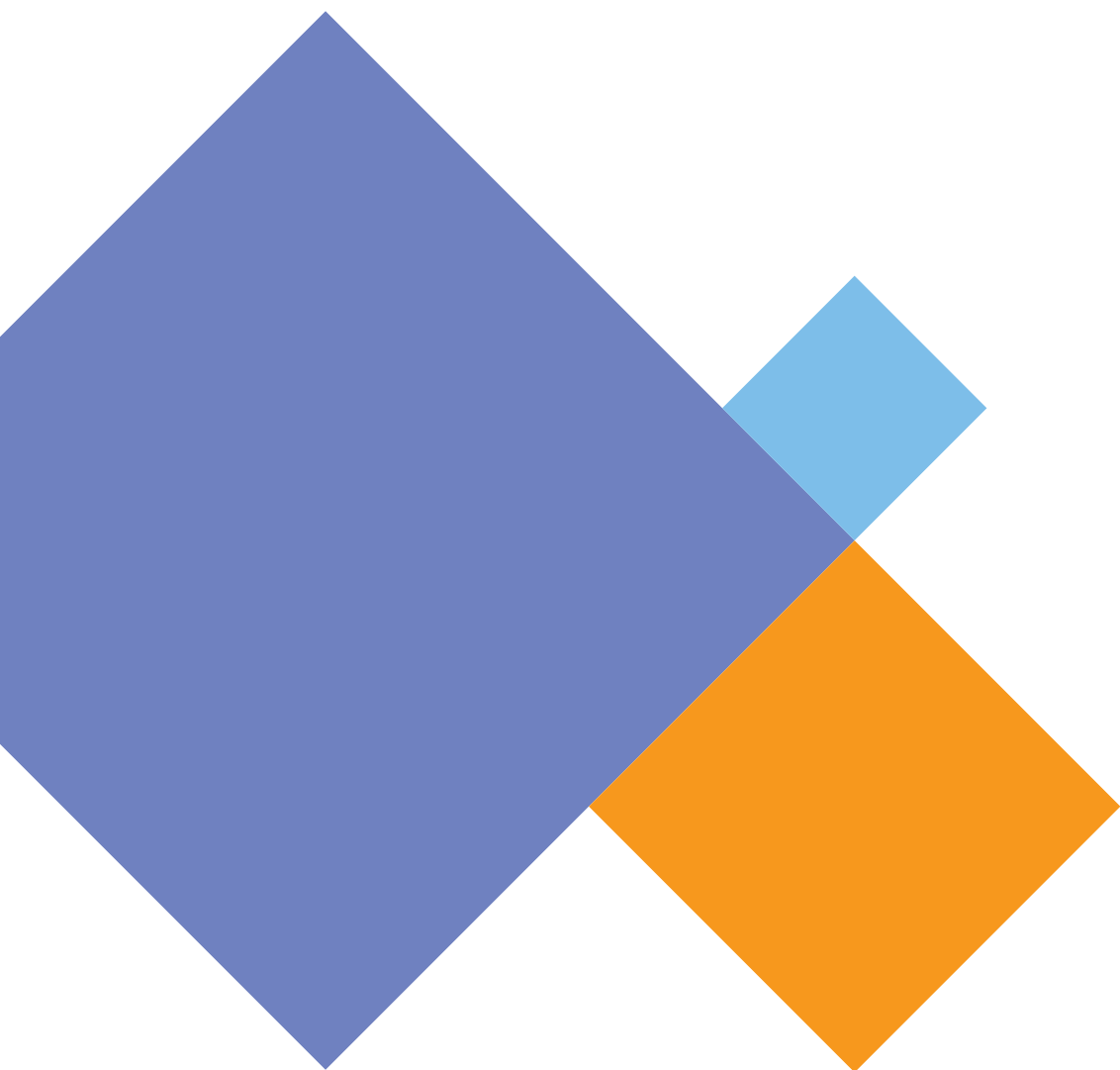


Statskontorets småskrifter

Nr 1

Förvaltningens byggstenar

– rapport från ett seminarium



Statskontorets småskrifter

Nr 1

Förvaltningens byggstenar

– rapport från ett seminarium

Red. Marja Lemne

Publikationen kan beställas från:
STATSKONTORET
Publikationsservice
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Tfn: 08-454 46 44
Tfx: 08-791 89 72
E-post: publikations.service@statskontoret.se

