inom socialförsäkringsadministrationen är splittrad:

> Relationen mellan RFV och försäkringskassorna präglas av misstro och en bristande tillit mellan parterna. - - - Inte någon av direktörerna har i undersökningen ansett att det finns en samsyn i värderingarna mellan RFV och försäkringskassorna.[79]

RRV har i tidigare granskningar funnit att olika försäkringskassor tillämpar regelverken på skilda sätt. Verket anser att kulturskillnaderna inom administrationen måste utjämnas för att rättstillämpningen skall bli likformig.[80] Nuvarande former för att åstadkomma en samsyn betecknar RRV som bristfälliga.[81]

RRV föreslår bland annat att försäkringskassorna inordnas i den statliga myndighetsstrukturen och att RFV som central myndighet ges ett samlat ansvar för övergripande verksamhetsfrågor, ekonomi och arbetsgivarfrågor.[82]

RRV-rapporten berör även förhållandet mellan arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna:

> Ett problem som RRV noterat beträffande formerna för styrning och uppföljning rör återrapporteringen från a-kassorna till arbetsförmedlingarna av ifrågasatta ärenden (ärenden där förmedlingen ifrågasatt rätt till ersättning; vår anm.). RRV har funnit att handläggarna inte regelmässigt får information om resultatet i de ärenden där ifrågasättanden har gjorts. Enligt RRV har detta sanno-

---

[78] A.a, s. 50, 67.

[79] A.a, s. 72

[80] A.a, s. 73.

[81] A.a, s. 77.

[82] A.a, s. 17 f.

likt, i kombination med otydliga riktlinjer, bidragit till att motivationen hos handläggarna att ifrågasätta arbetssökandes rätt till ersättning är låg.[83]

RRV skriver att AMS har dålig kännedom om a-kassornas IT-system, vilket får konsekvenser för det sätt på vilket AMS begär in uppgifter. A-kassorna har dessutom inbördes olika IT-system, vilket påverkar jämförbarheten i de data som AMS begär in.[84]

Kommissionen anser att skälen för att försäkringskassorna skall inordnas i den statliga administrationen, som föreslås i det nämnda betänkandet och av RRV, gäller också i fråga om arbetslöshetskassorna. Det rör sig om myndighetsutövning över enskilda i mycket stor omfattning, för vilken förvaltningslagen, offentlighetsprincipen och andra offentligrättsliga regler bör gälla i full utsträckning. En försäkring som nästan helt finansieras av skattebetalarna bör vara allmän; att en avgift av närmast symbolisk karaktär utgör villkor för de betydande förmåner försäkringen ger framstår som oberättigat.

I den nämnda ESO-rapporten betonas "att en reform på socialförsäkringarnas område bör kombineras med genomgripande förändringar i det administrativa ansvaret, som tydliggör och utvecklar de politiska intentioner som ligger bakom våra välfärdssystem"[85]. Syftet är enligt rapporten att skapa kvalitet i handläggningen av det enskilda ärendet. "Det handlar om rätt åtgärd eller rätt bidrag till rätt person vid rätt tillfälle, och det handlar om att forma såväl regelverk som en administration på ett sådant sätt och med en sådan resultatmedvetenhet att det skapar förtroende inför hur systemen fungerar i praktisk tillämpning."[86]

Även Statskontoret har i sin studie för kommissionen funnit att inte endast regelsystemen utan även administrationen av transfereringarna bör reformeras.

Kommissionen har samma uppfattning. En administrativ samordning av olika stödformer vid inkomstbortfall skulle medföra betydande fördelar för både statsfinanserna och den enskildes sociala trygghet.

---

[83] A.a, s. 109.

[84] A.a, s. 109.

[85] Ds 1994:81, s. 399

[86] A.a., s. 398

"Bättre grepp om bidragen" – Statskontorets förslag

Statskontoret har i sin studie för kommissionen försökt att överblicka det omfattande utrednings- och reformarbetet beträffande transfereringssystemen. Statskontorets slutsats är att åtskilliga problem kommer att kvarstå trots de åtgärder som kan förväntas till följd av detta arbete. I sin rapport till kommissionen pekar Statskontoret på följande kvarstående problem:[87]

- ansvaret är delat mellan flera aktörer, var och en med sin budget och kultur, vilket bland annat innebär fortsatta risker för övervältring
- den författningsmässiga regleringen sker genom ett stort antal specifika lagar med bristande teknisk samordning
- konstruktionerna saknar som regel inbyggda drivkrafter till självkontroll och hushållning
- finansiering och beviljande av ersättning är inte alltid organisatoriskt kopplade
- försäkringssystemen är till stora delar bidragssystem och stora krav ställs alltjämt på extern kontroll för att motverka missbruk till följd av att bidragssystem saknar självkontrollerande drivkrafter
- legala hinder motverkar att IT utnyttjas effektivt bland annat för att förbättra kontrollen och effektivisera verksamheten

Endast en mera omfattande reform bedöms kunna skapa förutsättningar för att helt komma till rätta med bristerna. Den skiss till reform som Statskontoret har redovisat inbegriper en renodling och förenkling av transfereringssystemen samt en sammanhållen, statlig organisation för att administrera dessa. Ett tjugotal av dagens transfereringar ersätts av sex transfereringar i offentlig regi, nämligen ett försörjningsbidrag, ett socialbidrag, två inkomstbortfallsförsäkringar – en vid medicinska orsaker och en för att överbrygga perioder av arbetslöshet – ett utbildningskonto samt det nya pensionssystemet. Reguljära marknadsförsäkringar kan utnyttjas som ett komplement.

---

[87] SOU 1996:180, s. 49.

De olika formerna av statliga bidrag förs samman till ett statligt försörjningsbidrag, inklusive finansieringen av ungdomsstudier.

Prövningen av socialbidrag, som har starka samband med övriga åtgärder inom socialtjänsten, stannar hos kommunen.

De båda försäkringarna - allmän sjukförsäkring och omställningsförsäkring - förutsätts självständigt styrda. Försäkringarnas pengar hålls skilda från statens budget och disponeras inom de ramar som statsmakterna anger. Ett överutnyttjande skall drabba försäkringstagarna/finansiärerna. Utrymme bör ges för att finansiera individinriktade åtgärder - exempelvis rehabilitering - som är försäkringsmässigt motiverade.

För vuxenutbildning bedöms den så kallade kontomodellen, som är ett tvångssparande, vara lämplig.

På central nivå finns en gemensam förvaltning för styrning, samordning och uppföljning/utvärdering av försörjningsbidragen.

För respektive försäkring inrättas nationella fondstyrelser med representanter för försäkringstagare och andra finansiärer. De har ett övergripande ansvar för ekonomi och förvaltning av respektive försäkring och de fördelar medel till en regional organisation.

Inom en gemensam kansliorganisation handhas gemensamma uppgifter, såsom administration och utveckling av IT-stöd.

Den operativa verksamheten, med bland annat beslut i individärenden, sköts huvudsakligen av lokalkontor/medborgarkontor.

Kommissionens överväganden

Problemen med transfereringssystemen har dokumenterats i ett flertal utredningar och forskarrapporter. Utöver dem som här har berörts kan nämnas RRV:s utredning om systembrister och fusk i välfärdssystemen.[88]

Enligt kommissionen finns ett starkt och väl utrett behov av systemförändringar i fråga om såväl transfereringssystemen

---

[88] RRV 1995:32.

som deras administration. Kommissionen föreslår ett fortsatt reformarbete inriktat på ett mera sammanhållet transfereringssystem än det nuvarande.

6 Styrning

Från detaljstyrning till övergripande styrning

För att säkerställa att förvaltningen genomför politiskt fattade beslut på ett korrekt och effektivt sätt har riksdag och regering ett antal styrinstrument till sitt förfogande. Dessa brukar indelas i olika styrformer. Ofta används indelningar som utgår från riksdagens och regeringens konstitutionella maktbefogenheter, dvs. föreskrifts-, finans-, kontroll- och utnämningsmakten.[89] När vi i detta och de fem följande kapitlen diskuterar styrning utgår vi från en sådan statsrättsligt präglad kategorisering, men diskussionen inbegriper även styrning av mer informellt slag. Dessutom behandlar vi där offentlighetsprincipen som är viktig för medborgarnas och massmediernas insyn och kontroll, bland annat genom bestämmelserna om offentliga handlingar och meddelarfrihet.

Under den senaste tjugoårsperioden har riksdag och regering i olika omgångar förändrat styrningen av och samspelet med förvaltningen. Förändringarna har bland annat haft sin grund i den under 1970-talet tilltagande kritiken mot en växande och allt mer svårstyrd förvaltning. Kritikerna har menat att tjänstemännen fått ett alltför stort inflytande över politiken. Politikerna har ansetts ägna för stor del av sin tid åt frågor av mindre betydelse i stället för att på ett mer övergripande plan aktivt styra utvecklingen. Det nu sagda är i grunden ett demokratiproblem, som bland annat har gjort rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän mindre tydlig och försvårat ansvarsutkrävandet.

---

[89] Se t.ex. SOU 1983:39, s. 19 ff. RRV 1996:50, s. 85 ff.

Det har vidare funnits en uppfattning om att förvaltningsverksamheterna inte drivits tillräckligt effektivt och att kostnadsmedvetandet bland tjänstemännen varit svagt; den kritiken har ökat i styrka i takt med att statsfinanserna försämrats. Förvaltningen har jämförts med det privata näringslivet. Företagens förmåga till affärsmässighet, smidighet, flexibilitet och initiativkraft har ställts mot vad som beskrivits som myndigheternas bristande förmåga att förnya och förändra.

För att dels stärka den politiska ledningen över förvaltningen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna, dels ge myndigheterna ökad handlingsfrihet att förverkliga politiskt fattade beslut har riksdag och regering under de senaste decennierna minskat detaljstyrningen av förvaltningen för att i stället lägga tonvikten på övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Samtidigt har betydelsen av att verksamheterna kontrolleras och utvärderas getts ökad vikt.

Den mest omfattande förändringen är införandet av en ny styrstrategi, där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Denna styrform har varierande beteckningar, men benämns i dag oftast resultatstyrning.

Regeringen har varit medveten om svårigheterna att från politisk nivå styra förvaltningen med mål och resultat. I bakgrunden har funnits erfarenheter från försök med programbudgetering under 1960- och 1970-talen. När regeringen presenterade resultatstyrningen i mer samlad form i 1988 års kompletteringsproposition var det därför med viss försiktighet. Den beskrevs endast i allmänna termer. Regeringen menade att arbetet skulle bedrivas "med ett stort mått av pragmatism" och att förändringarna skulle genomföras stegvis. Det var inte frågan om att införa en viss given lösning utan om att "påbörja ett arbete i en viss riktning, där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning".[90]

---

[90] Prop. 1987/88:150, s. 69 f. Verksledningskommittén (SOU 1985:40) brukar ses som initiativtagare till resultatstyrningen, även om många av de grundläggande idéerna är av betydligt äldre datum. Regeringen dis-

I våra direktiv konstaterar regeringen att erfarenheterna av resultatstyrningen hittills har varit goda och att målen för resultatstyrningen ligger fast.

Bedömningar av i vilken utsträckning resultatstyrningen har varit framgångsrik kompliceras av att begreppet har tolkats på olika sätt.[91] Resultatstyrningen är en övergripande princip för gränsdragningen och relationerna mellan politik och förvaltning – en styrstrategi. Regeringen har givit den en sådan mer allmän innebörd. I 1994 års kompletteringsproposition står:

> 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, utnämningsmakt, utbildning etc. De olika instrumenten måste utformas och tillämpas i samklang för att resultatstyrningen skall fungera tillfredsställande.[92]

Som framgår av citatet har resultatstyrningen fått störst genomslag i budgetprocessen.[93] Begreppet har därför ofta kommit att avgränsas till att gälla de mål och resultat som regering och myndigheter redovisar i olika budgetdokument och i budgetdialogen. Detta anser vi vara en alltför snäv avgränsning.

Förändringarna i budgetprocessen är endast en, om än viktig, del i resultatstyrningsstrategin. Vid en bedömning av hur strategin fungerar är det nödvändigt att väga in övriga förändringar som skett i styrningen under senare år. Det gäller exempelvis delegering av administrativa beslut om bland annat personal, intern organisation och resurshantering, utveckling av den informella styrningen och förändringar i kontroll- och utvärderingsverksamheten.

---

kuterade styrstrategin i den s.k. Verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99). I 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150) presenterades strategin som ett samlat program.

[91] SOU 1997:15, s. 55.

[92] Prop. 1993/94:150, bil. 1, s. 106. Jfr även Ds 1995:6, s. 20.

[93] Jfr även Ds 1995:6, s. 15.

Kommissionen delar regeringens åsikt att målen för resultatstyrningsstrategin, dvs. att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och öka effektiviteten i verksamheterna, skall ligga fast. Kommissionen menar också att flera av de grundläggande förändringar som ägt rum under senare år vad gäller styrningen av förvaltningen har varit positiva. Men styrningen rymmer i dag också problem, varav flera får bedömas vara av mer grundläggande karaktär.

Styrningen av förvaltningen har, liksom förvaltningspolitiken i övrigt, i hög grad kommit att inriktas på effektivitetsfrågor. I en tid när statsfinanserna är i obalans är det naturligt att frågor om effektivitet prioriteras. Det är självfallet angeläget att styrningen även fortsättningsvis utformas på så sätt att kostnadsmedvetandet i förvaltningen förbättras. Men en utgångspunkt måste vara att effektivitetssträvandena beaktas främst för staten som helhet samt att andra förvaltningspolitiska värden som rättssäkerhet, insyn och demokrati inte försummas.

Handlingsfrihet för myndigheterna befrämjar deras initiativförmåga och engagemang. I takt med att komplexiteten och förändringstakten i samhället har tilltagit så har behovet av handlingsfrihet för myndigheterna ökat. Den traditionella detaljstyrningen svarar dåligt mot detta. Senare års avregleringar och delegeringar av administrativa beslutsbefogenheter har mot den bakgrunden varit högst betydelsefulla. Det är vidare positivt att myndigheterna i högre grad förser Regeringskansliet med information som kan ligga till grund för planering och beslut.

I kommissionens intervjuundersökning framhåller många myndighetsföreträdare att dessa förändringar haft positiva effekter för myndigheternas interna arbete. Verksamheternas resultat har fått ökad uppmärksamhet. För vissa myndigheter kan man tala om introduktionen av den "resultatkultur" som resultatstyrningsstrategin skall uppmuntra. En verkschef anför:

> På myndighetshåll är vi mycket längre fram [jämfört med Regeringskansliet] när det gäller mål- och resultatstyrning, uppföljningsmetodik och annat sådant. Genom de förändringar som har varit de senaste tio åren, med be-

> sparingskraven 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.[94]

Förändringarna innebär samtidigt att myndigheternas självständighet stärks. För att undvika att myndigheterna agerar på ett för samhället som helhet icke önskvärt sätt är det viktigt att tydliggöra förvaltningens arbetsuppgifter, befogenheter och ansvar samt att kontrollera och utvärdera verksamheten. Det har också blivit viktigare att ha rätt person på rätt plats. Under senare år har regeringen försökt att möta dessa krav och ett intensivt utvecklingsarbete har pågått. Även om vissa framsteg har gjorts så är ändå, enligt kommissionen, statsmakternas styrning och kontroll av förvaltningen otillfredsställande. I det följande pekar vi på några förhållanden som regeringen bör ägna särskild uppmärksamhet i ett fortsatt arbete med att förbättra samspelet mellan regering och förvaltning.

Resultatstyrning i budgetprocessen

Samtidigt som statsmakterna har minskat detaljregleringen av myndigheterna har de under senare år i resultatstyrningen angett tydligare mål och resultatkrav. Sådana preciseringar har gjorts främst i samband med budgetprocessen.

Det handlar om dels krav på resultat i form av prestationer, t.ex. aktiviteter, tjänster eller varor, dels vilka effekter som prestationerna syftar till, t.ex. bättre miljö eller ökad trafiksäkerhet. Det är viktigt att hålla isär dessa två aspekter på

---

[94] SOU 1997:15, s. 145. På central nivå är kunskapen om den myndighetsinterna styrningen begränsad. I en sammanfattning av kunskapsläget från RRV, daterad 1996, konstateras bland annat att RRV – som förmodligen är den organisation som har den bredaste kunskapen om läget – har "mindre kunskap" om dels "hur den interna styrningen i myndigheterna ser ut och fungerar", dels "sambandet mellan resultatstyrningen och utfallet av olika verksamheter" (RRV 1996:36, s. 36).

resultatstyrningen i budgetprocessen när man diskuterar dess möjligheter och gränser.

Prestationskrav kan i allmänhet formuleras konkret och göras operationella. Likaså låter de sig ofta mätas och beskrivas, inte sällan med stor tydlighet. Att sätta resultatmål och mäta prestationer är ägnat att öka effektiviteten i myndigheterna och förbättra deras interna styrning. Effekterna av prestationerna är däremot svårare att operationalisera och mäta. Det är särskilt svårt att för en enskild myndighet ange mätbara mål som avser de slutliga effekterna av verksamheten. Det beror dels på att det generellt är svårt att mäta effekter. Dessutom påverkas situationen många gånger av andra förhållanden än de som den enskilda myndigheten kan styra.[95]

Det är självfallet angeläget att riksdag och regering formulerar så tydliga mål och resultatkrav som möjligt. Det minskar osäkerheten både i departement och myndigheter om vad som skall utföras och underlättar också kontroll och utvärdering. Det är vidare positivt att man i ökad utsträckning kopplat samman målangivelserna med resurstilldelningen; det är ägnat att klargöra vad anslagen används till och att förbättra kostnadsmedvetandet. Men för att resultatstyrningen i budgetprocessen skall fungera effektivt krävs god urskiljningsförmåga och stor variationsrikedom.

Som nämnts tidigare har det under senare år skett en omfattande delegering av beslutsbefogenheter från regeringen till myndigheterna, det gäller inte minst medelshanteringen. Det är positivt att den tidigare detaljerade anslagsstyrningen minskat och att myndigheterna mer fritt får bestämma hur medlen skall användas för att nå de formulerade målen. Det skapar förutsättningar för en mer effektiv och kreativ förvaltning. En återgång till den tidigare detaljerade anslagsstyrningen torde ingen anse som önskvärd.

---

[95] På riksdagens uppmaning har man från regeringens sida aviserat att man i ökad utsträckning skall försöka införa ett större mått av effektredovisning.

Samtidigt bör uppmärksammas att ambitionen att bryta ned de övergripande politiska målen i myndighetsspecifika mål och resultatkrav samt att göra dessa mål precisa och mätbara ibland har drivits långt. Detta har medfört risk för att resultatstyrningen i sin praktiska utformning blir en ny form av detaljreglering.96 Denna utveckling är inte unikt svensk, utan liknande iakttagelser har gjorts i vissa andra länder där man infört en mål- och resultatorienterad styrning.[97] Olof Ruin, professor i statsvetenskap, formulerade problemet i ett särskilt yttrande till Verksledningskommitténs betänkande år 1985: "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?"[98] Även om det naturligtvis finns en principiell skillnad mellan att detaljreglera inflödessidan respektive utflödessidan, så är Ruins fråga relevant.[99]

Det finns också exempel på att departementen inte lyckats formulera särskilt precisa och mätbara verksamhetsmål för myndigheterna. Kommissionen menar att detta inte alltid behöver ses som ett misslyckande. Det är i och för sig angeläget att man formulerar så tydliga mål som möjligt för de enskilda myndigheterna, men det får inte bli ett självändamål. Det är inte alltid ändamålsenligt att bryta ner övergripande mål på det sätt som man försöker göra i dag.

Regleringen av planerings- och redovisningsverksamheten, som bland annat syftar till att skapa överblick och jämförbarhet, upplevs av många tjänstemän i departement och myndigheter som omständlig och betungande. Flera ställer sig tveksamma till om de resurser som läggs ned på detta motsvarar nyttan. En hög departementstjänsteman respek-

---

[96] Se SOU 1997:15, s. 198 f.

[97] PUMA, Governance in Transition, 1994.

[98] SOU 1985:40, s. 228.

[99] Jfr även SOU 1997:15, s. 198 ff.

tive en verkschef säger i kommissionens intervjuundersökning: [100]

> 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 upp verksamhetsgrenar på ett som vi upplever det väldigt krystat sätt.
>
> 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.

Enligt kommissionen bör styrningen i budgetprocessen anpassas bättre till de skilda förutsättningar som gäller för olika slags verksamheter. Exempelvis när det gäller rättstillämpande myndigheter kan vissa typer av mål och resultatkrav, liksom alltför högt ställda krav på ekonomisk effektivitet, äventyra rättssäkerhetskraven.[101] Forsknings- och kulturinstitutioner är exempel på myndigheter där det med hänsyn till krav på kreativitet och mångfald kan vara nödvändigt att begränsa den mer detaljerade styrningen i form av i förväg preciserade verksamhetsmål. Myndigheter kan vidare ha att hantera motstridiga krav, där framtida händelser blir avgörande för hur avvägningarna kraven emellan skall göras. Myndigheterna måste i en sådan situation ges stor frihet att agera och skall inte i förväg bindas av snäva mål och detaljerade krav på resultat. En del myndigheter, t.ex. vissa tillsyns- och kunskapsorganisationer, kan ställas inför helt oförutsägbara situationer och i bland är kraven föränderliga. Ledamöterna i kommissionen, professorn i förvaltningsekonomi, Bengt Jacobsson, och docenten i företagsekonomi, Kerstin Sahlin-Andersson, har skrivit följande om skolan:

> Att skolan har organiserats offentligt kan ses som en garanti för att en hel mängd delvis motstridiga och flera ännu inte uppenbarade krav skall kunna tillfredsställas.

---

[100] SOU 1997:15, s. 150, Jfr även RRV 1996:50, s. 348 f. och RRV 1991, s. 23.

[101] Jfr t.ex. Nycander, S, DN 1997-02-26.

> Flera av dem känner skolverket som central förvaltningsmyndighet ännu inte till, utan de kommer att avgöras av händelser och situationer som huvudsakligen ligger utanför dess kontroll. En effektiv myndighet i den situationen är inte den som lägger fast målen och de önskvärda resultaten och inriktar sig mot att bli duktig i sin 'kärnaffär'. Snarare är det den som arbetar på ett sätt som gör det möjligt att hantera den mångfald av krav som riktas mot myndigheten i olika situationer och vid olika tidpunkter.[102]

Att styrningen i vissa fall inte kan vara precis innebär naturligtvis inte att redovisningen i efterhand får eftersättas.

Studier visar att tydliga och mätbara verksamhetsmål tenderar att leda till att sådan verksamhet som någorlunda enkelt är mätbar uppmärksammas på bekostnad av annan.[103] Detta fenomen, som har iakttagits också internationellt[104], måste man vara uppmärksam på. Naturligtvis är det verksamhetens relevans och inte bara dess mätbarhet som skall vara vägledande för inriktningen av styrningen och uppföljningen av myndigheternas arbete.