Mer information om Statskontoret finns på Internet:
www.statskontoret.se

© STATSKONTORET
ISBN: 91-7220-612-8
Elanders Gotab, 2006
Miljöcertifierade enligt ISO 14001

Förord

Statskontorets uppgift har från och med i år renodlats. Vår huvuduppgift är nu att på regeringens uppdrag granska, utvärdera och göra uppföljningar av offentlig förvaltning och statligt finansierad verksamhet. Det kanske viktigaste motivet för denna nyorientering är regeringens och Regeringskansliets successivt ökande behov av kvalificerade utredningsinsatser och underlag. Ett skäl för att regeringen behöver mer av kvalificerade utredningar är det starka förändringstryck som den offentliga sektorn är utsatt för.

Vårt utredningsansvar spänner över många både omfattande och komplexa verksamhetsfält. Nyorienteringen av Statskontoret innebär att vår förmåga att möta Regeringskansliets efterfrågan på underlag ytterligare förbättras. Även om vi redan i dag har fördel av att besitta en gedigen kunskap om den offentliga förvaltningen är det nödvändigt att ständigt gå vidare och utvecklas så vi kan möta inte bara dagens problem i den offentliga sektorn utan också morgondagens.

Som ett led i detta mera framåtsyftande arbete anordnade Statskontoret den 27 april ett seminarium på temat *Förvaltningens byggstenar*. Vi planerar att framgent anordna ett par sådana seminarier om året. Seminarierna vänder sig i första hand till anställda i Regeringskansliet och vid myndigheterna.

I denna rapport, den första i Statskontorets nya småskriftsserie, redovisas bl.a. utskrifter av de anföranden som de inbjudna talarna höll. Jag vill här rikta ett stort tack till våra deltagare, dvs. det dåvarande statsrådet *Sven-Erik Österberg*, generaldirektör *Anna Hedborg* Socialdepartementet, professor *Bengt Jacobsson* Södertörns hög-

skola, riksrevisor *Eva Lindström* Riksrevisionen och generaldirektör *Gun Hellsvik* Patent- och registreringsverket.

Vid Statskontorets seminarium tonade en ganska tydlig och samstämmig bild fram av vilka några av dessa konkreta områden är där förbättringar är både rimliga och möjliga. Problemen är väl kända, vilket tydligen går att utläsa av regeringens förvaltningspolitiska programförklaring från augusti i år. Regeringen har också under senare år tagit en rad initiativ för att lösa en del av förvaltningens problem. Jag vill särskilt peka på Ansvarskommitténs uppgifter och Sten Heckschers uppdrag att utvärdera resultatstyrningen. Även Statskontoret har lämnat rapporter och underlag kring dessa frågor, bl.a. genom en rapport om effektiviteten i resultatstyrningen.

I skriften redovisas de inbjudna experternas anföranden och inlägg. De synpunkter och inlägg som framförs utgör inte några officiella myndighetsuttalanden från Statskontorets sida. Vad vi velat åstadkomma är att lägga grunden för en öppen och saklig diskussion om de utmaningar och möjligheter som ligger i allas våra strävanden – att i medborgarnas tjänst upprätthålla en effektiv, demokratisk och leveransduglig statlig förvaltning.

I ett inledande avsnitt ger jag själv en sammanfattande och i någon mån framtidsinriktad bild av de utmaningar som statsförvaltningen står inför. Jag tar utgångspunkt dels i vad de inbjudna talarna tog upp på vår Statskontorsdag, dels i regeringens förvaltningspolitiska programförklaring för att blicka något in i framtiden. Vidare gör jag ett försök att lite närmare ange och precisera vilket underlag, dvs. vilka analyser och utvärderingar rege-

ringen behöver i styrningen eller omprövningen av statliga myndigheter eller statlig verksamhet.

I skriften finns även ett kapitel av professor *Daniel Tarschys*, där han analyserar och katalogiserar de talrika målbeskrivningar som ingår som en viktig del i regeringens styrning av de statliga myndigheterna.

Det är min förhoppning att Statskontoret med denna skrift bidrar till en grundlig och konstruktiv diskussion kring några av förvaltningens viktiga framtidsfrågor. Då regeringen nyligen tillsatt en utredning för att utvärdera den nuvarande mål- och resultatstyrningen borde de synpunkter som framkom vid vårt seminarium kunna användas i en stundande debatt kring dessa viktiga frågor.

Stockholm i september 2006

Anders L. Johansson
Generaldirektör

Innehållsförteckning

1	Vad kan och bör statsförvaltningen göra – nya initiativ i regeringens omprövningsarbete	7
	Av generaldirektör Anders L. Johansson	
2	Förvaltningens utmaningar	13
	Av statsrådet Sven-Erik Österberg	
3	Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat	19
	Av professor Daniel Tarschys	
4	Europeiseringen och utmaningarna för staten	41
	Av professor Bengt Jacobsson	
5	Kunskap – en viktig byggsten i förvaltningen	45
	Av generaldirektör Anna Hedborg	
6	Ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande – två försummade byggstenar	49
	Av riksrevisor Eva Lindström	
7	En mossbelupen förvaltning?	53
	Av generaldirektör Gun Hellsvik	
	Bilaga	57
	Förteckning över seminariedeltagare	

1 Vad kan och bör statsförvaltningen göra – nya initiativ i regeringens omprövningsarbete

Av generaldirektör Anders L. Johansson

De statliga myndigheterna i den allmänna debatten

För drygt tio år sedan utkom statsvetarprofessorn Bo Rothstein med boken ”Vad bör staten göra?”. Rothstein fördjupade sig bland annat i frågor som gällde vad som kan och bör vara statens ansvarsområden och åtaganden gentemot medborgarna, liksom vilken förmåga staten har att styra denna verksamhet.¹

Frågan om *vad* som är statens uppgifter, *hur* dessa skall organiseras och *vilka* resultat som kan förväntas av statliga insatser är på många sätt än mer aktuell i dag. Till och från rapporterar media om statliga tillkortakommanden och om myndigheter som inte klarar av att leverera sina välfärdstjänster på ett förväntat sätt. Stundtals är både kritik och debatt högljudd. För medborgaren i gemen ter sig denna debatt säkerligen svåröverskådlig – många gånger präglas den både av angrepp och av försvarstal. Men en öppen debatt såväl kring myndigheternas roll som kring deras uppgifter är viktig. Inte minst för att den kan bidra till att identifiera möjliga förbättrings- och utvecklingsområden. Diskussionen och granskningen är viktiga förutsättningar för och delar av den förny-

else och utveckling som hela tiden måste bedrivas inom den offentliga sektorn.

Innan vi går in på förbättringsmöjligheter och brister kan det vara värt att erinra om att myndigheterna trots allt fungerar väl i en mening. Varje dag året om de levererar viktiga välfärdstjänster som medborgarna har rätt till.

Frånsett det faktum att debatten i media stundom är hetsig och högröstad, ligger det mycket i professor Daniel Tarschys påpekande (se avsnitt 3) att många av de frågor som rör statsförvaltningens vardagliga ledning, styrning och organisation ofta blir lågt prioriterade på den politiska agendan. De upplevs som tråkiga, tekniska, byråkratiska och expertorienterade. Med mina 15 års erfarenhet som myndighetschef och generaldirektör får jag nog säga att jag i takt med tiden kommit att dela Tarschys syn.

Diskussionen kring den offentliga sektorn och den statliga förvaltningen riskerar ofta bli viktigare än det långsiktiga arbetet med att förbättra, förnya och utveckla statförvaltningens organisation, styrning och effektivitet. Frågan om statens myndighetsorganisation och förmåga att leverera olika välfärdstjänster har trots detta under senare år fått ökad betydelse och rent av vuxit till att bli en av de viktigaste politiska frågorna.

Orsakerna till detta är flera. En är den långsiktiga tyngdpunktsförskjutningen från politikens huvudmål att genomföra stora reformer som offent-

¹ Rothstein, B., *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (SNS Förlag, Stockholm 1994). Se även Rothstein, B. och Vahlne Westerhäll, L. (red.) *Bortom den starka statens politik?* (SNS Förlag, Stockholm 2005).

liga pensions- och försäkringssystem, barnomsorg och utbildningsväsende, utbyggt rättsväsende och mycket annat, till uppgiften att så effektivt och demokratiskt som möjligt förvalta den i dag rätt så omfattande statliga myndighetsorganisationen.