Regeringen förlitar sig i stor utsträckning på den information som myndigheterna förmedlar.[105] Det gäller såväl löpande information om prestationer och produktivitet som fördjupad information för omprövning av en verksamhet. Flera studier visar dock att informationen endast i begränsad utsträckning används för planering och beslut. Särskilt gäller det beslut av mer ingripande karaktär.[106]

Det är främst uppgifter om anslagsförbrukning som kommer till användning i Regeringskansliet. Information gäl-

---

[102] Jacobsson, B. och Sahlin-Andersson, K, Skolan och det nya verket, 1994.

[103] SOU 1997:15, s. 140 f, Riksdagens revisorer 1996/97:3, s. 33.

[104] "In setting objectives and targets, there is a danger of focusing on the wrong thing: any performance that can be measured automatically becomes an objective." (PUMA 1994, s. 40).

[105] RRV 1996:50, s. 350 ff, Riksdagens revisorer 1996/97:3, s. 7.

[106] SOU 1997:15, RRV 1996:36, RRV 1994:32.

lande prestationer och produktivitet har visat sig ha en mer begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet – vilket nyligen har påpekats av riksdagen.[107] Detta är ett återkommande tema i kommissionens intervjuundersökning. Många är särskilt kritiska till den information som myndigheterna lämnar i resultatredovisningarna.[108]

En orsak till att den information som myndigheterna lämnar till regeringen och Regeringskansliet används endast i begränsad utsträckning är att den många gånger är detaljerad samt omfattande och svåröverskådlig. Den är svår att jämföra och sammanväga, särskilt över sektorsgränser, vilket ställer stora krav på departementen, både vad gäller resurser och kunskaper om de verksamheter som skall styras. En annan orsak är att man i Regeringskansliet inte tänkt igenom hur informationen skall värderas. Skall goda resultat ge mer eller mindre resurser? Borde lägre krav ställas på myndigheter eller verksamheter som inte klarar av uppställda prestationskrav?

Flera myndigheter lämnar vid sidan av den obligatoriska resultatredovisningen en kortare och, som man uppfattar det, för departementsledningen bättre anpassad redovisning. En verkschef anför:

> 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.[109]

Myndigheterna kan sålunda utforma informationsdokument som fångar departementsledningarnas intresse, genom att berätta mer fritt om verksamheterna.

Det finns naturligtvis fördelar med att rikta vissa tämligen strikta, gemensamma krav mot myndigheterna vad gäller resultatredovisningen. Det förbättrar möjligheterna att göra jämförelser verksamheterna emellan. Men detaljeringsgraden har i många fall drivits för långt. Det finns en uppenbar

---

[107] FiU 1995/96:7, s. 3.

[108] SOU 1997:15, s. 140 f.

[109] SOU 1997:15, s. 146.

risk att kraven blir alltför bindande, och även om det finns utrymme att göra avsteg från bestämmelserna om redovisning så sker detta inte i särskilt stor omfattning. Det beror ibland på att man från departementens sida är osäker på i vilken utsträckning det är tillåtet att göra sådana avsteg.[110] Intervjuundersökningen visar vidare att RRV och budgetavdelningen i Finansdepartementet ogärna ser att bestämmelserna frångås, vilket naturligtvis inte uppmuntrar sådana initiativ. Incitamenten hos departements- och myndighetsföreträdare att på egen hand analysera vilken information som behövs från fall till fall kan dessutom minska då det finns utfärdade regler för redovisningen – för en stressad tjänsteman är det mer bekvämt att följa "mallen".

Myndigheterna skall utöver den löpande och mer avgränsade resultatinformationen förmedla fördjupad och kritiskt prövande information. Förhoppningarna på denna information var stora när resultatstyrningen introducerades, men de har inte infriats. En förklaring är att arbetet med att utveckla den löpande informationen har prioriterats, vilket har begränsat utvecklingen av annan utvärdering. Samtidigt har tron på att den löpande informationen skall kunna användas för beslut om mer omfattande omfördelningar och omprioriteringar ökat.[111] En andra förklaring är att myndigheter har svårt att föreslå neddragningar i den egna verksamheten.[112] En tredje är att omprövningar ibland förutsätter att myndigheter samverkar, och att det kan innebära svårigheter att komma överens om en myndighet expanderar på bekostnad av en annan.

En annan fråga som bör uppmärksammas är att nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika och detaljerade resultatkrav, i kombination med den omfattande delegeringen av beslutsbefogenheter, har lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. Organisationsidentiteten har därmed förstärkts inom förvaltningens olika delar, vilket ökat risken för att de enskilda myndighe-

---

[110] RRV 1996:50, s. 134.

[111] Se t.ex. RRV 1994:32, s. 25 f.

[112] Se t.ex. SOU 1997:15, s. 172 ff.

terna prioriterar den egna verksamheten snarare än vad som är bäst för staten som helhet.[113]

Höggradigt detaljerade mål och resultatkrav har, tillsammans med att styrningen upplevs som komplicerad och svåröverskådlig, bidragit till att politikerna visar lågt intresse att delta i styrningen. Mål och resultatkraven formuleras i stor utsträckning i en dialog mellan myndigheten och ett fåtal departementstjänstemän. Det är också främst tjänstemän som tar del av den resultatinformation som förmedlas till departementen; intresset hos departementsledningarna är begränsat.[114]

Att politikerna inte har intresserat sig mer för resultatstyrningen i budgetprocessen har gett tjänstemännen ett stort spelrum. Det kan vara en förklaring till att föreskrifterna är detaljerade och till att stora krav ställs på redovisning av detaljer. Det har vidare varit en relativt liten grupp tjänstemän som svarat för den praktiska utformningen av resultatstyrningen. Dessa tjänstemän har svarat för såväl utvecklingsarbete som utvärdering. Utvärderingen av reformerna har varit bristfällig, och förmågan att dra lärdom av gjorda erfarenheter begränsad.[115]

Kommissionen menar att resultatstyrningen i budgetprocessen inte har utvecklats på det sätt som förutsågs från början. Vi förordar därför att regeringen tar initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen, så att den kan tillämpas på ett sätt som för varje myndighet eller grupper av myndigheter är realistiskt och ändamålsenligt. I det arbetet bör oberoende sakkunskap anlitas.

Det handlar om att återgå till modellen som den en gång formulerades, nämligen att styrningen skall ha sin utgångspunkt i de olika verksamheternas karaktär och i kunskap om den politiska processen samt att den skall förankras väl politiskt. I dag tillämpas resultatstyrningen i budgetproces-

---

[113] SOU 1997:30, s. 116. RRV 1996:50, s. 352 f.

[114] Se SOU 1997:15,s. 191 ff, RRV 1996:36, s. 5, RRV 1996:50, s. 133.

[115] SOU 1997:15, s. 62 ff. Diskussionen om lärande och kunskapsuppbyggnad tas upp särskilt i kapitel 15.

sen på ett stelbent sätt. Den har i stor utsträckning kommit att riktas mot de enskilda myndigheterna, medan styrningen av bredare verksamhetsområden och hela offentliga åtaganden givits för litet utrymme. Det gäller såväl sättet att styra med mål som formerna för kontroll och uppföljning.

Det är naturligtvis av central betydelse att de myndighetsspecifika målen inte leder till att myndigheterna strävar åt olika håll. Man bör i större utsträckning eftersträva att formulera målen så att de ger incitament till samarbete. Det kan i bland vara svårt och då bör man avstå från att bryta ned ett övergripande mål. I sådana fall är ett alternativ att ge ett samlat anslag till flera myndigheter för att nå ett gemensamt övergripande mål. Myndigheternas redovisningar får då ske direkt mot det övergripande målet.

Det är dessutom inte alltid ändamålsenligt att på den politiska nivån bryta ned övergripande mål. Då är det bättre att myndigheterna, allt eftersom situationer uppstår, själva får avgöra hur de övergripande målen skall nås. Detta kan också underlätta för myndigheterna att samarbeta med varandra och andra aktörer i samhället.

Att precisa och mätbara mål inte formuleras betyder inte att verksamheterna inte skall kontrolleras och utvärderas. Arbetet måste dock ske i mer varierade former. Myndigheterna bör ges ökat utrymme att själva utforma redovisningen till regeringen och ges möjligheter att beskriva resultaten mer i ord och inte bara med siffror. Detta skulle förbättra regeringens och Regeringskansliets möjligheter att tillgodogöra sig informationen och använda den för styrning.

Kommissionen anser vidare att regeringen i ökad utsträckning bör använda mer grundläggande och från myndigheterna fristående utvärderingar. Även om det finns utrymme för förbättringar av den löpande information som myndigheterna redovisar kan man inte förvänta sig att den i någon större utsträckning skall kunna användas för beslut om mer omfattande resursomfördelningar eller för omprövning av en verksamhet. Inte heller är det att förvänta att myndigheternas egna fördjupade prövningar skall leda till ett ifrågasättande av eller omvälvande synpunkter på den egna verksamheten. För detta behövs särskilda utvärderingar, som

kan vara krävande att göra och förutsätter kritisk distans. Kommissionen vill dock framhålla betydelsen av att myndigheternas kunskaper och förstahandskännedom om sina egna verksamheter tas tillvara i sådana utvärderingar. I efterföljande kapitel diskuteras kontroll och utvärdering mer utförligt.

Kommissionen finner det allvarligt att politikernas deltagande i resultatstyrningen i budgetprocessen är svagt. Det är angeläget med ett ökat intresse och engagemang från politikerna. Det förutsätter att styrningen utformas och utvecklas på politikernas villkor, men politikerna måste också själva uppmärksamma de här beskrivna problemen och mer aktivt driva reformverksamheten på detta område. I likhet med vad som gäller för andra förvaltningspolitiska frågor är det viktigt att styrningen och kontrollen av förvaltningen behandlas och förankras politiskt.

Informella kontakter

Ett viktigt komplement till den styrning som diskuterats i detta kapitel är informella kontakter. De fyller flera funktioner. Regeringen använder dem för att förtydliga och kommentera fattade beslut samt för att inhämta myndigheternas expertkunskap i olika frågor. För myndigheterna är de viktiga för att begränsa osäkerheten om hur de skall agera i skilda situationer och för att förankra uppfattningar.

Under det utredningsarbete som pågick under 1980-talet och som resulterade i det s.k. verksledningsbeslutet år 1987 hävdades bland annat att regeringen är mer fri att påverka myndigheterna genom informella kontakter än vad som tidigare allmänt gjorts gällande.[116] Konstitutionsutskottet (KU) framhöll betydelsen av att kontakterna hanteras med stor omsorg och att de mer inriktas på information än styrning. Kontakter i ärenden som rör RF 11:7 utgör enligt KU ett särskilt problem, men kan inte undvikas. Kontakterna bör här ske med stor återhållsamhet och i regel bara avse informationsutbyte.[117] Både riksdag och regering betonade

---

[116] SOU 1983:39, SOU 1985:40, prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226.

[117] KU 1986/87:29, s. 13 f.

att informella kontakter inte påverkar det yttersta ansvaret för prövning i det enskilda fallet; ansvaret kvarstår hos myndigheten. Dessa frågor har behandlats närmare i *kapitel 2*, avsnittet om den svenska förvaltningsmodellen.

Studier visar att informella kontakter är mycket vanligt förekommande.[118] Det är oklart om kontakterna ökat under senare år, däremot tycks de ha blivit mer rutinbetonade; särskilt i samband med budgetprocessen och regleringsbrevens utformande. Kontakterna förefaller också i ökad utsträckning inriktas på verksamhet, t.ex. mål, resultat, konsekvenser, och handlingsalternativ. Tidigare ägnades den mesta tiden åt samtal om hur mycket pengar myndigheten skulle tilldelas.

Kontakterna har också blivit mer öppna, såtillvida att de äger rum på fler nivåer och även mellan olika nivåer. Tidigare var det vanligare att kontakterna sköttes av personer på ledningsnivå. Utvecklingen anses av många i kommissionens intervjuundersökning vara naturlig och nödvändig på grund av kraven på förbättrad samverkan mellan departement och verk. Men flera ser också problem i denna utveckling. Så framhåller exempelvis en verkschef med lång erfarenhet från arbete i 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 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.[119]

---

[118] Petersson, O, Maktens nätverk, 1989, SOU 1997:15, s. 96 ff., RRV 1996:50, s. 266 ff.

[119] SOU 1997:15, s. 99 f.

Det är en vanlig uppfattning att den ökade öppenheten 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.

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.[120] Flertalet verkschefer tycks vara angelägna om att upprätta ett nära samspel med Regeringskansliet. Det visar sig dock att departementsledningarna inte klarar av att ha kontakter med myndigheterna i den utsträckning som myndigheterna önskar. Ett flertal verkschefer som intervjuats framhåller detta som ett centralt problem och menar att dialogen mellan statsråd/statssekreterare och verkschefer måste utvecklas. Statens förnyelsefond har i en omfattande enkätundersökning gjort liknande iakttagelser.[121] I dag är det främst de opolitiska tjänstemännen som sköter kontakterna med myndigheterna, och detta samspel är mycket tätt.

Det finns flera skäl till att departementsledningarna inte deltar mer i den informella dialogen. Ointresse och tidsbrist är två förklaringar. Intervjuer med statsråd och statssekreterare visar också att verksledningsbeslutet inte undanröjt osäkerheten om vad statsråden får respektive inte får säga till myndigheterna i den informella dialogen. Respekten för myndigheternas självständighet är alltjämt stor. Det skall samtidigt sägas att myndigheternas konstitutionella självständighet i vissa lägen kan vara politiskt tacksam. Bengt Jacobsson har exempelvis visat hur regeringen använder den tudelade förvaltningsorganisationen för att ömsom "trycka ner" ömsom "lyfta upp" frågor.[122] Likaväl som det

---

[120] Jfr Riksdagens revisorer 1994/95:14.

[121] Statens förnyelsefond, Hinder för förändringsarbetet i statliga myndigheter, 1996.

[122] Jacobsson, Hur styrs förvaltningen, 1984, s. 191.

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.

Kommissionen anser att den informella styrningen har stor betydelse för samspelet mellan regering och förvaltning. Det är svårt att föreställa sig en väl fungerande förvaltning utan informella kontakter av olika slag. Behovet av informella kontakter och arbetsformer kommer troligen också att öka, inte minst genom Sveriges EU-medlemskap.

Den svenska förvaltningsmodellen erbjuder en betydande fördel i form av avlastning av Regeringskansliet, samtidigt som det praktiskt taget alltid är möjligt för regeringen att utanför tillämpningsområdet för RF 11:7 lyfta frågor till den politiska nivån. Kommissionen menar att regeringen och statsråden bättre bör tillvarata den flexibilitet som förvaltningsmodellen erbjuder; politikerna måste kunna hålla frågor från sig, men också kunna ta dem till sig när det finns skäl för det.

Det är viktigt att myndigheterna har tillräcklig integritet för att delta i den informella dialogen. Att myndigheterna kan presentera egna analyser och motbilder i dialogen med regeringen är ett centralt värde i den svenska förvaltningsmodellen. Detta bör man vara uppmärksam på i det allt mer intensiva samspelet mellan departement och myndigheter. Det är viktigt att boskillnaden mellan de båda förvaltningsnivåerna respekteras.

Det informella samspelet innefattar såväl informationsutbyte och praktisk samverkan för gemensamma mål som en ömsesidig påverkan; i praktiken kan det ena knappast hållas isär från det andra. Kommissionen vill dock framhålla betydelsen av att regeringen, om den vill påverka myndighetens sätt att utföra sitt uppdrag på annat sätt än genom ett formellt regeringsbeslut, bedriver denna påverkan så att den kan dokumenteras. Detta skapar klarare ansvarsförhållanden; om man inte förfar på antytt sätt kvarstår ansvaret hos myndigheten. Vidare ökar möjligheterna till offentlighet och insyn. Dokumentationen kan ha formen av uttalanden av

regeringsmedlemmar i riksdagen eller i annat offentligt sammanhang eller minnesanteckningar från kontakter mellan departement och myndigheter. I det senare fallet bör kontakterna ske på ledningsnivå, mellan statsråd eller statssekreterare och verkschef.

Ramlagstiftning

En särskild styrningsfråga är med vilken detaljeringsgrad som riksdagen och regeringen bör utforma lagar och andra författningar. Detaljeringsgraden har inom flera områden blivit lägre, och i stället anger riksdag och regering allmänna mål och riktlinjer för verksamheterna. Traditionellt har lagstiftningen varit utformad så att myndighetens och den enskilde handläggarens åtgärder varit tämligen precist angivna. Under efterkrigstiden har emellertid s.k. ramlagar blivit vanligare.[123] Den snabba tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen har medfört att behovet av statlig styrning växt, samtidigt som det ställs allt högre krav på en flexibel reglering. Eftersom riksdagens beslutskapacitet är begränsad har man tvingats delegera beslutskompetens till nivåer närmare de problem som skall lösas. Genom ramlagstiftning har statsmakterna sökt åstadkomma en sådan delegering utan att helt förlora möjligheterna att styra och ingripa.[124]

Ramlagstiftningen ger ökat utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter. Myndigheternas regelgivning har också ökat under de senaste decennierna. Flera studier visar att den ökade regelmassan kan ge upphov till problem av olika slag. Företag och kommuner har i detta sammanhang varit särskilt kritiska.[125] Man menar att regleringen blivit svåröverskådlig och att politiska

---

[123] Det är oklart vilken betydelse ramlagarna har i dag och i vilken omfattning de förekommer. De har länge observerats och diskuterats. Den gängse uppfattningen är dock att det först är under de tre senaste decennierna som begreppet fått en mer framträdande roll i den förvaltningspolitiska diskussionen (se Esping, H, Ramlagar i förvaltningspolitiken, 1994, s. 368 ff., SOU 1983:39, s. 73 f.).

[124] Esping, H, a.a, s. 369.

[125] RRV 1996:50, s. 99.

avvägningar överförts till förvaltningen. Man menar även att myndigheternas regleringar är kostnadsdrivande. Bland annat mot denna bakgrund har riksdag och regering under senare år försökt förenkla och minska antalet regler i samhället.[126] Vi har bland våra huvudsakliga iakttagelser redovisat att dessa ambitioner kommit på skam. Problemet har två sidor.

Å ena sidan kan statsmakternas ambition ha varit att lämna fler områden oreglerade. Om förvaltningsmyndigheterna då svarar med att fylla ut lagarna med detaljerade föreskrifter kan det ses som ett allvarligt förvaltnings- och styrproblem. Undersökningar som kommissionen tagit del av kan svårligen tolkas på annat sätt än att detta förekommer i stor utsträckning – trots ansträngningarna att avreglera och förenkla. Att textmassan i tillämpningsföreskrifterna till livsmedelslagen sägs vara mer än 300 gånger större än i lagen och att antalet myndighetsregler enligt RRV har ökat med nio procent under perioden 1988-93 är därför otillfredsställande. (Vi är medvetna om att textmassans omfång inte i sig avgör hur ingripande regleringen är.)

Å andra sidan kan statsmakternas avsikt med den mindre preciserade lagstiftningen ha varit att ge myndigheterna ett bredare utrymme för tolkning och tillämpning. Väljer myndigheterna att genom föreskrifter precisera lagarna kan det vara i ett vällovligt försök att i rättssäkerhetens intresse göra tillämpningen mer förutsebar för allmänheten. En sådan precisering kan emellertid bli onödigt långtgående. Mycket talar för att rättssäkerheten generellt inte äventyras av att myndigheterna direkt tillämpar en ramlag. Det är svårt att förutse alla situationer som kan uppstå vid tillämpningen. Myndigheterna har i allmänhet god kunskap i sakfrågorna och förmåga att finna lösningar som ligger nära syftet med lagregleringen. Om ramlagar tillämpas direkt, vilket ofta sker med stöd av en utvecklad praxis, kan tillämpningen bli mer "träffsäker"; en precis tillämpningsföreskrift riskerar i en given situation att tvinga myndigheten att fatta ett

---

[126] En översiktlig redogörelse för senare års regelreformeringsarbete finns i RRV 1996:50, s. 106 ff.

olämpligt beslut. Är det frågan om rättighetslagstiftning och annan för enskild ingripande lagstiftning är dock mer precisa regler att rekommendera (se även *kapitel 8* om domstolarna och förvaltningen).

Den ökande regelmassan i samhället är inte bara att hänföra till det ökande antalet myndighetsföreskrifter. Genom Sveriges EU-medlemskap skall förvaltningen också tillämpa ett stort antal övernationella regler, vilket medfört en ökad detaljreglering inom olika samhällssektorer.

Kommissionen anser att tillväxten av myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem som bör hanteras på ett övergripande plan. Utgångspunkten bör vara att de av statsmakterna utfärdade reglerna i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas av myndigheterna utan tillämpningsföreskrifter. Detta kan ske genom tydligare lagstiftning och förarbeten. Kompetenta myndigheter och tjänstemän får sedan ansvara för enhetlig och konsekvent rättstillämpning och verkställighet inom givna ramar. Bemyndiganden att utfärda föreskrifter bör ges bara efter noggrann prövning.

7 Kontroll och tillsyn

En starkare kontrollmakt

Kontroll är ett väsentligt inslag i ett demokratiskt statsskick. Kontrollen syftar ytterst till att säkerställa statens funktionsförmåga. Den kontroll som domstolarna utövar över förvaltningen behandlas i *kapitel8*.

I detta kapitel diskuteras ett antal viktigare kontrollinstrument som riksdag och regering för detta ändamål har till sitt förfogande.

I kapitlet behandlas två typer av kontroll: förvaltningskontroll och samhällskontroll. Förvaltningskontrollen riktar sig mot myndigheterna och undersöker huruvida de utför sina uppgifter på ett korrekt och effektivt sätt. Den statliga revisionen utgör ett centralt inslag i denna kontrollverksamhet. Med samhällskontroll åsyftas den kontroll som utförs av myndigheter och är riktad mot det omgivande samhället, t.ex. mot kommuner och enskilda. Åtskilligt av den tillsynsverksamhet som olika myndigheter ägnar sig åt tillhör denna kategori.

Införandet av resultatstyrning har inneburit att myndigheternas handlingsfrihet ökat i flera avseenden. Samtidigt ställer förändringarna ökade krav på kontroll och utvärdering. Riksdagens och regeringens styrförmåga riskerar annars att urholkas.[127] Också medlemskapet i EU bidrar till att förändra förutsättningarna för den statliga kontrollverksamheten. Kontrolluppgiften vidgas och blir mer komplex som en följd av den ökade mängden övernationella regler och hanteringen av EU-medel.

---

[127] Jfr Ds 1995:6 s. 14.

Sverige anses ha en i ett internationellt perspektiv svag kontrollmakt. Det brukar särskilt framhållas att de granskande organen inte har samma oberoende ställning i Sverige som i många andra jämförbara länder.[128] Utrymmet för direkt politiskt inflytande över kontrollverksamheten är större i Sverige. RRV:s roll som regeringens stabsorgan har kommit att betonas allt starkare,[129] och Riksdagens revisorer, liksom Konstitutionsutskottet, utgörs av riksdagsledamöter. JK är underställd regeringen, liksom utredningsväsendet. Av andra organ med kontrollerande uppgifter är det bara riksdagens ombudsmän, JO, som har en oberoende ställning.

Under senare år har brister i kontrollen fått ökad uppmärksamhet, och bland annat har JK föreslagit åtgärder för att komma till rätta med brister i kontrollen över den offentliga medelsförvaltningen. JK skriver i sin rapport till regeringen att det behövs dels tydliga regelverk om kontroll och revision, dels en utveckling av informella normer, med avseende på integritet och etik. Dessutom behöver kunskapen om gällande regler förbättras. JK understryker också att myndigheternas internkontroll är av central betydelse för att förebygga oegentligheter.[130]

Kommissionen har i det föregående konstaterat att förvaltningskontrollen i stor utsträckning har koncentrerats till resultatstyrningen i budgetprocessen. Regeringen "beställer" information från myndigheterna genom regleringsbreven, och myndigheterna svarar i olika dokument, varav årsredovisningen i dag ses som det viktigaste. Som

---

[128] Se t.ex. Petersson, O, Politikens möjligheter, 1996 s. 115. I det här sammanhanget har det även hävdats att de svenska domstolarna har en svag ställning och ett bristande oberoende. För en diskussion om domstolsväsendet se kapitel 8. Riksdag och regering har under senare år förordat en skärpt förvaltningskontroll. Exempelvis presenterar regeringen i 1997 års budgetproposition ett program för att stärka kontrollfunktionen i staten, däribland förvaltningskontrollen. Avsikten är att under en treårsperiod avsätta över 300 miljoner kronor på detta program.

[129] 1993/94:TK1 s. 122.

[130] Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning. En förstudie utförd av JK på uppdrag av regeringen (1997).

beskrivits i det föregående täcker denna information endast en del av riksdagens och regeringens informationsbehov. Kompletterande information i form av mer grundläggande och från myndigheterna fristående utvärderingar används ganska sällan för planering och beslut i Regeringskansliet.

I olika sammanhang har det också hävdats att riksdagen behöver ges en mer aktiv roll i kontrollen av den statliga verksamheten.[131] Av regeringsformen framgår att granskningen av rikets styrelse och förvaltning utgör en av riksdagens huvuduppgifter.[132] Som Riksdagsutredningen påpekar torde Sverige i dag dock vara det land som satsar minst på revision på parlamentsnivå i förhållande till storleken på den offentliga sektorn.[133]

Att riksdagen har en svag ställning i kontrollverksamheten utgör ett demokratiskt problem. Som kommissionsledamoten och professorn i förvaltningsekonomi Bengt Jacobsson påpekar i en rapport till kommissionen finns det i dag en risk att det politiska ansvaret tunnas ut när frågor tenderar att växa fram i ett samspel mellan experter, ofta på en relativt låg nivå långt borta från offentlig insyn. Detta problem är på intet sätt nytt men har fått nya dimensioner till följd av europeiseringen och andra mer globala tendenser. Enligt Jacobsson riskerar riksdagen att "hamna i bakvattnet", då möjligheterna att påverka är starkt begränsade när ärendena väl når riksdagen. Ett sätt att tydliggöra ansvar och att stärka folkrepresentationens legitimitet vore att ge riksdagen ökade möjligheter att granska, utvärdera och revidera regeringens och förvaltningens verksamhet, enligt Jacobsson.[134]

Även professor Lennart Lundquist lyfter fram sambandet mellan kontrollverksamhet och demokrati i en rapport till kommissionen. Enligt Lundquist har under senare år demokrativärden, som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, fått stå tillbaka för ekonomiska värden i den

---

[131] Se t.ex. 1993/94:TK1 s. 111.

[132] RF 1:4.

[133] 1993/94:TK1, s. 122.

[134] SOU 1997:30, s. 32.

offentliga verksamheten. Ett sätt att stärka demokratin är enligt Lundquist att låta det offentliga kontrollsystemet tydligare inriktas på att bevaka att demokrativärdena efterlevs.[135] Kommissionen instämmer i detta och menar att en bevakning av demokrativärdena bör vara en viktig kontrolluppgift, där riksdagen självklart har en betydelsefull roll att spela.

Ovanstående redogörelse pekar enligt kommissionen på två huvudproblem i den nuvarande organisationen av den statliga kontrollverksamheten. Det ena är bristen på oberoende, det andra är riksdagens svaga ställning.

Oberoende utvärderingar, kontroll genom kommittéer

Kommissionen menar att utomstående sakkunskap, som står fri i förhållande till den verksamhet som skall värderas, i större utsträckning bör anlitas såväl för att utveckla metoder för kontroll och utvärdering som för att utvärdera. Att värdera kvaliteten i en viss verksamhet är i sista hand alltid en fråga om ett personligt bedömande, och det subjektiva elementet låter sig inte elimineras. Främst inom forskningens område har det vuxit fram system för utvärdering, där godtycke och ovidkommande hänsyn elimineras så långt det går och där samtidigt den kvalificerade bedömningsförmågan kommer till sin rätt. Vissa statliga utredningar och ESO-rapporter är också av denna karaktär.

På många områden finns i dag internationella samarbetsorgan, som gör utvärderingar genom att göra jämförelser mellan länder på olika områden såsom till exempel ekonomisk politik och miljöpolitik. Kommissionen menar att det ligger ett stort värde i dylika komparativa studier och att denna utvärderingsmetod bör utnyttjas i större omfattning och på ett mer systematiskt sätt än i dag.

Det finns också anledning att uppmärksamma det statliga kommittéväsendet. Kommittéväsendets roll har förändrats sedan början av 1980-talet. Utredningarna arbetar med allt

---

[135] SOU 1997:28, s. 81.

mer begränsade tidsramar samtidigt som de tenderar att knytas allt hårdare till Regeringskansliet. Utredningarna har också fått minskad betydelse som instrument för att generera ny kunskap. Uppgiften har mer inriktas mot att sammanfatta redan existerande kunskap och relativt snabbt omvandla den till förslag.[136]

Detta är en i många delar olycklig utveckling. Det statliga kommittéväsendet är en institution som regeringen bör kunna utnyttja i större utsträckning för oberoende utvärderingar. Ett ökat utrymme bör ges för mer grundläggande utvärderingar med uppgift att utreda effekterna och samhällsnyttan av förvaltningsverksamheten. Regeringen har också helt nyligen understrukit kommittéernas betydande roll för regeringens utvärderings- och omprövningsarbete.[137] Frågor om direktiv och sammansättning av utredningar rörande sektorsövergripande frågor bör beredas på ett övergripande plan i Regeringskansliet, varvid den förvaltningspolitiska avdelningen bör spela en aktiv roll.

Kommissionen vill peka på värdet av forskningsanknytning även inom utredningsväsendet. Forskare och forskningsresultat bör utnyttjas i större omfattning för utvärdering av offentlig verksamhet.

Riksdagens kontrollerande roll bör förstärkas

En viktig fråga vad gäller kontroll och utvärdering av förvaltningsverksamheten rör riksdagens roll. Riksdagens revisorer har relativt små resurser, och riksdagsledamöter medverkar i själva revisionsarbetet.[138] En utredning har tillsatts på initiativ av riksdagen med uppgift att bland annat över-

---

[136] SOU 1997:30, s. 104, jfr. Johansson, J, Det statliga kommittéväsendet, 1992.

[137] Dir. 1994:23 s. 4.

[138] Riksdagens revisorer är tolv till antalet och förfogar över ett kansli med ett 20-tal anställda. De beräknas under år 1997 disponera ett ramanslag om drygt 16 miljoner kr. Detta kan jämföras med RRV som har ca 520 anställda och ett anslag om närmare 180 miljoner kr för år 1997. RRV beräknas dessutom erhålla avgiftsinkomster om ca 230 miljoner kr, plus extra pengar för eventuella uppdrag från regeringen.

väga resursfördelningen mellan RRV och Riksdagens revisorer. I direktiven citeras Konstitutionsutskottet, som menar att riksdagen bör ges ett ökat ansvar för den statliga revisionen.[139]

Det är naturligtvis riksdagen som självständigt beslutar i dessa frågor, men kommissionen - som ju har tillsatts av regeringen - har ändå valt att föra en diskussion om kontrollverksamheten som också inbegriper riksdagen.

Riksdagsledamöternas direkta medverkan i revisionsarbetet aktualiserar frågan om behovet av ett mer fristående revisionsorgan underställt riksdagen. Hur ett sådant organ skall organiseras är dock långt ifrån givet. Ett betonande av oberoendet leder till förordandet av ett revisionsorgan med starkt markerad självständighet. Prioriteras däremot den parlamentariska kontrollen är det snarare utskotten och de enskilda riksdagsledamöterna som behöver ges ökade resurser. Den nuvarande organisationen av revisionsverksamheten i riksdagen kan också ses som ett försök att kombinera revisionens krav på oberoende med riksdagens uttalanden om vikten av en nära koppling mellan revisionsverksamheten och utskotten. När riksdagen har debatterat Riksdagens revisorers ställning är det den bristande kopplingen till utskotten och de begränsade resurserna som särskilt framhållits.[140]

Internationella erfarenheter visar att det kan finnas problem såväl med en nära koppling mellan ett externt revisionsorgan och riksdagen som med en stark betoning av revisionsorganets självständighet. I det första fallet kan riksdagens möjligheter att beställa granskningsuppdrag leda till att revisionsorganet får svårigheter att fullgöra sitt huvuduppdrag.[141] I det andra kan revisionens koppling till riksdagen blir alltför svag; det kan vara svårt för politiker att få gehör

---

[139] Riksdagsdirektiv 1995-03-24. Se även KU:s betänkande med anledning av Riksdagsutredningens förslag om en utbyggnad av riksdagens revisorers kansli (1993/94:18).

[140] 1993/94:TK1, s. 125.

[141] SOU 1997:18, s. 40.

för granskningsförslag samtidigt som revisionen tenderar att få dåligt genomslag i parlamentet.[142]

Det finns sålunda både för- och nackdelar med ett helt oberoende externt revisionsorgan underställt riksdagen. Kommissionen anser ändå att fördelarna överväger. Kraven på oberoende måste ställas högre än i dag. Tillskapandet av ett oberoende revisionsorgan underställt riksdagen är också en viktig angelägenhet ur ett demokratiskt perspektiv. Medborgarna skall kunna lita på den statliga revisionens oväld. Ett oberoende kontrollorgan bör kunna bidra till att stärka den offentliga kontrollverksamhetens legitimitet. Att lägga revisionsorganet under riksdagen skulle överensstämma med den ordning som gäller i flertalet andra länder, där det är parlamentet som förfogar över huvuddelen av revisionsresurserna genom en särskild revisionsmyndighet, vilken ofta har en stark, oberoende ställning.[143]

Ett sådant kontrollorgan skulle ersätta Riksdagens revisorer och ges till uppgift att granska hela den statliga förvaltningen, inklusive Regeringskansliet och hanteringen av EU-medel, oavsett om dessa kanaliseras via statsbudgeten eller direkt från EU till olika mottagare. Härigenom skulle ges goda möjligheter att anlägga en helhetssyn på förvaltningsverksamheten. Detta faller sig också naturligt då det i dag ofta är svårt att sätta en tydlig gräns mellan myndigheter och departement vid en granskning.

Skulle riksdagen besluta att tillskapa ett oberoende revisionsorgan underställt riksdagen är det enligt kommissionens mening viktigt att denna förändring kompletteras med andra åtgärder särskilt ägnade att stärka utskottens och de enskilda riksdagsledamöternas möjligheter att följa upp och utvärdera förvaltningsverksamheten. Vi vill framhålla betydelsen av att riksdagen och dess ledamöter fullt ut utnyttjar de kontrollmöjligheter som redan finns. Redan i förarbetena till 1974 års författningsreform förutsattes att utskotten utöver sina beredningsuppgifter även skulle ägna sig åt uppföljning och granskning. Detta har än så länge skett endast i

---

[142] 1993/94:TK1, s. 124.

[143] SOU 1997:18, s. 39 f, 1993/94:TK1, s. 122.

begränsad omfattning. Möjligtvis är en förändring nu på väg. Ett exempel på detta skulle kunna vara att utskotten under senare tid startat en egen utredningsverksamhet, Riksdagens utredningar.

Kommissionen vill även peka på möjligheten för utskotten att i ökad utsträckning samarbeta med riksdagens utredningstjänst för uppföljningar och utvärderingar. Vi menar vidare att offentliga utskottsutfrågningar bör kunna användas i större omfattning. De statliga förvaltningsmyndigheterna är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till utskotten.[144]

Det är av största vikt att regeringen har tillgång till ett eget revisionsorgan. Myndigheterna har större självständighet gentemot regeringen i Sverige än i andra länder. Departementen är små och har begränsade möjligheter att utföra egen revision. Den svenska regeringsmakten har därför ett särskilt behov av ett eget organ för granskning av förvaltningsverksamheten. I direktiven till den av riksdagens tillsatta utredningen framhålls också att regeringen även fortsättningsvis skall ha en egen revisionsmyndighet till sitt förfogande.[145]

Vidare framhålls i direktiven att dubbelarbete mellan riksdagens och regeringens revisionsorgan skall undvikas. Som Ingemar Mundebo påpekar i sin rapport till kommissionen finns det starka likheter vad gäller såväl inriktning i de granskningar som genomförts under senare år som arbetssätt mellan Riksdagens revisorer och RRV:s effektivitetsrevision.[146]

---

[144] RO 4:10. En myndighet underställd regeringen kan dock hänskjuta ett utskotts begäran till regeringen för avgörande.

[145] I Finland, där den statliga revisionsverksamheten är organiserad väsentligen som den svenska, har revisionens organisation och struktur livligt debatterats under senare år. Flera utredningar har genomförts och förslag framförts om en sammanslagning av Riksdagens revisorer och det regeringen underställda Statens revisionsverk. En viktig utgångspunkt för utredningsarbetet har varit att både regering och riksdag har behov av egna externa revisionsresurser (SOU 1997:18).

[146] SOU 1997:18, s.37.

Även om Riksdagens revisorer till skillnad från RRV har möjlighet att granska hela beslutskedjan och därmed också regeringen, finns det vissa icke oväsentliga inskränkningar i riksdagsrevisorernas befogenheter. Enligt regeringsformen är det Konstitutionsutskottet som har att granska "statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning."[147] Detta framgår också av Riksdagens revisorers instruktion. Gränsen mellan Riksdagens revisorers och KU:s ansvarsområden är dock inte helt tydlig, och riksdagsrevisorerna har inte varit förhindrade att granska Regeringskansliets arbete i olika avseenden.[148] Detta har stundom lett till vissa spänningar. Delvis sammanhänger dessa med att både Riksdagens revisorer och KU utgörs av riksdagsledamöter och därför tenderar att uppmärksamma samma frågor. Tillskapandet av ett mer oberoende revisionsorgan under riksdagen skulle här kunna bidra till att minska dessa spänningar och även öka bredden i revisionsverksamheten.

Kommissionen ser gärna att den av riksdagen tillsatta utredningen beaktar den ovan förda diskussionen i sitt fortsatta arbete.

Slutligen skall här nämnas att den verksamhet som bedrivs av avdelningen för ekonomi och resultatstyrning vid RRV inte normalt ingår i ett revisionsorgans uppgifter, i vart fall inte med den omfattning och ambitionsnivå som gäller för RRV.[149] Lämpligheten av att ett och samma organ dels utvecklar system och stöder myndigheterna i genomförandet, dels granskar systemen revisionellt kan enligt kommissionen principiellt ifrågasättas. Regeringen har tillsatt en utredning med uppgift att bland annat se över hur denna verksamhet skall organiseras.[150]

---

[147] RF 12 kap. 1 §.

[148] Aktuella granskningar under 1997 berör bl.a. kommittéväsendet, resultatstyrningen i Regeringskansliet och utrikesförvaltningen. Revisorerna har också nyligen granskat personalpolitiken i Regeringskansliet (1994/95:RR12).

[149] SOU 1997:18, s. 31.

[150] Dir 1997:27.

Bättre kontroll genom bättre ekonomisk redovisning

En annan kontrollfråga som kommissionen vill uppmärksamma gäller myndigheternas ekonomiska redovisning. I ett internationellt perspektiv kan visserligen kontrollen och den finansiella redovisningen i den svenska statsförvaltningen anses hålla hög kvalitet. Det finns dock brister.

Hög redovisningsstandard och god internkontroll minskar risken för ekonomiska oegentligheter och underlättar upptäckter av missbruk. Den finansiella redovisningen är naturligtvis också viktig för den statsfinansiella kontrollen. Sedan några år redovisar samtliga myndigheter samtliga tillgångar och skulder, intäkter och kostnader i bokslut med resultat- och balansräkning. De redovisar också löpande sin anslagsförbrukning och sina intäkter till regeringen, som därigenom erhållit ett bättre grepp på statsfinanserna.

För utomstående är det emellertid praktiskt taget omöjligt att utnyttja den information som finns i statens redovisningssystem. I den s.k. riksredovisningen, som är det enda heltäckande redovisningssystem som kommer att bli kvar om några år, är informationen svårtillgänglig och kan bara nås genom beställningar till RRV. Vidare är informationen svår att genomskåda. Det går t.ex. inte att utläsa myndigheternas förvaltningskostnader, vare sig för enskilda myndigheter, för grupper av myndigheter eller för alla myndigheter tillsammans. Det är först efter ett komplicerat, manuellt arbete som SCB kan presentera en begriplig sammanställning i nationalräkenskaperna. Denna sammanställning är emellertid högt aggregerad och speciell. I den kan inte enskilda myndigheter urskiljas. Det är omöjligt för andra än väl insatta att få riksredovisningen att stämma överens vare sig med myndighetens bokslut eller med nationalräkenskaperna.[151]

---

[151] Exempel på svårigheterna att tränga igenom redovisningen ges i två färska utredningar om försvaret: Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10) och Analys av försvarsmaktens ekonomi (SOU 1995:13) samt i fotnot 17, kapitel 3. Regeringen har tillsatt en utredning om begreppsmässiga skillnader mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna (dir. 1995:103 och 1996:86).

Skall riksdag och regering få kontroll över myndigheternas förvaltningskostnader, politiska programs utgifter och statens finanser är det viktigt att förbättra den ekonomiska redovisningen. Kommissionen föreslår regeringen att överväga ett integrerat redovisningssystem för betalningsflöden, riksredovisningen, statsbudgetens utfall och om möjligt också statens del i nationalräkenskaperna. Det är önskvärt att valda delar av denna information görs mera lättillgänglig för utomstående, bland annat via offentliga databaser. Detta är viktigt för att ge medborgarna insyn. Det är också viktigt för utomstående organ som önskar utreda eller utvärdera den statliga verksamheten.

Den statliga tillsynen behöver ses över

Den förvaltningspolitiska utvecklingen, där renodling utgör ett icke oväsentligt inslag, har lett till en förändrad roll för åtskilliga myndigheter. Ansvaret för verkställigheten av de politiska besluten har förskjutits nedåt i förvaltningen, inte minst till lokal och regional nivå.[152] På central nivå har rättstillämpning och tillsyn blivit viktigare. Här har även EU-medlemskapet bidragit till utvecklingen. Anpassningen till och tillämpningen av EG-rätten har gjort att flera myndigheter som exempelvis Konkurrensverket, Statens livsmedelsverk, Konsumentverket och Statens jordbruksverk har fått ett ökat inslag av tillsyn och regelkontroll, på bekostnad av annan verksamhet.[153] I dag sker en icke oväsentlig del av statsförvaltningens verksamhet i form av tillsyn, och många myndigheter organiseras som tillsynsmyndigheter. Dessa myndigheter har kommit att lägga allt mer vikt vid rådgivning och mindre vid ingripande med sanktioner.[154]

I en studie från RRV konstateras att tillsyn bedrivs i olika omfattning av ett stort antal myndigheter på central, regional och lokal nivå.[155] Antalet författningar som behandlar

---

[152] Se kapitel 2.

[153] RRV 1996:50 s. 116.

[154] SOU 1997:7, s. 47.

[155] RRV 1996:10.

tillsyn är stort. I september 1994 användes begreppet tillsyn i 532 lagar. Därutöver fanns bestämmelser om tillsyn i ett betydande antal förordningar samt i tillsynsmyndigheternas författningssamlingar. Kunskapen om tillsynsverksamheten är emellertid enligt studien av flera skäl bristfällig.

För det första är innebörden av begreppet tillsyn oklar. Tillsyn används i dag som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter som normering, rådgivning, utvärdering och inspektion. Tillsyn kan även döljas bakom andra beteckningar. I en genomgång av den statliga tillsynens regelverk konstateras att staten använt närmare ett tjugotal begrepp för att uttrycka olika tillsynsfunktioner. En slutsats som dras i RRV-studien är att det är angeläget att tillsynsfrågor ägnas ökad uppmärksamhet och att förutsättningarna för en sådan uppmärksamhet bör kunna förbättras om tillsynen och angränsande uppgifter ges en tydligare innebörd.

Frånvaron av en klar och konsekvent terminologi är emellertid inte främst ett språkligt problem utan ett uttryck för att tillsynsfrågorna inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Dessa oklarheter har skapat osäkerhet om hur tillsyn bör bedrivas. Beslut om tillsyn fattade av riksdag och regering har därmed i vissa fall varit svåra att omvandla i praktisk verksamhet. Detta har i sin tur försvårat bedömningen av tillsynsverksamheters effektivitet. En iakttagelse som görs i studien är att även om tillsynens styrka och kvalitet varierar kraftigt mellan olika områden är den inte sällan påfallande svag. Det finns även en betydande otydlighet med avseende på sanktionsmöjligheterna.

För det andra är den statliga tillsynsverksamheten ur ett organisatoriskt perspektiv svåröverskådlig. Antalet former är stort, och det framgår exempelvis inte alltid av myndigheternas instruktioner att de har till uppgift att bedriva tillsyn. En förenklad reglering bör därför eftersträvas, enligt rapporten. Det borde exempelvis framgå av myndighetens instruktion vilka tillsynsuppgifter den har.

Enligt RRV:s studie är enhetliga lösningar inte nödvändigtvis önskvärda. Olika verksamheters särart kräver verksamhetsanpassning. Samtidigt konstateras att den begreppsliga

och organisatoriska mångfalden inte återspeglar en genomtänkt syn på tillsynsfrågor. Inte minst framgår detta av att grunderna för tillsynens dimensionering ofta är oklara. Det kan finnas bristande proportioner mellan den vikt en reglering tillmäts och den kontroll av efterlevnaden som bedrivs.

RRV anser att intresset för tillsynsfrågor under lång tid varit litet och att den nuvarande tillsynsorganisationen delvis är resultatet av en utveckling som inneburit att traditionell inspektion och kontroll tonats ner till förmån för rådgivning, information och utvärdering. Under senare år har dock tillsynsfrågorna allmänt rönt ett starkt ökat intresse, och detta kan delvis förklaras med de förvaltningspolitiska reformer som syftat till att renodla statens roll i samhället. Även det svenska medlemskapet i EU är en bidragande faktor.

En ytterligare slutsats i RRV-rapporten är att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden när det gäller tillsynsfrågor bör stärkas. Därigenom skapas stabilitet i bedömningarna av olika problem. Tillsyn - liksom andra former av kontrollerande verksamhet - har emellertid begränsningar. Det är därför enligt RRV viktigt att man i första hand försöker organisera verksamheten så att risken för fel och missbruk minimeras, och på så sätt även minska behovet av kontroll och tillsyn.

Kommissionen delar de slutsatser som redovisas i RRV:s studie. Dessa iakttagelser bekräftas också i flera studier som Riksdagens revisorer låtit genomföra.[156] Kommissionen förordar att frågor om statlig tillsyn blir föremål för en samlad översyn. Särskilt bör frågan om verkningsfulla sanktioner uppmärksammas vid en sådan översyn.

---

[156] Se exempelvis Riksdagens revisorer, 1994/95:RR4 och RR9.

8 Domstolarna och förvaltningen

Rättsstaten och förvaltningen

För att säkerställa att den offentliga makten utövas under lagarna och att den enskilde får en rättvis och korrekt behandling av förvaltningsmyndigheterna krävs ett flertal olika former av kontrollmekanismer. I en demokratisk rättsstat framstår domstolskontrollen över förvaltningen som en särskilt viktig beståndsdel och rätten att överklaga förvaltningsbeslut hos domstol som en central rättssäkerhetsgaranti. Den externa kontrollen av förvaltningen genom JO:s och JK:s tillsyn och framför allt genom domstolarnas granskning av konkreta beslut är omistliga garantier för den enskildes rättssäkerhet.

I Sverige har den interna kontrollen i förvaltningen genom den s.k. förvaltningsbesvärsprövningen inom myndighetshierarkin och i sista hand hos regeringen efter hand kommit att kompletteras med och i stor utsträckning ersättas av den domstolskontroll som framför allt utövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna: länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten.

Under ett långvarigt reformarbete har en generell förfarandelagstiftning för förvaltningen skapats och en enhetlig domstolsorganisation med en särskild processordning byggts upp. Dessa förändringar, med tyngdpunkten i 1971 års förvaltningsrättsreform, är väsentliga inslag i arbetet med att förstärka rättssäkerheten i förvaltningen. Reformerna har på senare år fortsatt bland annat genom rättsprövningslagens tillkomst år 1988, omvandlingen av förvaltningsprocessen till en tvåpartsprocess, förstärkandet av muntliga inslag i processen och avskaffandet av special-

domstolar som försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen.

Jämsides med denna utveckling har, främst som en följd av Sveriges internationella åtaganden, tillgången till domstolsprövning förstärkts och en överflyttning av besvärsmål från förvaltningsmyndigheter till domstolar fortgått.

Dessa reformer har bidragit till att öka enhetlighet och konsekvens vid rättstillämpningen hos förvaltningsmyndigheter på lokal, regional och central nivå och därmed i hög grad förbättrat rättssäkerheten i förvaltningen.

Tillgången till domstolsprövning

Det måste alltså med hänsyn till de rättsstatliga kraven anses vara av förvaltningspolitiskt intresse att rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut garanteras. Trots det reformarbete som har beskrivits i det föregående finns fortfarande exempel på att svenska domstolar inte kan garantera den domstolsprövning som Europakonventionen, och därmed numera svensk rätt, föreskriver. Det har också uppstått osäkerhet om i vilken utsträckning Regeringsrätten eller Högsta domstolen (eller ingendera) skall pröva vissa mål.

I detta sammanhang anser vi att de reformförslag som lagts fram av Fri- och rättighetskommittén i dess slutbetänkande Domstolsprövning av förvaltningsärenden[157] bör fullföljas på det sättet att en generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut hos förvaltningsdomstol slås fast som en huvudregel, i motsats till den ordning som gäller i dag, enligt vilken förvaltningsdomstolarna endast får pröva mål i den mån särskilda lagregler anvisar att prövning skall ske hos allmän förvaltningsdomstol. Med en ny huvudprincip om domstolsprövning får särskild reglering användas i de fall det finns skäl att förvaltningsbeslut i stället överprövas av regeringen eller någon annan myndighet. Inriktningen bör vara att rättsprövningslagen så småningom blir överflödig i och med att

---

[157] SOU 1994:117.

förvaltningsdomstolarna får en generell prövningskompetens.

Domstolskontrollens omfattning

I Sverige sker i dag en omfattande laglighets- och lämplighetsprövning av förvaltningsärendena hos förvaltningsdomstolarna. Det har sagts att domstolarna i dessa mål träder i underinstansens ställe.

Inom ramen för de yrkanden som framställts har domstolen vid förvaltningsbesvär samma befogenheter som beslutsmyndigheten och kan antingen ändra, upphäva eller fastställa det överklagade beslutet. I kommunalbesvärsmål är prövningen däremot inskränkt till en laglighetsgranskning, och domstolen kan endast upphäva eller fastställa beslutet. Enligt rättsprövningslagen skall domstolen pröva om ett beslut strider mot någon rättsregel och upphäva, återförvisa eller fastställa beslutet men har däremot inte rätt att fatta ett helt nytt beslut i ärendet.

Av förarbetena, Regeringsrättens praxis och doktrinen framgår att rättsprövningen skall anses uppfylla Europakonventionens krav på laglighetsprövning, krav som är mer långtgående än den laglighetsprövning som vi ser exempel på i den svenska kommunalbesvärsprocessen. I domstolsprövningen enligt rättsprövningslagen ingår sålunda frågor om beslutsmyndighetens kompetens i det enskilda fallet, formella fel vid handläggningen, tillräckligt faktaunderlag, korrekt bevisvärdering och riktigt utförd rättstillämpning. Politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening skall inte ingå. Har beslutsmyndigheten ett i princip fritt skön vid beslutsfattandet, kan fråga om felaktig rättstillämpning inte tyckas bli aktuell, eftersom myndigheten då lagenligt har möjlighet att välja mellan olika alternativ. Även vid ett sådant val kan det dock bli fråga om att en myndighet brutit mot kravet på objektivitet och saklighet vid beslutsfattandet, och därmed kan en rättsprövning bli meningsfull även i dessa fall.

När rätten till domstolsprövning slagits fast i allt fler ärendegrupper, har beslut fattade av kommunala nämnder eller lokala statliga organ i många fall överklagats till domstolar-

na direkt utan en föregående överprövning hos högre myndighet, t.ex. länsstyrelse.

Kommissionen anser att det i en del ärendegrupper vore bättre om en sådan prövning föregick domstolsprövningen. På så sätt skulle ärendet kunna bli bättre utrett före domstolsprövningen, och man skulle i en del fall eventuellt kunna undvika de ökade kostnader för den enskilde och det allmänna som en domstolsprocess för med sig. Man skulle också kunna överväga att markera en gräns för domstolarnas lämplighetsprövning på det sätt som gjorts i rättsprövningslagen. Det måste härvid åter betonas att den form av prövning som görs enligt rättsprövningslagen är mer omfattande än kommunalbesvärsprövningen men inte gäller de områden som rör politiska ändamålsöverväganden.

Ramlagstiftning har behandlats i *kapitel 6*. Diskussionen kring ramlagstiftningen belyser frågan om vilken omfattning domstolarnas prövning bör ha. Ramlagstiftning som teknik för reglering av sociala rättigheter i socialtjänstlagen har lett till att domstolarna utsatts för kritik i och med att de sagts få en politisk roll. Om ramlagar inte fylls ut av föreskrifter på lägre nivå måste domstolarna själva göra ändamålsöverväganden och skälighetsbedömningar. Detta är i och för sig inget nytt, men just när det gäller rättighetslagstiftning och annan för enskilda ingripande lagstiftning är det från legalitetssynpunkt att föredra att själva lagstiftningen är så preciserad att domstolarnas prövning verkligen framstår som en rättslig prövning utifrån i lag givna förutsättningar. Restriktivitet med ramlagstiftning på sådana områden kan därför rekommenderas.

Slutligen skall noteras att omfattningen av domstolsprövningen kan variera i fråga om rätten till överprövning av domstols avgörande. I Sverige har man tidigare ansett det vara värdefullt från rättssäkerhetssynpunkt att minst två domstolsinstanser prövar en fråga. Begränsningar av enskildas rätt till domstolsprövning i mer än en instans har nu genomförts i flera omgångar vad gäller både hovrätt och kammarrätt. Ännu är det inte möjligt att utvärdera vilka effekter kraven på prövningstillstånd i dessa domstolar kan få.

Domstolsorganisation och kontroll

Under senare år har, parallellt med den utveckling av förvaltningsprocessen som har beskrivits i det föregående, ställts nya eller ökade krav på domstolarna vad avser beaktandet av internationella åtaganden, EU-medlemskapets konsekvenser och kostnadsmedvetande och effektivitet i ekonomisk bemärkelse.

Tendenser till ökad rättsstatlighet har på senare tid tagit sig uttryck i en något ökad benägenhet hos domstolarna att utnyttja lagprövningsinstitutet. De svenska domarnas sätt att tolka och tillämpa lag förändras under påverkan av traditionen i andra europeiska länder. EU-medlemskapet ställer stora krav på de svenska domarna vad gäller ökade kunskaper om utländsk rätt. För att tillämpa den EG-rätt som nu blivit svensk rätt måste domarna också bli förtrogna med bland annat en omfattande rättspraxis. EG-domstolens sätt att använda tidigare avgöranden och utgå från ändamålsöverväganden bakom lagstadganden skiljer sig också från den svenska traditionen med en hög uppskattning av förarbeten som rättskälla.

En förvaltningspolitisk bedömning av domstolsorganisationen och rättsväsendets utveckling måste utgå från dessa förändringar men också från en grundläggande uppfattning om vilka förutsättningar som måste finnas för att ett rättssäkert domstolssystem skall kunna fungera. Några inslag i den aktuella diskussionen om domstolar och domstolsorganisation skall här nämnas.

Förslag om att renodla rättskipningsfunktionen genom att, antingen genom hela instansordningen eller separat för en nivå, slå samman allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar har diskuterats i samband med förslag om att kraftigt minska antalet tingsrätter. Ett utredningsförslag väntas under år 1997.

Frågan har många aspekter. Den parallella domstolsorganisationen i Sverige innebär att domarutbildningen försiggår i två skilda domstolstyper och att en viss specialisering sker. I bland annat Danmark och Norge tillkommer domstolskontrollen över förvaltningen den allmänna domstolsorganisa-

tionen. Domstolsprövningen är avgränsad till lagli-ghetsprövning. Det finns emellertid vid sidan av domstolarna ett antal olika särskilda prövningsorgan med varierande status, som i praktiken har hand om större delen av kontrollen. På senare år har i t.ex. Norge diskuterats om ett införande av förvaltningsdomstolar.

Diskussioner har också förts om möjligheterna att undersöka i vilken utsträckning rättssäkerheten försämras eller förbättras med hjälp av t.ex. överklagandefrekvens och ändringsfrekvens.

Vidare har Domarutredningen diskuterat och lagt fram ett antal förslag med syfte att förstärka domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning och främja kvaliteten i dömandet och allmänhetens förtroende för rättsväsendet.[158]

Kommissionens slutsatser

Kommissionen anser att reformarbetet avseende förvaltningsprocessen och förvaltningsdomstolarna har lett fram till goda möjligheter att utveckla och förstärka den rättsliga kontrollen av förvaltningen. Kommissionens bedömning, att reformarbetet på förvaltningsdomstolssidan innebär en god grund för rättssäkerheten, leder till en viss skepsis inför tanken på sammanslagna domstolsorganisationer. Även de nya krav som domstolarna ställts inför och den genomgripande nyordningen med prövningstillstånd i hovrätter och kammarrätter talar enligt vår uppfattning för en försiktighet med nya reformer av organisationen innan systemet hunnit verka under en längre period.

En förstärkning av rättssäkerheten hos domstolarna sker inte främst genom organisationsreformer. Det krävs nu en period av konsolidering för att man skall klara av de delvis nya uppgifter som domstolarna ställts inför. Det kan antas att den breddning av domarutbildningen som skett i och med utbyggnaden av förvaltningsdomstolarna är till fördel för domarkulturen.

---

[158] SOU 1994:99.

Att försöka mäta graden av rättssäkerhet med hjälp av mängden överklaganden eller ändringsfrekvensen riskerar att bli missvisande. En låg frekvens av överklaganden kan givetvis innebära att de flesta beslut och domar är korrekta men kan lika väl bero på att enskilda inte anser det vara någon idé att överklaga, på grund av kostnader, tidsåtgång eller uppfattning om möjligheterna till framgång. En låg frekvens av ändringar i högre rätt kan bero på att första instansens domar är av hög kvalitet, men det är inte uteslutet att överrätternas arbetsbelastning m.m. spelar in. Utvärderingar på detta område måste med nödvändighet inriktas mer på kvalitetsbedömningar än på statistik.

Slutligen vill vi understryka att om ett övervägande om att genomföra en enda enhetlig domstolsorganisation blir aktuellt bör de erfarenheter av ett liknande system som finns i bland annat Danmark och Norge studeras närmare.

9 Ledningsorganisation i förvaltningsmyndigheter

Delat eller samlat ansvar

Här behandlas ledningsorganisationen för främst centrala förvaltningsmyndigheter, men även för vissa förvaltningsområden med decentraliserad organisation och styrelser på flera nivåer. Områden inom vilka det finns särskilda behov av autonomi, t.ex. högskoleområdet, diskuteras i *kapitel 4* och omfattas inte av övervägandena i detta kapitel.

Enligt det s.k. verksledningsbeslutet från år 1987 skall det i statliga myndigheter normalt finnas en styrelse - lekmannastyrelse - som tillsammans med verkschefen leder verksamheten.

Regeringen föreslog relativt nyligen nya riktlinjer för myndigheternas ledning.[159] Riktlinjerna innebär att regeringen som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skall välja enrådighetsverk eller styrelse. Såväl enrådighets- som styrelsemodellen skall vid behov anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten, och en styrelse skall kunna ha ett helt eller ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen.

Vid riksdagsbehandlingen uttalades att det framlagda förslaget inte låser valet av ledningsform genom någon presumtion för ledningsformen enrådighetsverk. Enligt riksdagen bör dock ett starkare lekmannainflytande eftersträvas och huvudregeln vara att statliga myndigheter skall ha en

---

[159] Prop. 1994/95:150.

lekmannastyrelse vid sidan av verkschefen.[160] Vidare uttalades att frågor om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer bör kunna aktualiseras också i Förvaltningspolitiska kommissionens arbete. Regeringen har överlämnat KU:s betänkande till kommissionen för kännedom och beaktande i kommissionens arbete.[161]

Kommissionens bedömning

Sedan länge medverkar lekmän i förvaltningen. Deras uppgift i lekmannastyrelserna är att tillföra myndigheterna ett medborgerligt omdöme och att öva inflytande och insyn på allmänhetens vägnar. De kan främja effektiviteten i verksamheten i kraft av sina kunskaper och erfarenheter och bidra till att myndigheterna får en starkare medborgerlig förankring. Därmed kan de stärka verksamhetens legitimitet.

Samtidigt skall ansvarsbilden i förvaltningens vara tydlig och begriplig, vilket också är en viktig demokratiaspekt. Befogenheter och skyldigheter skall vara parallellställda, ansvaret skall kunna identifieras och utkrävas. I verk med lekmannastyrelse uppfylls inte detta krav på ett tillfredsställande sätt. Genom att beslutsbefogenheten är uppdelad mellan verkschefen och styrelsen blir ansvaret oklart. Att styrelsen är på en gång beslutande och rådgivande gör dess roll komplex och diffus. Ledamöternas övervakande funktion är, även om den inte är närmare definierad, svår att förena med uppgiften att ingå i ledningen för den verksamhet som skall övervakas.[162]

Flera intervjuundersökningar visar att verkschefen i vissa fall har nytta av styrelsen som samtalspartner. Samtidigt betonas att styrelsen inte fungerar som ett ledningsorgan. [163]

Vid en jämförelse med styrelseuppdrag i bolag, stiftelser, organisationer och kommunala verksamheter framstår

---

[160] Bet. 1995/96:KU1, rskr. 1995/96:32.

[161] Regeringsbeslut 1996-01-25

[162] SOU 1985:40, SOU 1993:58.

[163] RRV 1996:50 s. 200.

medverkan i en lekmannastyrelse som relativt substanslös och ansvarsbefriad. Det reella ledningsansvaret ligger hos verkschefen, som rapporterar till departementet och regeringen.

Ledamöterna av lekmannastyrelsen utses av regeringen och är ansvariga inför denna, i den mån ansvaret låter sig identifieras. Samtidigt förutsätts de utöva "insyn och inflytande" på allmänhetens vägnar, vilket innebär ett ansvar av annat slag. Häri ligger en tvetydighet. Det är oklart hur ledamöternas ansvar som företrädare för allmänheten redovisas.

Lekmannastyrelserna rekryteras i stor utsträckning bland riksdagens ledamöter. Riksdagens uppgift är bland annat att kontrollera regeringsmakten och att besluta om lagar och riktlinjer för den statliga verksamheten. Från konstitutionell synpunkt inger det betänkligheter att riksdagsledamöterna i stor omfattning deltar i statsförvaltningens ledningsorgan och som sådana är underställda regeringen och ansvariga inför denna.

Vid en sammanvägning av vad som nu har sagts finner kommissionen att den nuvarande formen lekmannastyrelse med delat ansvar bör avskaffas.

En särskild fråga är i vad mån intresseorganisationer i vissa fall bör vara representerade i verksstyrelser. Sådan intresserepresentation förekom tidigare, men har numera ersatts av särskilt utsedda samrådsorgan eller överläggningsgrupper eller informellt samråd under hand. Inflytande i sådana former förekom givetvis ofta även tidigare, ibland parallellt med intresserepresentation i respektive styrelse.

Att intresseorganisationer kommer till tals i myndigheternas arbete är ofrånkomligt och dessutom ändamålsenligt. Det ställer emellertid krav på att myndigheterna förmår väga olika intressen mot varandra och att hävda det gemensamma bästa. Inte minst i EU-arbetet är det viktigt att myndigheterna konstruktivt medverkar till att forma nationella ståndpunkter, så att Sverige så långt möjligt talar med en röst. I många lägen är det en fördel om också berörda intresseorganisationer står bakom den ståndpunkt Sverige intar i EU, vilket talar för samråd på ett tidigt stadium mellan

myndigheter och organisationer. Formerna för detta måste variera beroende på ämnet och situationen.

De skäl som talar emot lekmannastyrelser gäller enligt kommissionens mening också i fråga om intresserepresentation i myndigheternas styrelser. Det vore därför fel att återinföra sådan representation.

I ställer för lekmannastyrelse med delat ansvar kan rådgivande organ, utsedda av regeringen eller verkschefen, fylla viktiga demokratiska insynsuppgifter. Om ett sådant organ inrättas för verksamheten som helhet kan det i praktiken spela ungefär samma roll som en av dagens lekmannastyrelser. Eftersom rådets medlemmar saknar beslutsansvar, har de dock större frihet att agera i rollen som allmänhetens företrädare gentemot verksledningen och löper mindre risk att bli enbart "gisslan". Rådsorganen kan utformas för olika funktioner och verka på olika nivåer inom myndigheterna. Lekmannainflytandet kan därmed breddas och verksamheten tillföras fler impulser utifrån än om det utövas enbart genom styrelsemedverkan. För att uppdragen skall locka intresserade och kompetenta personer krävs att vidsträckta möjligheter till insyn ges och att myndigheterna tar upp viktiga och relevanta frågor i det rådgivande organet.

Sedan någon tid har, under en försöksperiod, styrelserna i några myndigheter getts fullt ansvar för verksamheten. Ett motiv har varit att en ledningsform av liknande slag som för aktiebolag bedömts kunna vara lämplig för vissa typer av myndigheter.

En sådan ledningsmodell innebär inte att regeringens ansvar att styra förvaltningen minskar, endast att styrningen måste ske med delvis andra medel. Regeringen utövar sin styrning bland annat genom val av styrelseledamöter och kontakter under hand. Sådana kontakter bör normalt ske med styrelseordföranden och verkschefen.

Paralleller med aktiebolag får inte dras för långt. En myndighetsstyrelse med fullt ansvar har en annan roll än styrelsen i ett aktiebolag. Myndigheten är en del av statsförvaltningen med särskilda uppgifter och förpliktelser mot det allmänna. Den står under offentlig kontroll och är underkas-

tad allmänhetens insyn. En styrelse med fullt ansvar representerar regeringen och har att genomföra det som har beslutats politiskt inom myndighetens ansvarsområde. Regeringen kan avsätta styrelsen eller byta ut styrelseledamöter som inte uppfyller detta krav.

Den försöksverksamhet som pågår med myndighetsstyrelser med fullt ansvar rymmer betydande oklarheter och flera frågor återstår att klara ut. Viktiga frågor är vilka kriterier som bör avgöra om denna ledningsform skall användas, vilka uppgifter och vilket ansvar som bör ges styrelsen, och vilka möjligheterna är att rekrytera ledamöter med rätt kompetens.

Innan försöksverksamheten har utvärderats anser sig kommissionen inte ha underlag för att ställning till i vilka fall styrelser med fullt ansvar skulle kunna vara en ändamålsenlig ledningsform för vissa myndigheter.

Flera styrelsenivåer

Vissa förvaltningsområden har en särskilt komplicerad struktur. Till dem hör polisväsendet, socialförsäkringssektorn och arbetsmarknadsverket. Utmärkande för dem är att organisationen är decentraliserad, att ledningsfrågor hanteras av styrelser på olika nivåer och att alla eller några styrelseledamöter utses av kommunala organ. En sådan organisationsstruktur rymmer svårigheter, särskilt när det gäller att uppfylla kraven att förvaltningen skall vara ett effektivt redskap för riksdagens och regeringens beslut och att klarhet skall råda i fråga om uppgifter och ansvar. Det är mot denna bakgrund som kommissionen ger sitt förord för en samordnad organisation för transfereringssystemen, som redovisas i *kapitel 5*.

Frågan kan belysas också utifrån ledningsorganisationen för polisväsendet. De slutsatser vi redovisar bör kunna tjäna som vägledning också när det gäller andra förvaltningsområden med decentraliserad ledning.

Statsförvaltningens ledningsorgan bör normalt inte utses av kommunala instanser. När det gäller polisväsendet finns det emellertid starka skäl att göra ett undantag. Styrelserna in-

om polisväsendet på regional och lokal nivå har inte bara viktiga beslutsfunktioner utan fyller också en insynsfunktion av stor betydelse. Alltsedan den kommunala polisen förstatligades år 1965 har det rått allmän enighet om att polisverksamheten skall ha insyns- och styrorgan utsedda på politiska grunder, framför allt därför att den så nära berör enskilda människors integritet i olika avseenden.

Det finns fem styrelsenivåer eller motsvarande inom polisväsendet, nämligen Rikspolisstyrelsens styrelse, styrelsen i en länsstyrelse, polisstyrelsen i en lokal polismyndighet, polisnämnden i ett polisområde och närpolisråd. Kommissionen anser att antalet styrelsenivåer är onödigt stort. Den nuvarande ledningskonstruktionen motsvarar inte de utgångspunkter och principer för statsförvaltningen vi tidigare redovisat.

Kommissionen förordar att regeringen aktualiserar en översyn av polisens ledningsorganisation. Vid en sådan översyn bör särskilt uppmärksammas hur gränssnittet mellan länsstyrelse och lokal polismyndighet skall vara utformat. Detta gäller särskilt i län med endast en polismyndighet, eftersom länsstyrelsens styrelse och polismyndighetens styrelse i ett sådant län i stort sett har samma kompetensområde. De effektivitetsproblem inom polisväsendet som i skilda sammanhang har uppmärksammats - bland annat i en rapport från Riksrevisionsverket[164] - kan till dels bero på den nuvarande ledningsstrukturen.

---

[164] RRV 1996:64.

10 Utnämningen av chefer

Chefspolitiken har inte förverkligats

I takt med att befogenheter delegeras till myndigheterna och verksamheter inom förvaltningen avregleras ökar regeringens utnämningsmakt i betydelse. Den bör därför utnyttjas som ett av regeringens viktigaste medel att styra förvaltningsmyndigheterna. I vår intervjuundersökning redovisas den samstämmiga uppfattningen att förfarandet vid chefsrekrytering behöver förbättras och göras mer effektivt.[165]

I verksledningspropositionen framhöll regeringen vikten av att tillsättning av verkschef föregås av en genomgång och en allsidig beskrivning av den kompetens som behövs i verksamheten och för chefstjänsten.[166] Regeringen betonade att utnämningar bör ske i god tid och att verkschefer bör sökas i en bredare krets än som brukat ske tidigare. För att underlätta en ökad rörlighet bland verkschefer beslutade regeringen vidare att förordnandetiden vid omförordnande av en verkschef skall förkortas, att en verkschef får förflyttas tvångsvis till annan statlig anställning och att s.k. verkschefstjänster kan inrättas i Regeringskansliet.

I regeringens chefsprogram från år 1995 redovisas bland annat riktlinjer för rekryteringsförfarandet.[167] Rekrytering av myndighetschefer bör ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil bör alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar. Särskild vikt bör läggas vid ledaregen-

---

[165] SOU 1997:15.

[166] Prop. 1986/87:99.

[167] Myndighetschefer, 1995.

skaper. Kandidater bör sökas inom såväl statsförvaltningen som näringslivet, kommuner och landsting.

En rapport från Riksdagens revisorer tyder på att den förändrade rekryteringspolitiken har haft begränsad framgång.[168] Fortfarande är rekryteringsbasen snäv. Få verkschefer kommer från näringslivet, kommunerna eller landstingen, och ca 60 procent av verkscheferna rekryteras från det egna departementets verksamhetsområde. Många verkschefer saknar tidigare erfarenhet av mera kvalificerat chefskap. Enligt Riksdagens revisorer bör regeringen eftersträva större öppenhet vid tillsättning av verkschefer. De pekar på att en effektiv chefsförsörjning, som innefattar rörlighet hos cheferna, är ett strategiskt inslag i förnyelsearbetet i förvaltningen.

Flera av revisorernas iakttagelser bekräftas i kommissionens intervjuundersökning. Där sägs att det tycks vara svårt att tillämpa det uppstramade rekryteringsförfarandet, vilket kan bero på statsrådens önskan att ha fria händer att fatta beslut utifrån egna bedömningar.[169]

Framförhållningen vid verkschefstillsättningar bedöms av flera i intervjuundersökningen vara bristfällig många gånger. En statssekreterare med lång erfarenhet av arbete i ledningen av olika departement ger följande beskrivning.

> 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.

Genomströmningen på verkschefsposterna har ökat under de senaste tio åren. Riksdagens revisorer hävdar dock i sin rapport att ambitionen att få en ökad rörlighet, grundad på att professionella chefer byter chefsuppdrag, inte har realiserats i någon större omfattning. Denna bedömning återkommer i kommissionens intervjuer där man tämligen entydigt anser att rörligheten är låg. En verkschef säger:

---

[168] Riksdagens revisorer, 1994/95, RR12).

[169] SOU 1997:15.

> 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.

Chefsförsörjningsfrågor bereds i Regeringskansliets förvaltningspolitiska avdelning. Arbetet sker i nära samspel med departementen, som har de bästa förutsättningarna att svara för chefsrekryteringar inom respektive område.

Kommissionens rekommendationer

Regeringens utnämningsmakt bör uppvärderas som instrument för styrning, förändring och utveckling av förvaltningen.

Staten behöver en reformerad politik för långsiktig chefsutveckling och chefsförsörjning. Det arbete som regeringen har påbörjat med att utveckla rekryteringsförfarandet bör fortsätta. Förfarandet vid rekrytering, utnämning och omplacering av höga chefer bör innefatta en mera allsidig prövning och bli en del av en förvaltningspolitik som ser till den statliga verksamhetens samlade behov.

I en politik för chefsförsörjning ingår att förbereda rekryteringar i god tid, att analysera de specifika krav som skall ställas i olika chefsbefattningar, att verka för rörlighet bland chefer och att skapa en rimlig grad av öppenhet kring rekryteringen. Förfarandet bör emellertid inte formaliseras på ett sådant sätt att kontrollen över chefsfrågorna glider över från regeringen till specialister och tjänstemän i Regeringskansliet.

Vi vill särskilt peka på vikten av öppenhet vid rekryteringen. Den skall tjäna två syften. Den skall bidra till att bredda rekryteringsbasen och ge bättre möjligheter att bedöma – också i en offentlig debatt – hur utnämningsmakten utövas. Öppenhet kan främjas på olika sätt; ett minimikrav är att Regeringskansliet håller en aktuell lista med chefstjänster, som väntas bli vakanta, offentligt tillgänglig. Det skulle göra det allmänt känt när en tjänst är ledig och ge möjlighet för intresserade personer att anmäla sitt intresse. Självklart skall

det stå regeringen fritt att välja en person utanför denna krets.

Chefsrekrytering är en krävande funktion, som i många fall motiverar en betydande resursinsats. Staten har i detta avseende en del att lära av de större företagen.

Enligt regeringens riktlinjer från år 1994 bör regeringens speciella chefsförsörjningsansvar renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna.[170] Utvecklingen har inneburit att utnämningen av avdelningschefer normalt har delegerats till myndigheterna.

Enligt kommissionen kan det ligga både sakliga och symboliska värden i att regeringen utser, förutom verkschefen, vissa chefer direkt underställda denne. Det innebär bland annat en markering av den viktiga funktion som är förenad med en viss tjänst. Vidare görs det tydligt att den utnämnde, liksom verkschefen, har ett direkt ansvar inför regeringen

Utnämningsmakten bör också kunna vara ett viktigt instrument i regeringens arbete med kompetensutveckling och jämställdhet i det statliga chefskollektivet. Om regeringen utnämner även chefer direkt underställda verkschefen, skulle regeringen ges möjligheter att ta ett mer samlat grepp kring sådana frågor.

Samtidigt är det väsentligt att också verkschefen har ett inflytande över utnämningen av sina närmaste medarbetare. Det är därför självklart att utnämningen skall föregås av ett samråd med verkschefen.

Enligt kommissionen bör regeringens tillsättningsansvar omfatta, förutom verkschefer, deras ställföreträdare, andra överdirektörer samt avdelningschefstjänster med funktioner som har särskild vikt för styrningen av en myndighets verksamhet.

---

[170] Prop. 1993/94:185

11 Offentlighet och insyn

Offentlighetsprincipen – en del av demokratin

Offentlighetsprincipen är djupt förankrad i det svenska rättssystemet. Förordningen "angående Skrif- och Tryckfriheten" (TFF) från år 1766 innebar den mest vittomfattande tryckfrihet som något land då hade antagit. Det har sagts att "den viktigaste delen av TFF berörde offentlighetsprincipen".[171] I ett stort antal paragrafer meddelades vilka allmänna handlingar som i fortsättningen skulle vara offentliga, och den ämbetsman som vägrade att lämna ut en sådan handling riskerade avsättning.

Offentlighetsprincipen är en del av medborgarrätten och en hörnsten i den svenska demokratin. Den är också en viktig aspekt på förvaltningspolitiken. Den innebär att den offentliga verksamheten övervakas från flera håll och är en daglig påminnelse för dem som verkar i offentlig tjänst att de är ansvariga inför allmänheten, som ytterst är deras uppdragsgivare. Meddelarfriheten och meddelarskyddet är en säkerhetsventil, som skapar en viss sannolikhet för att missförhållanden inom förvaltningen blir offentligt kända och kan åtgärdas, vilket också verkar förebyggande. Mediernas insyn i förvaltningen gör att myndigheterna informeras om varandras verksamhet, vilket motverkar att de drar åt olika håll. Inom stora förvaltningar bidrar offentlighetsprincipen till interninformationen: de anställda får genom tidningar, radio eller TV reda på vad den egna myndigheten är engagerad i.

---

[171] von Vegesack, T, Smak för frihet, 1995, s. 34-36.

Att statstjänstemännen fritt kan bidra med sina kunskaper och erfarenheter i samhällsdebatten, vilket följer av meddelarfriheten, är viktigt för demokratins vitalitet.

De i det följande redovisade rättsregler som tillsammans formar offentlighetsprincipen ger inte sällan upphov till tolkningsproblem. Även de som känner reglerna kan finna det svårt att korrekt uppfatta förhållandet mellan exempelvis tystnadsplikt och meddelarfrihet, mellan svenska regler och EU-regler liksom mellan principen om allmänna handlingars offentlighet och datalagens regler om integritetsskydd.

Kommissionen anser att det inom förvaltningen finns stora kunskapsluckor och bristande förståelse för dessa frågor. Vi anser därför att utbildning och debatt inom statsförvaltningen om offentlighetsprincipen är av största vikt. Dess innebörd och betydelse bör vara ett väsentlig inslag i den förvaltningsutbildning som behandlas i *kapitel 14*.

Dessa frågor behandlas också i Kommunala förnyelsekommitténs slutbetänkande.[172] Kommittén skriver att offentlighetsprincipens ställning måste stärkas och att en varaktig utbildnings- och informationsinsats bör initieras. Staten, kommunerna och landstingen bör vara engagerade i ett sådant arbete, enligt förnyelsekommittén.

Offentlighetsprincipens rättsliga innebörd

De grundläggande reglerna om offentlighet och sekretess finns i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och sekretesslagen. Offentlighetsprincipen rymmer ett antal olika element.

"Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar."[173] En handling är allmän om

---

[172] SOU 1996:169, s. 87

[173] TF 2:1. Med handling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Envar är tillförsäkrad rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i vilket ämne som helst och har också rätt att anskaffa uppgifter för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande.[174]

Rätten till anonymitet innebär bland annat att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska vem som är författare till offentlig framställning eller vem som lämnat meddelande för offentliggörande.[175] De som tagit befattning med tillkomsten av en offentlig framställning, t.ex. i ett tidningsföretag, får inte röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller meddelare.[176]

Till offentlighetsprincipen kan också hänföras bestämmelsen i RF 2:11 att förhandling i domstol skall vara offentlig.

Varje regel om offentlighet motsvaras av en möjlighet till begränsning i form av till exempel handlingssekretess, tystnadsplikt, inskränkningar i meddelarfriheten och rätten till anonymitet samt domstolsförhandling inom lyckta dörrar. En sådan begränsning måste vara grundad på lag. Allmänna handlingars offentlighet kan inskränkas på grund av vissa motstående intressen, vilka regleras i TF. Det gäller bland annat rikets säkerhet, intresset att förebygga eller beivra brott och skyddet av den enskilde individen.

Offentlighetsprincipen måste sålunda i många situationer och avseenden vägas mot betydelsefulla motstående intressen. Det sker genom en prövning i varje enskilt fall enligt särskilda regler, som utfärdas med stöd av någon av de här nämnda grundlagarna.

Omständigheter som kan påverka offentlighet och insyn med risk för urholkning av offentlighetsprincipen är förvaltningens tendens till slutenhet, medlemskapet i EU samt utvecklingen och användningen av modern informations-

---

[174] TF 1:1, YGL 1:2.

[175] TF 3:4.

[176] TF 3:3.

teknik - utöver vad vi nyss har framhållit om bristande kunskap om offentlighetsprincipen och tidigare redovisade iakttagelser om insynssvårigheterna vad gäller informella arbetsformer, bland annat i EU-arbetet.

Förvaltningens slutenhet och allmänhetens insynsbehov

Det finns risker för slutenhet i den offentlig förvaltningen. Att myndigheter i många fall vill informera allmänheten på sitt eget sätt om sin verksamhet och sina ärenden är naturligt. Mot allmänhetens och mediernas önskan om öppenhet står förvaltningens strävan att få arbeta i fred, utan störningar utifrån. Det är därför viktigt att betona att offentlighetsprincipen innebär "att den offentliga verksamheten ligger öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på sådant sätt att dessa kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning".[177]

Meddelarfriheten är en central och ofta missförstådd del av offentlighetsprincipen. Kammarrättsrådet Carl Norström framhåller i en studie av EU-medlemskapets konsekvenser för offentlighetsprincipen:

> Denna meddelarfrihet har mycket stor betydelse för offentligt anställda tjänstemäns möjlighet att fritt ta kontakt med och informera press, radio och TV. JO har många gånger haft anledning att framhålla sådana befattningshavares rätt att fritt uttala sig för pressen och andra media och att obehöriga inskränkningar i denna frihet ej får göras. JO har särskilt framhållit att denna grundlagsfästa rättighet inte får kringskäras genom att myndighet 'prickar' eller på annat sätt kritiserar tjänsteman, vilken utnyttjar sin meddelarfrihet. Vidare har JO framhållit att en myndighet över huvud taget inte skall göra någon bedömning av lämpligheten av tjänstemans uttalande till

---

[177] Prop. 1975/76:160, s 69.

> pressen och att deras kontakter med pressen inte angår myndigheten.[178]

I ett ärende år 1987 uttalade JK att det är oförenligt med meddelarfriheten att kanalisera yttranderätten vid en myndighet till vissa tjänstemän:

> I meddelarfriheten ligger att varje anställd skall vara oförhindrad att genom publicering ge offentlighet åt myndighetens ståndpunktstaganden. Det skall stå den anställde fritt att analysera, debattera och även kritisera myndighetens uppfattning. Det är ett brott mot yttrandefriheten om myndigheten på något sätt ingriper mot eller hotar med att ingripa mot en anställd därför att hon eller han vänder sig till massmedia med upplysningar i viss fråga i ett läge när myndigheten anser att information i saken inte är önskvärd.[179]

Meddelarfriheten tar över det lojalitetskrav i förhållande till arbetsgivaren som normalt följer av en anställning. Tystnadsplikt i offentliga anställningar kan inte åläggas genom avtal.[180] I många fall tar meddelarfriheten över lagstadgad sekretess. Den är därför en rätt som för många, såväl inom som utanför den offentliga förvaltningen, framstår som svårförståelig. I den intervjuundersökning kommissionen låtit utföra svarar en hög beslutsfattare på en fråga om verkschefers rätt att offentligt kritisera regeringen:

> Det anser jag vara uppenbart felaktigt (- - -) När regeringen bestämt sig för någonting, då skall verkscheferna inte kommentera det offentligt, och egentligen inte de anställda på verket heller.[181]

Liknande tänkesätt har kommit till uttryck även i andra sammanhang. De är oförenliga med meddelarfrihetens bokstav och anda. Att vinna respekt för meddelarfriheten och att levandegöra dess betydelse i alla delar av förvaltningen

---

[178] Norström, C, EU och den svenska offentlighetsprincipen, 1995, s. 32.

[179] Norström, C, a.a, s. 69.

[180] Norström, C, a.a, s. 184.

[181] SOU 1997:15, s. 112.

kräver särskilda ansträngningar. Offentlighetsprincipens innebörd bör, som tidigare har sagts, uppmärksammas och diskuteras i den förvaltningsutbildning som kommissionen föreslår i *kapitel 14*.

EU, insynen och meddelarfriheten

Inför Sveriges förhandlingar om medlemskap i EG år 1993 förklarades från svensk sida att "offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen". Inom EU verkar Sverige för öppenhet och offentlighet. I flertalet EU-länder är emellertid sekretess i fråga om offentliga handlingar huvudregeln, och meddelarfrihet och meddelarskydd okända begrepp. EU:s institutioner kan uppställa villkor om sekretess eller s.k. förtrolig behandling. Oavsett vilka förpliktelser medlemskapet medför, kan Sverige som medlem utsättas för en kulturpåverkan i riktning mot ökad slutenhet. Därför krävs en stark och medveten vaksamhet.

Konflikter kan uppkomma om tillämpningen av den svenska meddelarfriheten. Vissa av EU:s rättsakter anger att medlemsstaterna skall utse en viss behörig mottagare av handlingar från EU-organ. Sådana mottagare kan ställas inför krav på att underteckna en försäkran om hur handlingen skall hanteras med avseende på sekretess. En sådan försäkran torde inte ha någon självständig rättslig betydelse. Tjänstemannen bör därför, hävdar Carl Norström, "avvisa en eventuell begäran om att skriva på en förbindelse om tystnadsplikt med hänvisning till att han är bunden av de svenska bestämmelserna för offentliganställda".[182] Rekommendationen står i samklang med vad justitieministern uttalat i riksdagen: ". . . det är självklart att varje svensk myndighet som har att pröva om sekretess föreligger för en viss uppgift alltid skall göra denna prövning enligt svensk lag."[183]

---

[182] Norström, C, a.a, s. 179.

[183] Riksdagens protokoll 1994/95:80.

I frågor där EU fattat bindande beslut om sekretess kan den svenska meddelarfriheten komma att ifrågasättas. I sista hand kan det bli ett avgörande i EU-domstolen.

Kommissionen förutsätter att regeringen verkar för att den svenska traditionen av insyn och öppenhet bevaras i samband med den europeiska integrationen.

Kommissionen delar Datalagskommitténs syn på vikten av att offentlighetsprincipen inte inskränks till följd av EU-medlemskapet. Kommittén skriver i sitt betänkande:

> Vi lämnar förslag till en helt ny persondatalag som bygger på EG-direktivet om skydd för personuppgifter. En förutsättning för att vi skulle kunna lämna ett sådant förslag har varit att direktivet går att förena med det som i Sverige är grundlagsskyddat eller annars särskilt betydelsefullt från svenska utgångspunkter. Den nya lagstiftningen får inte inkräkta på offentlighetsprincipen eller tryck- och yttrandefriheten.[184]

Offentlighetsbegreppet i datanätverkens tid

Den nya informationstekniken påverkar förutsättningarna för offentlighetsprincipen. Redan ordet "offentlighet" håller genom den på att få en mindre självklar innebörd. "Jag tror att det handlar om fundamentala förskjutningar, bland annat att själva begreppet offentlighet måste ställas under diskussion och analyseras under nya premisser", hävdar professorn i rättsinformatik Peter Seipel.[185] Han menar att detsamma gäller upphovsrätten, som "skakas" av svårigheten att tillämpa begrepp som "utgivning" och "tillgänglig för allmänheten" på nya elektroniska informationssystem.

Offentlighet förknippas med institutioner, till exempel massmedier, museer och teatrar, som förmedlar information eller budskap av olika slag till allmänheten under rättsligt ansvar. Genom IT får vi ett nytt slags offentlighet, som inte bärs upp av sådana institutioner, såsom Internet, där det

---

[184] SOU 1997:39, s. 3.

[185] Förvaltningspolitiska kommissionens seminarium "Insyn, IT och internationaliseringen" den 14 mars 1996, dnr 06/96.

inte finns någon "ansvarig utgivare" som sätter gränser för vad som får meddelas.

Om begreppet offentlighet börjar flyta, kan offentlighetsprincipen komma i riskzonen. Redan att avgöra vilka uppgifter och "handlingar" som skall anses finnas hos en myndighet i IT-samhället bereder svårigheter.

Att myndigheternas användning av ADB-teknik kan försvåra allmänhetens insyn uppmärksammades tidigt, men det torde inte i någon högre grad ha påverkat utformningen av de enskilda ADB-systemen. "Det är svårt att finna något fall i vilket denna fråga varit föremål för närmare diskussion", skrev Datalagstiftningskommittén därom.[186] Behovet av "en god offentlighetsstruktur" hos ADB-systemen, för att citera Peter Seipel, beaktades inte.

Modern informationsteknik kan användas för att göra uppgifter och information hos myndigheterna mer allmänt tillgängliga, men den medför också risker för att offentlighetsprincipen urholkas. Även uppgifter som lagras i digital form omfattas av offentlighetsprincipen, men att få fram dessa uppgifter kräver oftast aktivt deltagande av myndighetens personal. Personuppgifter skyddas av datalagen. Sekretessprövning försvåras i de fall offentliga och icke offentliga handlingar ingår i samma material. Praktiska problem och tvister om offentlighetsprincipens räckvidd har uppkommit i många situationer.

Elektronisk post och datanätverk, t.ex. Internet, ger tidigare okända möjligheter att överföra information. Detta kan innebära svårigheter att garantera att in- och utgående handlingar och meddelanden registreras som allmänna handlingar.

Kommissionen vill betona vikten av att offentlighetsprincipen också under nya tekniska betingelser medför att den offentliga verksamheten ligger öppen för medborgarna på ett sådant sätt att de kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning. Kommissionen stöder det förslag till

---

[186] SOU 1978:54, s. 298.

utvidgning av offentlighetsprincipen i detta sammanhang som Datalagskommittén har lämnat. Kommittén skriver:

> Eftersom tekniken kommer att ge allt vidare och billigare möjligheter att söka och sammanställa uppgifter kommer också allmänhetens möjligheter att få insyn i myndigheternas verksamhet och del av deras kunskaper att öka i framtiden.
>
> När det gäller själva utlämnandet av allmänna uppgifter till allmänheten föreslår vi en utvidgning av offentlighetsprincipen. Den bör, enligt vårt förslag, även omfatta en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form. Vi är medvetna om att en sådan rätt inte kan införas generellt och omedelbart. Enligt den föreslagna regeln skall allmänhetens rätt att få allmänna uppgifter t.ex. på diskett eller via e-post vara anpassad efter myndighetens tekniska möjligheter. Eftersom dessa fortlöpande förbättras kommer också insynen att bli mer effektiv. Det kan finnas särskilda bestämmelser som förbjuder myndigheter att lämna ut uppgifter i digital form och i vissa fall kan sådant utlämnande falla under sekretess, men principen bör vara att man har samma rätt att få uppgifter i elektronisk form som på papper. Detta bör, åtminstone på sikt, vara positivt även för myndigheterna som slipper dyrbar pappershantering.[187]

God offentlighetsstruktur i IT-miljö

I sekretesslagen[188] finns bestämmelser om, som det heter, god offentlighetsstruktur. När en myndighet i sin verksamhet använder automatisk databehandling, skall denna ordnas med beaktande av den grundlagsfästa principen om handlingsoffentlighet. Därvid skall myndigheten särskilt beakta att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar och att skyddet för sekretessbelagda uppgifter i upptagningar bör vara sådant att insynen enligt TF inte försvåras. Varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig en beskrivning av sina ADB-register.

---

[187] SOU 1997:39, s. 8.

[188] SFS 1980:100. kap 15, § 9.

Om en myndighet i handläggning använder ADB-upptagning, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Det är viktigt med en god framförhållning när det gäller teknikens möjligheter och hot. Myndigheterna behöver stöd exempelvis när det gäller att lägga upp nya arkivsystem och utnyttja elektroniken i ärendehandläggningen, så att uppgifter och handlingar blir tillgängliga för allmänheten. Statskontoret har en central uppgift när det gäller användningen av modern informationsteknik i statsförvaltningen.

12 Regeringskansliet

Kommissionens övergripande bedömningar

Regeringskansliet är regeringens redskap för att forma politiken och verkställa statsmakternas beslut. Det är av central betydelse att kansliet fungerar väl. Under senare år har skilda undersökningar påtalat olika brister i Regeringskansliets organisation och arbetssätt.[189] Med utgångspunkt i den kritik som framförts diskuterar kommissionen i det följande några övergripande problem som vi menar måste ägnas ökad uppmärksamhet framöver.

En central fråga gäller ledningen av förvaltningspolitiken i Regeringskansliet. Kommissionen menar att den är oklar och svag; det gäller för såväl den centrala och övergripande ledningen som de enskilda departementens ledning av sina respektive myndigheter. Det starka trycket på centrum samt den höga takten och de snabba variationerna i de dagliga arbetsuppgifterna är en förklaring till detta. De förvaltningspolitiska frågorna ges också allmänt en relativt låg prioritet, inte minst på grund av att de har ett begränsat politiskt och massmedialt genomslag. Regeringsmakten har också kommit att skifta allt snabbare, vilket betyder att politikerna får svårare att hinna med att sätta sig in i ledningsfrågorna och etablera mer långsiktiga förvaltningspolitiska strategier. Fortfarande tycks arbetet i stor utsträckning präglas av mer traditionella uppgifter. Exempelvis framhåller ELMA-utredningen:

> Regeringskansliet fungerar professionellt när det gäller att skriva propositioner, bereda ärenden, ta fram under-

---

[189] Se t.ex. Ds 1995:6, Regeringskansliets organisation m.m, 1996, SOU 1997:15 och RRV 1996:36.

> lag till den politiska ledningen, hantera förslag som lämnas myndigheterna etc. Däremot är kompetensen att ompröva samt att aktivt leda och styra den offentliga verksamheten mindre utvecklad.[190]

Den starka sektoriseringen i Regeringskansliet utgör ett problem, då allt fler frågor skär över traditionella sektor- och departementsgränser. Ett återkommande tema i de studier som gjorts över Regeringskansliet är att sektorövergripande politiska prioriteringar och omfördelningar har svårt att få genomslag. En förklaring är att samordningen i dag i huvudsak sker i budgetarbetet med dess inbyggda konflikter - "om en får mer får andra mindre".[191]

Brister i samordningen finns även mellan enheter inom ett och samma departement.[192] Ofta utpekas tjänstemännen som "revirbevakare", men även politikerna framstår inte sällan som bevakare av sektorintressen. Ibland tvingas de driva departementets frågor hårt för att behålla den egna tjänstemannaorganisationens förtroende och lojalitet. En regeringsmedlem ses som framgångsrik om hon eller han lyckas stärka det egna departementets ställning, oavsett om det sker på helhetens bekostnad. Ett statsråd i kommissionens intervjuundersökning framhåller exempelvis:

> Du fastnar i vad dina tjänstemän säger, och det blir prestige 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.[193]

Vidare ställer det europeiska samarbetet ökade krav på prioriteringar, styrning och samordning, både inom statsförvaltningen och i samhället i stort. Samarbetet ställer också ökade krav på Regeringskansliet vad gäller att tänka och agera strategiskt, exempelvis gentemot EU-kommissionen.

---

[190] Ds 1995:6, s. 92.

[191] Larsson, T, Regeringen och dess kansli, 1986, s. 287.

[192] Se Ds 1995:6 s. 95.

[193] SOU 1997:15, s.179. Jfr Larsson, T, a.a, s. 275.

Under senare år har olika försök gjorts att stärka ledningen av förvaltningspolitiken och att förbättra samordningen i Regeringskansliet. Ett första försök gjordes redan år 1983, genom inrättandet av det nya Civildepartementet. Försöket hade begränsad framgång. Ambitionen att förlägga det övergripande ansvaret för förvaltningspolitiken i ett särskilt departement visade på svårigheten att driva dessa frågor utan en tillräckligt stark politisk maktposition. Delar av ansvaret för de förvaltningspolitiska frågorna låg kvar i Finansdepartementet.

År 1994 gjordes ett nytt försök att inrätta en central funktion med ansvar för förvaltningspolitiken. Denna gång förlades organisationen i Finansdepartementet, men ledningen i Statsrådsberedningen under en särskild samordningsminister. Inte heller detta försök var allt igenom lyckat. De mer långsiktiga förvaltningspolitiska övervägandena tenderade att komma i skymundan i Statsrådsberedningen, där dagspolitiska problem ständigt pockar på sin lösning. Den organisatoriska splittringen med ledningen på ett ställe och organisationen på ett annat försvagade också den förvaltningspolitiska funktionens ställning.

För en kort tid sedan omorganiserades den tidigare förvaltningsavdelningen i Finansdepartementet till en förvaltningspolitisk avdelning med delvis nya uppgifter. En särskild statssekreterare för förvaltningspolitiska frågor har nyligen tillsatts. Kommissionen har erfarit att avdelningen är under utveckling och att den har flera viktiga förvaltningspolitiska frågor på sitt program. Kommissionen ser positivt på denna utveckling, men vill ändå föra en öppen diskussion i denna fråga.

Vissa uppgifter delas mellan den förvaltningspolitiska avdelningen och budgetavdelningen. Med tanke på det ekonomiska synsättets naturliga dominans i Finansdepartementet finns en risk att förvaltningspolitiken får en slagsida åt ekonomism; andra förvaltningspolitiska värden kan få stå tillbaka.

Regeringskansliet har nyligen ombildats till *en* myndighet.[194] Denna förändring kan innebära att förutsättningarna för samordning och samsyn förbättras. Det ligger ett symbolvärde i förändringen, eftersom den visar på en vilja att markera det gemensamma. Samtidigt ger den utrymme för Statsrådsberedningen att spela en mer aktiv roll. Att anslagen till departementen och kommittéväsendet redan tidigare slagits samman till ett och att beredningen av frågor om användningen av anslaget har lagts i Statsrådsberedningen kan vara ett uttryck för detta.

Utöver dessa organisatoriska förändringar har andra lösningar på lednings- och samordningsproblemen diskuterats.[195] Ett förslag som framförts, och som även behandlas i kommissionens intervjuundersökning, är att i ökad utsträckning utnyttja projektarbetsformen för att arbeta med frågor som berör flera myndigheter eller sektorer. Det är en arbetsmetod som redan förekommer i Regeringskansliet och som med stor sannolikhet blir allt vanligare, inte minst i EU-arbetet. Projektmodellen förordas också av SNS Demokratiråd, som ett sätt att bryta sektoriseringen i Regeringskansliet.[196]

För att förbättra de enskilda departementens ledning av myndigheterna har framförts förslag om att stärka styrning, uppföljning, utvärdering samt den administrativa ledningen i departementen.[197] Ett särskilt sekretariat föreslås bli inrättat, under ledning av en chefstjänsteman. De förslag som framförts varierar dock med avseende på befogenheter och ansvar för denna chefstjänsteman. I en aktuell utredning från Regeringskansliet förordas en stödfunktion med ett begränsat ansvar, närmast en "konsultroll".[198]

---

[194] Regeringskansliets organisation m.m, 1996.

[195] Ds 1995:6 och Regeringskansliets organisation m.m, 1996.

[196] Demokratirådets rapport 1996, s. 139.

[197] Ds 1995:6, s. 95 ff, Regeringskansliets organisation m.m, 1996, s. 12 ff.

[198] Regeringskansliets organisation m.m, 1996, s. 15.

Kommissionens rekommendationer

Kommissionen anser att förvaltningspolitiken är för lågt prioriterad. Frågor om de politiska beslutens genomförande har inte uppmärksammats i tillräcklig utsträckning. Enligt vår uppfattning är detta allvarligt från både demokrati- och effektivitetssynpunkt.

Frågor om styrning, kontroll och organisering är inte enbart administrativa och instrumentella utan kräver ett aktivt engagemang från den högsta politiska nivån. Regeringen bör i ökad utsträckning uppmärksamma de förvaltningspolitiska problemen och utveckla formerna för förvaltningspolitikens ledning och genomförande. Den förda förvaltningspolitiken måste fortlöpande utvärderas. Särskilt kring strategiska organisations- och styrfrågor krävs ett långsiktigt och övergripande tänkande, vilket Regeringskansliet i dag har svårt att klara.

Det är också angeläget att samordningen mellan enheter och departement förbättras. Kravet på god samordning måste ställas högt. Samordningsarbetet utanför budgetprocessen måste stärkas. Det är naturligtvis viktigt att de olika departementen representerar sina respektive sektorer vid regeringens sammanvägningar, men samtidigt ställs i dag höga krav på Regeringskansliet vad gäller omprövning av hela åtaganden och omfördelning av resurser över sektorsgränser.

Det finns för andra politikområden samordningsfunktioner i Regeringskansliet. För samordning av regeringens budgetpolitik finns i Finansdepartementet en särskild budgetavdelning. För lagstiftningsfrågor kan Justitiedepartementet sägas ha ett övergripande samordningsansvar med sina sex lagstiftningsenheter och en granskningsenhet; den senare utför viss laggranskning för hela Regeringskansliet. I departementet bereds också grundlagsfrågor, förvaltningslagen och annan för förvaltningen gemensam lagstiftning.

Det är enligt kommissionen viktigt att också funktionen för samordningen av förvaltningspolitiken har en stark position. Kommissionen har i det föregående noterat som positivt den nya organisationen i Regeringskansliet för förvalt-

ningspolitiska frågor. Det är angeläget att de viktiga förvaltningspolitiska frågorna drivs med kraft och konsekvens.

Kommissionen anser att de viktigaste frågorna för närvarande är

- generella frågor om statsförvaltningens uppgifter och organisation samt om hur den skall styras och kontrolleras
- centrala utvärderingsuppgifter och frågor om hur utvärderingsverksamheten kan förbättras
- personalpolitiska frågor, exempelvis förvaltningsutbildning, chefsutveckling och chefsurval
- organisering, samordning och strategiskt tänkande när det gäller EU-arbetet
- lärande om och bevakning av förvaltningspolitiska frågor, såväl nationellt som internationellt
- forskningsanknytning av det förvaltningspolitiska arbetet.

Det är naturligtvis viktigt att den förvaltningspolitiska funktionen inte leder till en oönskad centralisering. Det skall därför understrykas att funktionen inte övertar styr- och kontrollfrågorna från fackdepartementen utan har ett övergripande ansvar inom området samt bistår fackdepartementen med råd och stöd och aktivt verkar för att fackdepartementen uppmärksammar de förvaltningspolitiska frågorna.

När det gäller relationerna till EU och andra internationella organisationer bör organiseringen utformas på olika sätt beroende på verksamhetsområde. Kommissionen har i betänkandet på flera ställen understrukit behoven av öppenhet och mångfald. Regeringskansliet bör ha som en uppgift att verka för detta och att skapa utrymme för departement och myndigheter att lära av varandra.

Det finns vidare en betydande risk att det ökande transnationella utbytet, bland annat inom EU, förstärker tendenserna till slutenhet och därmed försvårar medborgarnas in-

syn.[199] Regeringskansliet har här en viktig roll att spela genom att skapa arenor för att initiera och genomföra breda och öppna prioriteringsdiskussioner, där många olika grupper i samhället involveras.

Kommissionen har diskuterat den förvaltningspolitiska funktionens/avdelningens placering i Regeringskansliet. En utgångspunkt har därvid varit att alla de ovan diskuterade övergripande förvaltningspolitiska frågorna skall vara integrerade i en organisationsenhet. Förvaltningspolitiken är sammanvävd med sakpolitiken inom alla sektorer, och den politiska nivån bör ägna den tid och stor kraft.

Tre alternativ har förts fram och diskuterats. Ett är att funktionen ligger kvar i Finansdepartementet sidoordnad med budgetavdelningen och andra avdelningar där. Ett annat är att den flyttas till Statsrådsberedningen och där placeras antingen direkt under statsministern eller under ett särskilt statsråd. Ett tredje alternativ är att funktionen är direkt underställd statsministern utan att för den skull organisatoriskt inordnas i Statsrådsberedningen. En lämplig placering skulle då kunna vara Justitiedepartementet. Skäl för och emot de tre alternativen har förts fram under kommissionens diskussioner, bland annat mot bakgrund av tidigare försök. En huvudsynpunkt har varit att en nära anknytning till statsministern framstår som önskvärd. Frågor om arbetsfördelning inom Regeringskansliet är emellertid av den karaktären att de lämpligen helt bereds av den sittande regeringen och dess kansli och vi förordar därför inte något särskilt alternativ.

Inte heller vad gäller frågan om de olika departementens ledning av förvaltningen ser kommissionen det som sin uppgift att diskutera någon lösning mer i detalj. I ett effektivt och dynamiskt regeringskansli kan departementens ledningsorganisation inte ges en uniform utformning. Det måste vara möjligt att göra anpassningar departementsvis i

---

[199] SOU 1997:30, s. 6.

ledningsstrukturen. Detta framhålls också i utredningen om Regeringskansliets organisation.[200]

Vi har på olika ställen i betänkandet pekat på problem i samspelet såväl mellan departementen som mellan dessa och myndigheterna. Mot denna bakgrund vill kommissionen hävda att det behövs en rådgivande funktion i form av en hög tjänsteman nära departementsledningen som representerar god kunskap om förvaltningen och dess villkor och som kan stå för erfarenhet och kontinuitet i hanteringen av förvaltningspolitiska frågor, både internt inom departementet och gentemot de underställda myndigheterna. Vi vill understryka att en sådan funktion inte får bli ett filter mellan den politiska ledningen och den förvaltning som denna ytterst skall styra; inte minst gäller detta i förhållande till tjänstemännen i Regeringskansliet.[201]

---

[200] Regeringskansliets organisation m.m, 1996, s. 16.

[201] Regeringskansliets organisation m.m, 1996, s. 13, SOU 1997:15, s. 155.

13 Statstjänstemannens ställning och ansvar

Statstjänstemannarollen och förvaltningskulturen

Den tradition som tidigare generationer av statstjänstemän fostrades i var en produkt av ett överhetssamhälle. Den var förknippad med privilegier och en skarp uppdelning mellan styrande och styrda. Även sedan rättsstatens och demokratins ideal segrat, bibehöll den statliga tjänsten under lång tid sin särställning såsom ett uttryck för statens överhöghet. Tydliga exempel på detta var statstjänstemännens oavsättlighet och frånvaron av förhandlings- och strejkrätt.

De negativa dragen i överhetssamhällets förvaltningskultur kan man lätt peka ut, såsom självtillräcklighet, konformism och snäva perspektiv. Men den svenska statsförvaltningen visade tidigt också starkt positiva sidor. För att vara ett fattigt land i Europas periferi hade Sverige en effektiv, hederlig och okorrumperad förvaltning. Sverige var det första landet i världen med en heltäckande folkbokföring. Den av ämbetsmän under frihetstiden behärskade riksdagen införde år 1766 den första tryckfrihetsförordningen. De statliga ämbetsmännen var den samhällsklass som framför allt kom att bära upp rättsstatsidealet.

> Den klassiska bilden av den svenske statstjänstemannen är klar och entydig. Han är oväldig, lojal mot statsmakterna och lagen och står över politiken. Hans uppgifter liknar domarens - att tillämpa lagar och förordningar på ett objektivt och opartiskt sätt.[202]

Förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen i den lilla, centralstyrda nationalstaten var relativt enhetliga och rymde starka sammanhållande element. Statens omvandling under 1900-talet har tunnat ut och försvagat det som förr var ge-

---

[202] Andersson, S., Mellbourn, A., Skogö, I, Myndigheten i samhället, 1978.

mensamt och togs för givet. De förändringar kommissionen pekat på som orsaker till den statliga verksamhetens fragmentering har verkat upplösande också på statstjänstemannarollen; det kräver en viss ansträngning att hitta några gemensamma nämnare för statens alla tjänstemän.

Kommissionen anser att vi är på väg att tappa bort väsentliga och värdefulla inslag i den svenska förvaltningstraditionen, framför allt sådana som är förknippade med statens kärnfunktioner. Iakttagelser inom Justitiekanslerns (JK) och Riksdagens ombudsmäns verksamhetsområden ger stöd för en sådan uppfattning. Vid ett seminarium med kommissionen har förre JK, numera presidenten i Svea hovrätt, Johan Hirschfeldt påpekat att marknadskulturens inträde i förvaltningen kan få till följd att myndighetskulturen vattnas ur. Han har märkt en förändrad syn på frågor om jäv och bisysslor; känslan för var gränserna går har försvagats. Hos en del myndigheter har han funnit brister i den förvaltningsrättsliga standarden. Chefs-JO Claes Eklundh har inför kommissionen påtalat tendensen att effektivitetskraven tar över rättssäkerheten, bland annat i polisverksamheten, och att "slarvet ökar i domstolarna". I en skrivelse till kommissionen efterlyser Riksrevisionsverket en utveckling av "de sanktionsmedel som krävs vid flagranta fall av bristande regelefterlevnad och `mismanagement`." I skrivelsen sägs vidare:

> RRV:s intryck är att den interna kontrollen i många fall blivit sämre inom myndigheterna. Orsakerna är flera och delvis komplexa.[203]

Som en följd av att statstjänstemännens anställningstrygghet har minskat och att lönesättningen blivit individuell har tjänstemännen blivit mer beroende av sina överordnade. I en rapport till kommissionen skriver professorn i statsvetenskap, Lennart Lundquist:

> I dagsläget talar man allmänt om tystnaden på arbetsplatserna och menar då att tjänstemännen inte vågar säga sin mening. Det är en farlig utveckling. Tystnaden kommer i det långa loppet att direkt motverka effektiviteten i den offentliga verksamheten. Det är oerhört allvarligt om större delen av tjänstemannakåren i den demokratiska

---

[203] RRV 1995-09-13, dnr 03/95.

staten blir menlösa jasägare, och det har förvisso inte varit lagstiftarens mening.[204]

Dagens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en homogen och i alla avseenden enhetlig förvaltningskultur. Vissa grundläggande element måste emellertid vara gemensamma för statsförvaltningen. Utgångspunkten är att den offentliga förvaltningen är en del av demokratin och rättsstaten och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Statstjänstemännens ställning och ansvar regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. Ytterst syftar statens verksamhet till att förverkliga de demokrativärden som lagts fast i regeringsformen.

Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med skattemedel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Även i en starkt specialiserad eller geografiskt begränsad verksamhet måste insikten finnas att befogenheter och resurser i sista hand kommer från folket, hela folket. Allmänintresset skall vara styrande.

I uppdraget som statstjänsteman ligger sålunda särskilda förpliktelser, rättsliga och etiska, men det ger även särskilda rättigheter. De offentliganställdas yttrandefrihet är väsentligt vidare än de privatanställdas. Meddelarfriheten ger dem en rätt att meddela sig offentligt i vilket ämne som helst, öppet eller anonymt, utan att behöva riskera negativa sanktioner av något slag från sina överordnade.

Vissa funktioner som kräver särskild kompetens är typiska för den offentliga förvaltningen. Kommissionen vill peka på uppgiften att bereda och att föredra ärenden inför beslut. Kunskapen om vad som krävs för den uppgiften är grundläggande, och den rymmer åtskilliga element. I beredningsansvaret ligger att tjänstemannen skall vara väl insatt i ärendet; den eller de som skall fatta beslut är ofta mindre väl eller inte alls insatta. Den som bereder och eventuellt föredrar ärendet skall bilda sig en egen mening, som skall vara grundad på omständigheterna i det aktuella ärendet, regler, praxis och egen professionell erfarenhet. Den föredragande

---

[204] SOU 1997:28, s. 73.

skall inför beslutet stå för sin mening; att gissa vilket beslut som önskas är förkastligt.

Enligt förvaltningslagens 19 § har föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutgiltiga handläggningen utan att delta i avgörandet rätt att få avvikande mening antecknad. Huruvida föredraganden undgår ansvar om denne inte reserverar sig framgår emellertid inte, endast att vederbörande har rätt att anteckna avvikande mening. Traditionellt har det dock ansetts att den föredragande som deltar aktivt i övervägandena normalt delar beslutsansvaret med de formella beslutsfattarna, och att vederbörande måste reservera sig för att undgå ansvar.[205] Ofta är tjänstemannen skyldig att tillkännage sin mening i en reservation för det fall att beslutet blir ett annat än det föreslagna.

Lennart Lundquist framhåller i sin rapport att begreppet "det gemensamma bästa" var ohanterligt för den positivistiska samhällsforskningen och därför var i stort sett borta ur diskussionen under ett kvartssekel från 1960-talets början. Det "betraktades som metafysiskt och en smula löjligt", men i dag är det åter "högaktuellt i både vetenskaplig och politisk diskussion".

Lundquist ger exempel på föreställningar som gjort sig starkt gällande under den tid då tron på det gemensamma bästa - idén om ett samhällsetos - varit undanträngd. När konsulter analyserar förvaltningsmyndigheters problem saknas ofta demokratiperspektivet och de etiska frågorna. Vanligt förekommande i myndighetsanpassad chefs- och ledningsutveckling för svensk förvaltning är sådant som effektivitet, produktivitet, utveckling av chefers arbetsgivarroll, strategier för en chefsroll, kommunikation och samverkan inom en myndighet, förändringsarbete, kundorientering och service. Här finns en slagsida. Ekonomisk effektivitet har blivit det överordnade.

Vissa inslag i den politik som förts i fråga om den offentliga verksamheten har enligt kommissionen försvagat förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen. I en strävan att skapa en enhetlig arbetsrättslig reglering av hela arbetsmarknaden har statsmakterna alltför litet beaktat skillnaden mellan privat och offentlig tjänst. Professorn i förvaltnings-

---

[205] Wennergren, B, Handläggning: hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun, 1994, s. 89, 92 f.

rätt Lena Marcusson använder uttrycket "statstjänstens privatisering", för den utveckling som enligt henne senast har manifesterats i den nu gällande lagen om offentlig anställning (LOA).[206] Regeringsformen 11:10 föreskriver att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall meddelas i lag. I LOA har grundlagens "tjänst" och "tjänsteman" devalverats till "anställning" respektive "arbetstagare". Det förändrade synsättet har givit utslag bland annat i synen på arbetskonflikter. Om en avtalsstridig strejk bryter ut vid en myndighet, kan deltagarna inte ställas till ansvar för sina försummelser enligt annars gällande disciplinregler utan enbart enligt medbestämmandelagens skadeståndsregler. Kommissionen finner att det offentligrättsliga synsättet på statlig verksamhet här har trängts alltför mycket åt sidan. En vild strejk vid en statlig myndighet är ett brott mot statstjänstemannarollen, inte bara mot kollektivavtalets fredsplikt.

Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, men samtidigt är deras självständighet en del av den svenska förvaltningskulturen. Som vi har utvecklat i *kapitel 2* ansvarar de fullt ut för beslut och åtgärder inom ramen för givna uppdrag. Frånvaron av så kallat ministerstyre innebär samtidigt att regeringsmedlemmar undgår kritik för sådant som myndigheterna gjort efter eget bedömande.

I samband med det s.k. verksledningsbeslutet lades stark tonvikt vid förvaltningstjänstemännens lyhördhet och flexibilitet.[207] I kombination med de rekommendationer som gavs om utnyttjande av informella kontakter för styrning av myndigheterna skapades något som kan utgöra ett hot mot förvaltningsmyndigheternas integritet, som kommissionen anser vara ett centralt värde i den svenska förvaltningskulturen.

Kommissionen har i *kapitel 6* om styrning behandlat de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna och därvid framhållit betydelsen av att rollfördelningen respekteras och att spelreglerna är tydliga.

---

[206] Marcusson 1996, Statstjänstemannen - en art i utdöende? Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström, De lege Juridiska fakulteten i Uppsala Årsbok Årgång 6, 1996, s. 195.

[207] Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

Bör statstjänstemannarollen kodifieras? Lennart Lundquist återger i sin rapport den federala etiska koden i USA. Den inleds med föreskriften att "Varje offentligt anställd skall sätta lojaliteten mot de högsta moraliska principer och landet före lojalitet mot personer, parti eller myndighet" och fortsätter med ett antal budord av självklar vikt och relevans.

Enligt kommissionen vore det inte meningsfullt att försöka formulera en sådan etisk kod för de svenska statstjänstemännen. Det mest centrala och det mest krävande i en hög förvaltningsetik låter sig inte sammanfattas i några enkla punkter. De krav som ställs på myndigheter och statstjänstemän är ibland motstridiga, och en viktig del av den kompetens som krävs av dem är att hantera mål- och värdekonflikter. Med ett resonemang lånat från Pascal kan man hävda att dygder hos en statstjänsteman inger respekt endast om de är komplementära. Det är inte beundransvärt att besitta objektivitet om det inte också finns medkänsla och engagemang, eller att besitta integritet om det inte också finns lyhördhet, eller att besitta civilkurage om det inte också finns lojalitet.

Det viktiga är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. Viktigt är att stärka de värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål. I utbildningen av statstjänstemän, som vi behandlar i *kapitel 14*, bör detta vara en huvudfråga. Vidare bör myndigheterna fortlöpande uppmärksamma betydelsen av statstjänstemännens ansvar som en del av det demokratiska systemet. Lundquist ger exempel på hur diskussionen om förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen kan organiseras och föras. Hans synpunkter förtjänar att beaktas.

Kommissionen anser också, vilket framgår av *kapitel 7*, att det offentliga kontrollsystemet bör förstärkas som ett medel att hålla uppe en hög förvaltningsetik. Riksdagens kontrollerande funktioner bör ha ett uttalat syfte att hävda ett offentligt etos i statsförvaltningen.

Offentlighetsanställdas tjänsteansvar

I en rapport till kommissionen, som kommissionsledamoten professor Lena Marcusson ansvarar för, behandlas frågor

om det rättsliga ansvaret för offentligt anställda.[208] I rapporten redovisas bland annat följande bedömningar och förslag.

I samband med den stora reformvågen inom arbetsrätten på 1970-talet konstaterades att utvecklingen mot ett närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad i stort sett kunde anses avslutad. Viktiga steg har varit införandet av statstjänstemännens konflikträtt och den arbetsrättsliga regleringen av medbestämmande, löne- och anställningsvillkor samt processuella föreskrifter. Men denna utveckling har fortsatt. Som symbolisk kan man se ändringen att i LOA avskaffa begreppet tjänst till förmån för anställning, trots att det i regeringsformen talas om tjänst.[209]

Det framstår som självklart att staten för sina anställda inte kan tillämpa ett regelsystem som skulle innebära väsentligt sämre anställningsskydd, löntagarinflytande och möjligheter till stridsåtgärder än för andra anställda, om det inte finns starka skäl för avvikelser i det allmännas intresse. Men det finns skäl för att särskilda ansvarsregler skall gälla.

För personer som är anställda eller i övrigt verksamma i offentlig förvaltning finns i dag följande ansvarssystem:

- Det straffrättsliga ansvaret för allmänna brott och för tjänstefel vid myndighetsutövning.
- Ett mycket begränsat skadeståndsansvar.
- Ett disciplinärt ansvar lagreglerat för statligt anställda och kollektivavtalsreglerat för kommunalt anställda.

Enligt rapporten bör det straffrättsliga ansvaret med dess avgränsning till myndighetsutövning tills vidare bibehållas, men på längre sikt bör en utvärdering ske av hur den senaste justeringen år 1989 av tjänsteansvaret har utfallit.

Tanken som förs fram i rapporten är att man för det disciplinära ansvaret bör åstadkomma en renodling av det som är typiskt för olika delar av det statliga anställningsförhållandet. Det som är ett internt avtal skulle behållas som arbetsrättslig reglering, medan de speciella förhållanden som är

---

[208] SOU 1996:173. Samma problematik behandlas i Justitiekanslerns rapport Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, 1997. JK:s förslag om vidgat tjänsteansvar och skadestånd går i samma riktning som Marcussons.

[209] (RF 11:9)

knutna till de särskilda offentligrättsliga uppgifterna är utgångspunkt för en särreglering, som markerar vikten av dessa uppgifter. En sådan särreglering bör ta sin utgångspunkt i regeringsformens krav på saklighet och objektivitet, legalitet och likabehandling och understryka förvaltningslagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen.

En sådan ny särskild reglering av den offentliga tjänsten bör utredas, varvid utgångspunkten bör vara att personkretsen bestäms vidare än i LOA. Grundläggande krav på de offentligt verksamma kan slås fast i en ny lag om offentlig tjänst, som utgår från regeringsformens och förvaltningslagens syn på förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda (medborgare och juridiska personer).

I en sådan lag kan regleras någon form av utomstraffrättsligt sanktionssystem, som utgår från att det vid sidan av myndighetsutövning finns andra offentliga förvaltningsuppgifter där kraven på lagenlighet, god etik och ansvarsfullt handlande måste ställas högt.

Regleringen bör enligt rapporten utgå från att missgrepp och försummelser kan skada det allmänna direkt och enskilda direkt eller indirekt, inte därför att det allmänna har en arbetsgivarfunktion utan i kraft av att stat och kommun skall representera medborgarintresset och verkställa de demokratiskt fattade besluten. Den offentliga verksamheten har därvid en annan betydelse än den privata, även utanför myndighetsutövningen.

För att allmänhetens förtroende skall kunna upprätthållas krävs också föreskrifter om vissa bisysslor, vilka bör vara en del av en sådan ny lagstiftning.

Därutöver bör övervägas om ett särskilt skadeståndsansvar bör utformas med utgångspunkt i en renodling av ansvaret för offentliga förvaltningsuppgifter. Ytterligare en markering av en sådan renodling kan göras genom att sanktioner och processuella regler om beslutande och överprövande organ ges en utformning som skiljer sig från den rent arbetsrättsliga. Medan tjänsteansvaret i dag bedöms av de allmänna domstolarna, bör tillämpningen av ett offentligrättsligt disciplinsystem kunna granskas av förvaltningsdomstolarna.

Slutligen framhålls i rapporten att det givetvis finns åtskilliga frågor som närmare måste övervägas, om man väljer den inriktning som föreslagits. Bland annat bör en ingående jäm-

förelse ske av hur tjänsteansvaret är utformat och tillämpas i andra, oss närstående länder. Domarnas särskilda ställning bör uppmärksammas.

Kommissionen delar de bedömningar som redovisas i rapporten och förordar att frågor om det rättsliga ansvaret för offentligt anställda blir föremål för en särskild utredning.

14 Utbildning för statstjänst

Utbildning och utbildningsbehov

Utbildning av statsförvaltningens personal är ett viktigt instrument för att möta många av de problem och utmaningar som vi har behandlat tidigare i betänkandet.

Flera länder i Europa har särskilda förvaltningshögskolor. Dessa är vanligen ett led i skapandet av en sammanhållen kår av tjänstemän, vad som på engelska brukar kallas Civil Service. I några länder sker en stor del av rekryteringen via dessa skolor. I vissa länder är denna utbildning ett villkor för avancemang. Den outtalade eller ibland uttalade ambitionen är att på detta sätt skapa en omutlig, objektiv och lojal ämbetsmannaklass.

Stora förvaltningsområden i Sverige som polis, militär, tull, post och tele har visserligen egna yrkesinriktade skolor, men i övrigt förlitar sig myndigheterna på att grundutbildning före anställning ges av det allmänna utbildningsväsendet. När det gäller kompletterande utbildning efter anställning, vare sig det gäller ursprunglig eller ny befattning, förlitar man sig i vissa fall till internutbildning, i andra till utbildningsväsendets utbud.

Den formella utbildningsnivån är jämförelsevis hög i statsförvaltningen. År 1995 hade 55 % av de statsanställda eftergymnasial utbildning, exklusive högskolan 50 %. I landsting och kommuner hade hälften respektive knappt 40 % eftergymnasial utbildning och i näringslivet 20 %. Bortsett från högskolan var de forskarutbildade i statsförvaltningen 1,4 %, i kommunerna 0,4 %, i landstinget 1,4 % och i näringslivet 0,3 %.[210]

---

[210] SCB och Statskontoret 1996:15, s. 57.

Personalutbildningen är omfattande i staten, även när den utbildning som poliser och militärer erhåller räknas bort.[211] Statsanställda avsatte år 1995 10 dagar om året till personalutbildning, mot 7 dagar för andra anställda.[212]

Det finns emellertid eftersatta utbildningsområden. Fortbildning krävs på alla nivåer i förvaltningen. I en förvaltning i omvandling måste nästan alla anställda ges fortbildning därför att de får nya befattningar eller därför att deras befattningar förändras och kräver ny eller annorlunda kompetens. Ett exempel på en sådan omvälvande förändring är den som inträffade när modern ordbehandling började användas, vilket fick till följd att handläggarna nästan helt tog över assistenternas arbetsuppgifter.

Eftersatta områden som framkommer i kommissionens intervjuundersökning är också språkbehandling, kunskaper i utländska språk och förmåga att i utredningar och vid ärendeberedning presentera ett material överskådligt och logiskt och med tydlig åtskillnad mellan fakta och värderingar. Många iakttagare av EU-arbetet påtalar ett behov av "europakunskap", dvs. utöver kunskaper om EU, dess institutioner och regelverk, också kunskaper om t.ex. europeisk historia, kultur och sätt att tänka i skilda länder. Dessutom behövs kunskap om hur förhandlingar bedrivs i internationell miljö.

Tidigare dominerade juristerna stort bland handläggarna i statsförvaltningen. Juridisk utbildning var länge ett krav för innehav av många befattningar inom departement och ämbetsverk. År 1947 hade över 50 procent av den handläggande personalen juridisk akademisk examen.[213] I dag finns stora grupper av socionomer och ekonomer men också naturvetare, humanister och många andra bland de statsanställda. Juristerna utgör en grupp på sex procent bland dem med högskoleexamen. Detta speglar utvidgningen av det statliga engagemanget och specialiseringen av arbetsuppgifter och har naturligtvis fått till följd att en gemensam kultur - juristkulturen - har försvagats.

---

[211] Polis och militär svarade år 1990 för 12 % av antalet utbildningsdagar i statsförvaltningen.

[212] Uppgifterna om utbildning härrör dels från Statskontoret 1996:15, s. 56 ff, dels från SCB som gjort vissa specialbearbetningar åt kommissionen, dnr. 64/96.

[213] Landström,S-S, Svenska ämbetsmäns sociala ursprung, 1954, s. 130.

Frågan om statstjänstemannarollen och förvaltningsetiken har tagits upp i det föregående. Det är viktigt att allmänt förvaltningskunnande och juridisk kompetens säkerställs i hela statsförvaltningen. Decentralisering, delegering och informella arbetsformer ställer krav på statsanställdas integritet, goda omdöme och etiska förhållningssätt, utöver kraven på goda allmänna kunskaper. De informella arbetsformerna, inte minst i EU-sammanhang, och den ökade användningen av ny informationsteknik, gör offentlighetsprincipen särskilt viktig att uppmärksamma också i utbildningssammanhang.

Andra utbildningsbehov som enligt kommissionens bedömning är särskilt eftersatta är chefsutbildning, introduktionsutbildning för nyanställda samt fortbildning för högt utbildade och specialister. Arbetet i den statliga förvaltningen ställer höga krav på kunskaper och förmåga till kritiskt tänkande och skulle kunna nyttiggöra långt fler forskarutbildade. Inte minst ställer behovet av mer kvalificerade utvärderingar av offentliga verksamheter - som kommissionen efterlyser - krav på vetenskapliga metoder.

Kommissionens överväganden

Mellan den högre utbildningen och statsförvaltningen finns starka historiska band. Universitetens huvuduppgift var från början att förse statsledningen med skolade medarbetare. Under ett långt skede fungerade de juridiska fakulteterna i praktiken väsentligen som anordnare av förvaltningsutbildning. Under mellankrigstiden inrättades en fil. pol. mag.- och en jur. pol. mag.-examen, båda med inriktning på den offentliga förvaltningen. Vid socialinstituten organiserades en särskild utbildningslinje med liknande inriktning. I samband med strävandena under sjuttiotalet att målinrikta utbildningen vid de filosofiska fakulteterna inrättades en särskild nationell förvaltningslinje i högskolan. Redan dessförinnan hade pol. mag.-examen avskaffats. Under senare år har utvecklingen gått åt skilda håll vid olika högskolor. Någon förvaltningsutbildning som nationell utbildningslinje finns inte i dag. Pol. mag.-examen har återinförts som beteckning på en förvaltningsinriktad utbildning på magisternivå. Den utbildning som har en allmän orientering åt den offentliga förvaltningen är relativt omfattande, även om särskilda linjer med sådan inriktning i stort sett saknas.

Statsförvaltningens rekrytering av högutbildade har emellertid stor bredd, och de som har en särskild förvaltningsutbildning har inte något generellt försteg framför exempelvis jurister, ekonomer och andra samhällsvetare.

Kommissionen har övervägt om statsförvaltningen skulle gagnas av en starkt målinriktad förvaltningsutbildning av det slag som finns i vissa andra länder. I dag är personalansvaret i förvaltningen i hög grad delegerat till myndigheterna, och däri ligger också myndigheterna självständigt bedömer behovet av specialiserad kompetens. Avgörande blir då i vad mån myndigheterna önskar rekrytera tjänstemän med en särskilt målinriktad förvaltningsutbildning.

Kommissionen anser att det i dag inom högskolan finns goda möjligheter att tillgodese en sådan efterfrågan utan att man för den skull behöver inrätta nationella förvaltningslinjer eller en särskild "förvaltningshögskola". Någon central styrning i denna fråga är inte önskvärd. Ett nära samspel bör kunna finnas mellan utbildningsanordnare och avnämare.

Likväl finns anledning för regeringen att uppmärksamma utbildningsfrågorna i hela deras bredd. Dels är det av vikt att säkerställa att alla statsanställda väl känner till de värden som är specifika för statsförvaltningen, liksom att förvaltningskunnande och juridisk kompetens är väl tillgodosett. Dels är kompetensförsörjningen och kompetensutvecklingen av central betydelse för förvaltningens funktion och utveckling.

Personalutbildning - dvs. introduktionsutbildning, chefsutbildning och fortbildning - är ett viktigt medel för regeringen att föra ut gemensamma värden och förhållningssätt i hela statsförvaltningen. Vid utbildning som regeringen anordnar bör i så stor utsträckning som möjligt företrädare för regering och regeringskansli delta och själva redovisa regeringens syn i frågor som behandlas. Kompetensförsörjningen är avgörande för statsförvaltningens förmåga att fungera väl och leverera de tjänster som beslutats i demokratisk ordning.

Ett starkare centralt engagemang i utbildningsfrågorna motiveras vidare av att kompetensförsörjningen måste byggas upp långsiktigt och att den bör integreras med generella insatser för att utveckla förvaltningen, samt att den bör ges en forskningsanknytning.

Ansvaret för att tillgodose det långsiktiga behovet av kompetensförsörjning och kompetensutveckling liksom för att svara för förvaltningspolitikens utveckling genom erfarenhetsåterföring och kontakt med forskningen vilar ytterst på regeringen.

På central nivå behövs en bättre analys och överblick över statsförvaltningens kompetensbehov, över behov av utbildning och över det befintliga utbildningsutbudet.

Även om utbildningsansvaret är delegerat till myndigheterna bör det vara en uppgift för regeringen att genom den förvaltningspolitiska funktionen i Regeringskansliet och genom fackdepartementen ge riktlinjer för myndigheternas arbete med utbildningsfrågorna och följa upp hur dessa hanteras. Utbildningsfrågorna bör behandlas i den löpande dialogen mellan myndigheterna och departementen.

Den alldeles övervägande delen av de utbildningsbehov som nämnts i det föregående skall tillgodoses av det ordinarie utbildningsväsendet. En samverkan mellan olika utbildningsanordnare och statsförvaltningen är därför önskvärd. Regeringskansliet bör i utbildnings- och utvecklingsfrågor ha ett reguljärt och kontinuerligt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet. Kommissionen föreslår att det i detta syfte inrättas en förvaltningsakademi sammansatt av företrädare för högre utbildning och forskning, samt av företrädare för Regeringskansliet och myndigheter eller andra organ under regeringen. Forskningsanknytningen är viktig för att förstärka den lärande funktionen i förvaltningspolitiken, som kommissionen behandlar i *kapitel 15*.

Förvaltningsakademin bör utses av regeringen. Den bör ha en fast sammansättning och inte vara särskilt stor. Från fall till fall bör den kunna knyta till sig annan sakkunskap än den som de fasta ledamöterna representerar. Uppgiften att anordna utbildningar bör vara tydligt skild från förvaltningsakademin.

15 Förvaltningspolitikens kunskapsunderlag

Bättre kunskaper behövs

Förvaltningspolitiken ställs inför utmaningar när det gäller statsförvaltningens styrbarhet och tendenser till fragmentering, liksom förmågan att agera på ett klokt sätt i det europeiska sammanhanget. Former för organisering och styrning som tidigare har fungerat är inte alltid längre användbara, och nya lösningar som passar vissa verksamheter kan vara mindre lämpliga för andra.

Vi har tidigare betonat de statliga verksamheternas heterogenitet och det därav följande behovet av att tänka på ett varierat och mångsidigt sätt kring organisering och styrning. Villkoren för de statliga verksamheterna skiljer sig väsentligt åt, och det finns knappast några modeller och lösningar som är ändamålsenliga för hela statsförvaltningen.

Det saknas systematik i kunskaperna om och erfarenheterna av olika sätt att organisera och styra förvaltningen. Därmed finns det brister i kunskaperna om mer grundläggande frågor om förvaltningens flexibilitet och omställningsförmåga. Vilka är förutsättningarna för förändring i den statliga förvaltningen? Vilka är möjligheterna att via medvetna politiska beslut och handlingar ändra förvaltningens organisation och arbetssätt?

Den förvaltningspolitiska diskussionen har länge varit relativt begränsad. Det hänger delvis samman med att den krets som har intresserat sig för och format förvaltningspolitiken varit förhållandevis begränsad, och det har uppstått starka tendenser till likformighet. Detta försvårar den önskvärda variationen och mångfalden inom statsförvaltningen.

Ett exempel på detta ges i en rapport till kommissionen om resultatstyrningens framväxt av Stefan Lindström, fil. dr i statsvetenskap. Där konstateras att de grundläggande idéerna bakom resultatstyrningen är av gammalt datum och

har prövats till och från åtminstone sedan försöken med programbudgetering under 1960- och 1970-talen, men att förmågan att dra lärdom av erfarenheter har varit begränsad.

> Utvecklingsarbetet . . . 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 formulerats 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.

Lindström menar att en viktig förklaring till denna utveckling är att styrningen "i betydande utsträckning formats i en förhållandevis begränsad om än inte sluten miljö, dominerad av ett fåtal departement, utredningar och stabsorgan."[214]

En långsiktig kunskapsuppbyggnad

Det är angeläget att bredda och fördjupa det förvaltningspolitiska kunskapsunderlaget. En av förvaltningspolitikens mest angelägna och strategiska uppgifter bör vara att organisera sin egen kunskapsbas i form av en långsiktig och systematisk kunskapsuppbyggnad.

Den mångfald i tänkandet som erfordras för att finna lämpliga former för att organisera och styra den mångskiftande förvaltningen uppstår sällan spontant. Internationella trender när det gäller styrning får ofta stort genomslag i olika nationella förvaltningar, och det finns en tendens att många samtidigt ansluter sig till de aktuella idéerna. Dessa idéströmmar kan öppna förvaltningsmyndigheterna för nya idéer, men det finns också en risk att de snävar in synfältet och framställer vissa lösningar som självklart bra, trots att lösningarna inte passar alla typer av verksamheter.

Förvaltningspolitiken bör förhålla sig kritiskt granskande till de dominerande trenderna. Det bör vara en uppgift för förvaltningspolitiken att aktivt söka den kunskap som inte kommer fram automatiskt – det förvaltningspolitiska kunskapsunderlaget skall vidga insikterna och handlingsut-

---

[214] SOU 1997:15, s. 63.

rymmet. För detta behövs ett förvaltningspolitiskt kunskapsunderlag som kan mobilisera ett förnuftigt ifrågasättande av de dominerande idéerna. Utgångspunkten är inte att det som ligger i tiden alltid är fel, utan snarare att det alltid är fel att stereotypt införa samma modell överallt.

Statsförvaltningen har i alltför liten grad ägnat sig åt att utvärdera genomförda reformer inom det förvaltningspolitiska området. Kommissionen menar att det förvaltningspolitiska förändringsarbetet permanent bör granskas för att man skall kunna lära av de egna erfarenheterna. Här kan såväl externa utvärderingar, förvaltningsforskning som det statliga kommittéväsendet användas.

Det är viktigt att erfarenheter sprids inom den statliga förvaltningen och att försöksverksamhet stimuleras. Kommissionen bedömer att det finns alltför få arenor för att mellan förvaltningsmyndigheter utbyta erfarenheter om till exempel styrning, utvärdering och internationalisering. Strukturer bör byggas upp som ger förvaltningsmyndigheterna bättre förutsättningar i detta avseende.

Kunskapsunderlaget kan förbättras också genom att hos myndigheter och forskningsorgan i Sverige tillgodogöra sig kunskaper och erfarenheter i andra länder. I det internationella samarbetet, exempelvis i EU och OECD, har Sverige tillgång till idéer, tankar och prövade modeller. Möjligheterna att på ett systematiskt sätt ta till vara internationella erfarenheter inom förvaltningspolitiken behandlas i en rapport till kommissionen, som kommissionsledamoten och docenten i företagsekonomi Kerstin Sahlin-Andersson svarar för.[215] Självfallet är erfarenheterna av lösningar som används eller har använts i andra länder sällan möjliga att direkt överföra till svenska förhållanden, bland annat som en följd av skillnader i historiska och kulturella förhållanden. Jämförelser kan ändå vara ett viktigt element i det förvaltningspolitiska kunskapsunderlaget.

Vi har pekat på betydelsen av variation i sätten att organisera och styra den statliga förvaltningen. Vi bygger därvid på föreställningen att det inte finns några bästa lösningar, men att inte heller alla lösningar är lika bra för varje verksamhetsområde. Hur verksamheter bör organiseras och styras kan sällan bli föremål för generella avgöranden. Vi har också

---

[215] SOU 1997:33.

pekat på vikten av att bättre ta vara på andras och egna erfarenheter.

En till olika förutsättningar anpassad och ändamålsenlig förvaltningspolitik förutsätter att det finns bredd och djup i kunskapsunderlaget. Variation i organisering och styrning förutsätter variation i tänkandet, vilket i sin tur förutsätter en mångfald av aktörer och arenor. En sådan mångfald måste medvetet stimuleras.

Kommissionen vill också framhålla betydelsen av en kvalificerad forskning om förvaltningspolitiska frågor. Det återstår mycket när det gäller forskningens bidrag med kunskap om styrning och organisering av statsförvaltningen. För erfarenhetsåterföring och annat kunskapsutbyte är det viktigt att företrädare för förvaltningen involveras i den förvaltningspolitiska forskningen. Det behövs mötesplatser där kvalificerade forskare, representanter för förvaltningsmyndigheter, kommittéer och enskilda tjänstemän med intresse för utvecklingsfrågor kan föra konstruktiva samtal.

Enligt kommissionen bör förvaltningspolitikens kunskapsuppbyggnad och en förstärkt forskning om statsförvaltningen byggas upp och organiseras långsiktigt. Hur detta bör ske är en fråga som bör lämpa sig väl för den förvaltningsakademi som kommissionen föreslår i *kapitel 14*.

Källförteckning

Offentligt tryck m.m.

Propositioner

Prop. 1975/76:160 Nya grundlagsregler angående allmänna handlingars offentlighet

Prop. 1978/79:111 Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.

Prop. 1986/87:99 Ledning av den statliga förvaltningen

Prop. 1987/88:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1987/88 (kompletteringsproposition)

Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning

Prop. 1993/94 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94 (kompletteringsproposition), bil. 1

Prop. 1993/94:185Förvaltningsmyndigheternas ledning

Prop. 1994/95:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 (kompletteringsproposition)

Prop. 1996/97:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1996/97, bil. 1

Prop. 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen

Övrigt riksdagstryck

Skr. 1984/85:202

Skr. 1994/95:15

Bet. 1980/81:KU25

Bet. 1986/87:KU29

Bet. 1992/93:NU17

Bet. 1993/94:KU18

Bet. 1995/96:FiU7

Bet. 1995/96:KU1

Bet. 1996/97:KU4

Rskr. 1986/87:226

Rskr. 1992/93:144

Rskr. 1995/96:32

Rskr. 1996/97:77

Riksdagens protokoll 1994/95:101)

Statens offentliga utredningar

SOU 1978:54 Personregister - datorer - integritet

SOU 1983:39 Politisk styrning - administrativ självständighet

SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik

SOU 1993:58 Effektivare ledning i statliga myndigheter

SOU 1994:99 Domaren i Sverige inför framtiden

SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden bil. 2

SOU 1995:10 Analys av försvarsmaktens ekonomi

SOU 1996:64 Försäkringskassan i Sverige

SOU 1996:169 Förnyelse av kommuner

SOU 1996:173 När makten gör fel

SOU 1996:180 Bättre grepp om bidragen

SOU 1997:7 Byråkratin i backspegeln

SOU 1997:9 Flexibel förvaltning

SOU 1997:15 Det svåra samspelet

SOU 1997:18 Granskning av granskning

SOU 1997:28 I demokratins tjänst

SOU 1997:30 Europa och staten

SOU 1997:33 Att lära över gränser

SOU 1997:38 Myndighet eller marknad

SOU 1997:39 Integritet Offentlighet Informationsteknik

Departementsserien

Ds 1994:24 Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling

Ds 1994:81 En social försäkring

Ds 1995:6 ELMA

Ds 1995:10 Försvarets kostnader och produktivitet

Annat offentligt tryck

Riksdagsdirektiv (1995-03-24) Utredning om Riksdagens revisorer m.m.

Direktiv (1994:23) till samtliga kommittér och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden

Direktiv (1995:103) och (1996:86) Förbättrade analysmöjligheter av Statsbudgeten och Nationalräkenskaperna (FASON)

Direktiv (1997:27) Översyn av stabsmyndigheterna

Regeringsbeslut 1996-01-25

Riksdagens revisorer 1994/95:RR14

Riksdagens revisorer 1994/95: RR4 Tillsyn

Riksdagens revisorer 1994/95:RR9 Tillsyn - innebörd och tillämpning

Riksdagens revisorer 1994/95:RR14 Information och resultatstyrning

Riksdagens revisorer 1995/96:RR7 Den statliga personalpolitiken

Riksdagens revisorer 1996/97:RR3 Mål- och resultatstyrning

Talmanskonferensen 1993/94:TK1

Justitiekanslern, Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, 1997

RRV 1991, Hur går det?

RRV 1994:32 Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen: en beskrivning av en reform

RRV 1995:7 Myndigheternas regelgivning - en intervjuundersökning

RRV 1995:32 FUSK

RRV 1996:10 Statlig tillsyn

RRV 1996:36 Med resultat i fokus

RRV 1996:50 Förvaltningspolitik i förändring

RRV 1996:60 Effektiv ledning

RRV 1996:64 Hinder för ett effektivare resursutnyttjande

Statskontoret 1996:7 EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning

Statskontoret 1996:15 Staten i omvandling

Statskontoret Fem forskare om förvaltningen

SCB, Nationalräkenskaperna, 1995

Statens förnyelsefonder, Hinder mot förändringsarbete i statliga myndigheter

Litteratur

Andersson,Simon, Mellbourn,Anders och Skogö,Ingemar, Myndigheten i samhället
Liber, 1983

Esping, Hans, Ramlagar i förvaltningspolitiken
SNS Förlag, 1994

Jacobsson, Bengt, Hur styrs förvaltningen?
Studentlitteratur; 1984

Jacobsson,Bengt och Sahlin-Andersson,Kerstin, Skolan och det nya verket
Nerenius & Santérus förlag, 1995

Johansson,Jan, Det statliga kommittéväsendet
Akademitryck AB

Larsson,Torbjörn, Regeringen och dess kansli
Studentlitteratur, 1986

Landström, Sten-Sture, Svenska ämbetsmäns sociala bakgrund
Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, XXXIV, 1954

Lindqvist, Rafael, Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900 -1990
Arkiv, avhandlingsserie, Lund 1990

Norström,Carl, EU och den svenska offentlighetsprincipen
Juridik&Samhälle, 1995

Petersson, Olof, Rättsstaten
PUBLICA, 1995

Petersson,Olof, Politikens möjligheter
SNS förlag, 1996

von Vegesack,Thomas, Smak för frihet - opinionsbildningen i Sverige 1755-1830
Natur och kultur, 1995

Wennergren, Bertil, Handläggning: hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun
PUBLICA, 1994

Övrigt material

Andersson, Rune, SO och arbetslöshetsförsäkringen 1981 - 96 med åren 1935 till 1980 i sammandrag
Utgiven av Arbetslöshetskassornas samarbetsorganisation, 1996

Marcusson, Lena, Statstjänstemannen - en utdöende ras ?
Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström
De lege Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok årgång 6, 1996

Nycander, Svante, Åklagarväsendet är inget företag, DN 1997-02-26

Premfors, Rune, Statsförvaltningens utveckling
Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, dnr 18/96

Ragnemalm, Hans, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna, synpunkter på Verksledningskommitténs grundlagstolkning
Förvaltningsrättslig tidskrift 1986:1

Ruin,Olof,Den ifrågasatta staten
Det 34:e nordiska juristmötet Stockholm den 21-23 aug. 1996

Sterzel,Fredrik, Projekt myndighetsregler
Rapport från SAF, 1995

Ståhlberg, Ann-Charlotte, Är Sverige på väg från standardskydd till grundskydd?
Ekonomisk debatt 8/96

Torstendahl, Rolf, Byråkratisering och industrikaptalism
Tvärsnitt nr. 4, 1985

Demokratirådets rapport Demokrati och ledarskap
SNS förlag, 1996

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46EG (1995-10-24) om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

Förvaltningspolitiska kommissionens seminarium 14 mars 1996, Insyn, IT och internationaliseringen
Kommissionens dnr. 06/96

Myndigheter 1995, Regeringens chefsprogram

PUMA, Governance in Transition, preliminär version, 1994

Regeringskansliets organisation m.m. PM 1996-05-13

PM från RRV 1995-09-13
Kommissionens dnr 03/95

Utbildningsstatistik, SCB
Kommissionens dnr 64/96

Direktiv

Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Dir. 1995:93

Beslut vid regeringssammanträde den 21 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

En kommission tillkallas med uppdrag att, med utgångspunkt i nuvarande statliga åtaganden och därav följande uppgifter för statliga myndigheter eller andra organ,

- göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag samt
- lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas.

Bakgrund

Statsförvaltningen förverkligar statsmakternas beslut och är därmed en grundsten i det svenska demokratiska systemet. Förmågan att med oväld och med respekt för medborgarnas rättmätiga intressen förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet. Den svenska statsförvaltningen har varit betydelsefull för välståndsutvecklingen och för nationens förmåga att verka internationellt.

Statsförvaltningens utveckling

Den nuvarande organisationsstrukturen i statsförvaltningen är resultatet av en lång utveckling och förändring av den statliga verksamheten. Den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter och ett litet regeringskansli har sina historiska rötter i en s. k. kollegial styrform som växte fram under 1600-talet. Även om förändringarna till följd av den moderna parlamentarismens och välfärdsstatens utveckling varit omvälvande kan arvet från tidigare epoker fortfarande spåras i dagens förvaltningsstrukturer.

Skapandet av det moderna välfärdssamhället ställde stora krav på den offentliga sektorn och gjorde det nödvändigt med en kraftig utbyggnad av såväl den statliga som den kommunala förvaltningen. Myndigheterna ställdes inför en rad nya uppgifter vid sidan av den rena myndighetsutövningen. Förvaltningens struktur blev allt mer mångfasetterad och komplex.

Under de senaste 10-15 åren har bl.a. omfattande krav på besparingar framtvingat organisations- och strukturförändringar i den statliga förvaltningen. Enligt en kartläggning som gjorts av Statskontoret genomfördes ca 150 viktigare organisations- och strukturförändringar under perioden 1980-1994 (rapport 1994:5). Förändringstakten har ökat mycket påtagligt från mitten av 1980-talet.

Införandet av mål- och resultatstyrning inom den statliga förvaltningen innebär en långtgående delegering till myndigheterna i fråga om bl.a. ekonomiskt ansvar, utformning av den inre organisationen, anställning av personal och arbetsgivaransvar. Ökade krav ställs samtidigt på myndigheternas ledning och på en fungerande uppföljning och utvärdering och på en fortlöpande dialog mellan regeringen och myndigheterna.

Regeringen har i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 8, s. 16) anfört att en mer samlad och slutlig utvärdering bör göras av hur de nya styrformerna och hur den nya arbetsgivarpolitiska och personalpolitiska delegeringen till myndigheterna har fungerat. För utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken kommer regeringen senare att tillsätta en särskild kommitté.

Behovet av en översyn

Även om vissa allmänna principer varit vägledande för förändringsarbetet under olika perioder har det inte gjorts någon mer samlad utvärdering och analys av de olika krav som dagens och morgondagens samhälle ställer på statsförvaltningen och vilka konsekvenser dessa krav bör få när det gäller förvaltningens uppgifter, struktur, organisation och styrning. Arbetet har i stor utsträckning bedrivits sektoriellt för att lösa specifika problem inom olika politikområden. Sektorsövergripande analyser som berör flera departementsområden har gjorts endast i mycket liten utsträckning som underlag för strukturförändringar i förvaltningen.

Av historiska skäl och genom att varje departement drivit förändringsarbetet inom sitt verksamhetsområde i sin egen takt är förvaltningsstrukturen uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga organisationsprinciper inom olika sektorer. Skilda politiska uppfattningar om hur den statliga verksamheten skall organiseras liksom påverkan av berörda intresseorganisationer har också i vissa fall lett till otydliga kompromisser som skapat oklara och delvis överlappande myndighetsstrukturer.

Det omvandlingstryck som skapats bl.a. genom det allvarliga statsfinansiella läget innebär i sig nya möjligheter att övervinna många traditionella hinder mot förändringar i form av starka särintressen och revirkonflikter. Den nya informationstekniken ger också möjligheter till verksamhetsförnyelse genom omprövning av traditionella arbetsprocesser och organisationsprinciper.

Erfarenheterna av resultatstyrningen är hitills goda. Målen för resultatstyrningen ligger därmed fast. Det finns dock anledning att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen.

Användningen av bolags- och stiftelseformer i statlig verksamhet förutsätter att staten inte frånhänder sig ansvaret för och möjligheterna till styrning och kontroll av verksamheten. En tydlig ägarpolicy och effektiva styrnings- och kontrollsystem är därför nödvändiga. På detta område krävs ökad tydlighet. Särskilda överväganden behöver också göras för att inte rätten till insyn i den offentliga verksamheten skall urholkas. Ökad avgiftsfinansiering och affärsinriktning inom förvaltningen har vidare lett till att gränsdragningen ibland kan framstå som oklar mellan vad som skall anses

vara myndighetsutövning respektive avtalsförhållande mellan kund och leverantör.

Den nuvarande förvaltningsstrukturen är i allt väsentligt uppbyggd med utgångspunkt i nationella behov. Den ökande internationaliseringen och EU-integrationen ändrar delvis förutsättningarna för förvaltningens arbete och ställer nya krav på förvaltningens organisation och arbetsformer liksom på regeringens styrning och samordning av myndigheterna och deras medverkan i arbetet med EU-frågor.

Ett utredningsarbete om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EU-medlemskap har genomförts och redovisats i betänkandet Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80). I betänkandet anges vissa allmänna utgångspunkter och förslag till riktlinjer för beredningen av EU-frågor och för samordningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna.

Regeringen har den 6 april 1995 uppdragit åt Statskontoret att kartlägga och analysera hur EU-medlemskapet under det första medlemskapsåret påverkar statliga myndigheters organisation och arbetsformer och hur formerna för samordning mellan regering och förvaltningsmyndigheter utvecklas.

Internationaliseringen och EU-samarbetet ställer nya krav och innebär i vissa avseenden en återgång till ökad regelstyrning. Men ökade kontakter och samarbete med andra förvaltningssystem och förvaltningskulturer kan också stimulera en ökad öppenhet för ifrågasättande och nytänkande inom förvaltningen.

Regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) innebär också att sättet att organisera den statliga verksamheten inom många områden kan behöva ifrågasättas i grunden. Varje kommitté skall enligt direktiven ange de bakomliggande, egentliga målen för den verksamhet som utreds och förutsättningslöst pröva om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet.

Syfte och utgångspunkter

Syftet med kommissionens arbete är att ge underlag för den fortsatta utformningen av regeringens förvaltningspolitik. I förvaltningspolitiken ingår att ge riktlinjer för utformningen av den statliga förvaltningens organisation och struktur,

lednings- och verksamhetsformer samt styrningen av statliga verksamheter. Förvaltningspolitiken skall ge vägledning såväl för dem som arbetar i den löpande verksamheten som för dem som har till uppgift att utveckla och förändra verksamheten i den statliga förvaltningen.

Utgångspunkten för kommissionens arbete skall vara de grundläggande krav på demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet som måste ställas på och tillgodoses av den statliga förvaltningen. De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen. Kravet på rättssäkerhet innebär att den enskilde skall kunna åberopa gällande lag och förordning och kunna utgå från att förvaltningen är professionell och garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Kravet på effektivitet innebär dels att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som satts, dels att det sker med en rimlig resursåtgång. Kravet på tillgänglighet innebär att medborgarna skall ha rimliga möjligheter till kontakt med den statliga förvaltningen oavsett var de bor i landet.

Regeringens förvaltningspolitik skall syfta till att skapa organisations- och styrformer i statsförvaltningen som på ett väl avvägt sätt svarar mot dessa krav.

Uppdraget

Kommissionen bör översiktligt redovisa hur statsförvaltningen har utvecklats och organiserats under efterkrigstiden. På grundval av denna redovisning bör kommissionen göra en analys av vilka kriterier som varit styrande för hur statliga åtaganden organiserats och genomförts. I den utsträckning dessa kriterier förändrats över tiden skall detta belysas.

Kommissionen bör därvid särskilt kartlägga och analysera vilka huvudprinciper som legat till grund för eller haft ett dominerande inflytande på hur den statliga verksamheten utvecklats och organiserats med avseende på frågor som:val av verksamhetsform (myndighet, affärsverk, bolag, stiftelse, ideell organisation eller annan form), ansvars- och uppgiftsfördelning mellan centrala statliga förvaltningsmyndigheter och mellan central, regional och lokal statlig nivå, principer för styrning, ledning, verkställighet, uppföljning och kon-

troll, val av produktionsformer för offentliga tjänster (egenregi, entreprenader, beställar- och utförarmodeller eller köp- och säljmodeller etc).

Kommissionen skall mot den ovan angivna bakgrunden - och med utgångspunkt i nuvarande statliga åtaganden och därav följande uppgifter för statliga myndigheter eller andra organ - göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag.

En avgörande utgångspunkt bör som tidigare framhållits vara de grundläggande kraven på demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet. Den offentliga verksamhetens betydelse för en balanserad ekonomisk tillväxt och utveckling av välfärden bör också värderas liksom dess förmåga att verka i en tid av ökad internationell samverkan. Medlemskapet i EU är självfallet en viktig faktor. Kommissionen bör särskilt överväga hur sådana olika krav kan tillgodoses och balanseras mot varandra i det fortsatta förändringsarbetet.

Kommissionen bör också analysera de olika relationer som medborgare och företag har till den statliga förvaltningen. Analysen bör inriktas på hur dessa relationer har utvecklats och hur kraven på den statliga förvaltningen i förhållande till medborgare respektive företag skiljer sig i olika typer av offentlig verksamhet.

För den verksamhet som bör bedrivas i myndighetsform bör kommissionen överväga alternativa sätt att utforma den statliga myndighetsstrukturen på central, regional och lokal nivå så att den bättre svarar mot de nya förutsättningarna. Som ett underlag för sådana överväganden bör kommissionen göra sektorsövergripande analyser av arbetsprocesser och verksamheter som är gemensamma för olika delar av förvaltningen, t. ex. i samband med administrationen av olika transfereringssystem. De möjligheter till nya organisationsformer och arbetssätt som den nya informationstekniken ger skall särskilt uppmärksammas.

En samlad analys bör också göras av effektiviteten i de olika styrmedel som regeringen har för den statliga verksamheten och hur samspelet mellan dessa fungerar. Kommissionen bör bl.a. belysa hur resultatstyrningen förhåller sig till den inom många områden detaljerade regelstyrningen inom ramen för EU-samarbetet.

En belysning bör också göras av hur de nya styrformerna påverkar samspelet mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter. En viktig fråga är därvid hur riksdagens intentioner slår igenom i de olika former av styrning, uppföljning och utvärdering som regeringen utövar gentemot myndigheterna.

Kommissionen skall vidare lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Kommissionen kan därvid i den utsträckning den finner lämpligt lämna rekommendationer eller förslag till riktlinjer i förvaltningspolitiska frågor för olika typer av statlig verksamhet.

Utredningsarbetet

Kommissionen är fri att redovisa ett brett spektrum av alternativa utvecklingsvägar och deras konsekvenser. Syftet med kommissionens arbete är att lyfta fram möjligheter och alternativ som därefter i ett senare skede får bli föremål för en närmare bedömning från politiska och praktiska utgångspunkter.

Kommissionen bör arbeta i nära kontakt med såväl forskningen inom relevanta områden som med praktiskt verksamma i förvaltningen och andra som berörs av den statliga verksamheten. Kommissionen bör i sitt arbete också ha kontakt med annat förvaltningspolitiskt utrednings- och beredningsarbete, såsom det fortsatta arbetet med att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6), Regionberedningens förslag (SOU 1995:27) och Utredningen (Fi 1994:03) om verksamheter som är beroende av statligt stöd.

Kommissionen skall beakta regeringens direktiv om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Arbetet kan lämpligen utföras som ett antal delstudier. Kommissionen skall avsluta sitt arbete med en sammanfattande rapport till regeringen senast den 31 december 1996.

(Finansdepartementet)

Av kommissionen beställda rapporter

Publicerade

När makten gör fel, SOU 1996:173

Bättre grepp om bidragen, SOU 1996:180

Flexibel förvaltning, SOU 1997:7

Byråkratin i backspegeln, SOU 1997:9

Det svåra samspelet, SOU 1997:15

Granskning av granskning, SOU 1997:18

I demokratins tjänst, SOU 1997:28

Att lära över gränser, SOU 1997:30

Europa och staten, SOU 1997:33

Myndighet eller marknad, SOU 1997:38

Ministern och makten, SOU 1997:54

Icke publicerade - finns i kommissionens arkiv

Medborgarnas inflytande och särintressenas makt (dnr. 27/96)

Litteratur om avveckling av statlig verksamhet (dnr. 26/96)

Medborgarna och förvaltningen (dnr. 23/96)

Förvaltningsdebatt och förvaltningsreform i Frankrike (dnr. 25/96)

Representativeness and Legitimacy in USA and Sweden (dnr. 30/96)

Studie av representativiteten i statsförvaltningen (dnr. 68/96)

Statsförvaltningens utveckling (dnr. 18/96)

Nätverk som ny form för samarbete och organisation (dnr. 1:1/95)

Informationsinvesteringar i statlig förvaltning (dnr. 1:2/95)

Elektronisk förvaltning - möjligheter, hot och förutsättningar (1:3/95)

En förvaltningsrättslig översikt (dnr. 09/96)

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 backspegeln. 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.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.

KUNGL BIBLIOTEKET • STOCKHOLM •

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare. [56]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]

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]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. 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]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]