En myndighetsorganisation, som inte minst de föregående decenniernas reformpolitik har lett fram till. I denna utveckling ligger att frågor som rör effektivitet och kvalitet i de sedan länge etablerade förvaltningsmyndigheternas verksamhet sammantaget är på väg att bli högt prioriterade politiska frågor.

Politiken skiftar så sakteliga fokus från att bygga ny välfärd till att förvalta, utveckla och förnya den etablerade välfärden på bästa sätt. Det är mycket troligt att framtidens forskning kommer att peka ut senare delen av 1900-talet som de stora reformernas tid, medan 2000-talets första decennier blev en tid som kom att kännetecknas av både effektivisering och förnyelse av statsförvaltningen.

Två skilda synsätt på statsförvaltningens ansvar och uppgifter

I diskussionen om statsförvaltningens göranden och låtanden är det möjligt att urskilja två skilda perspektiv eller synsätt. Å ena sidan höjs röster för att statens ansvar för att hantera allehanda upplevda samhällsproblem är mycket omfattande. Å andra sidan finner vi företrädare som hävdar att kärnverksamheten är det viktiga och att staten skall prioritera noga bland uppgifterna och först och främst upprätthålla effektivitet och kvalitet i de omfattande, och för de stora medborgargrupperna, viktiga välfärdssystemen. När 1950-, 60- och delvis 70-talens stora reformer genomfördes var det

naturligt att hävda den senare ståndpunkten.

Detta etablerade synsätt på statens roll och uppgifter har under de senaste 20 åren utmanats av mera expansionistiska krafter. Krafter, som primärt inriktas på att expandera statens åtaganden. För att uppnå detta syfte har myndighetsväsendet kommit att utgöra ett viktigt verktyg. En konsekvens av detta senare synsätt är att statens roll och ansvar blir både större och djupare.

Det går givetvis inte att identifiera någon tydlig skärningspunkt mellan vad som å ena sidan är att betrakta som den gängse eller etablerade statsförvaltningen och vad som å den andra kan ses som tydliga uttryck för en mera expansionistiskt orienterad grundsyn på vad som bör vara statliga åtaganden. Inte desto mindre driver den samtidiga förekomsten av dessa båda synsätt in det politiska systemet, regeringen och riksdagen, mot ett växande ansvar för att staten genom sina myndigheter skall kunna lösa allehanda tänkbara samhällsproblem. Framväxten av ett stort antal nya, vanligen små myndigheter under senare år, kan ses som ett tecken på att det senare synsättet vunnit terräng.

Om bedömningen att de expansionistiska krafterna vunnit i betydelse är korrekt, kan detta på sikt även leda till att många medborgares förväntningar på vilka frågor eller problem som bör och kan lösas genom statlig myndighetsutövning ytterligare underbyggs och förstärks. Det kan ligga ett symbolvärde i att inrätta en ny myndighet för att lösa ett specifikt problem. Men problemet kanske inte alls går att lösa genom just den åtgärden. De goda verksamhetsresultaten riskerar utebli och i sådana fall kan vi hamna i en modern variant av vad Tage Erlander betecknade som "de stegrade förväntningarnas missnöje".

Stor samstämmighet kring problembild och tänkbara lösningar

Väl så viktigt som att diskutera och försöka besvara den grundläggande frågan om vad staten egentligen skall göra på kort och lång sikt är frågan hur och på vilka villkor den befintliga statsförvaltningen skall utvecklas och förnyas.

Min egen bild av hur viktigt det är att dessa frågor och problem diskuteras förstärktes under Statskontorets seminarium. Utan anspråk på att vara heltäckande eller i detalj rättvisande vill jag här redovisa några av dessa frågor.

Först och främst vill jag peka på att en betydande samsyn präglade hela seminariedagen. Föredragen och diskussionen kom visserligen att spegla en rad problem, men också flera möjligheter, som den offentliga sektorn står inför. En iakttagelse är att samsyn förelåg kring de viktigaste utvecklingsområdena och även kring olika möjliga framtida lösningar på dessa.

Det gavs också en rad konkreta exempel från den statliga förvaltningens praktik, dels från riksdag och regeringskansli, dels – och inte minst – från våra myndigheters dagliga arbete. Ett viktigt gemensamt och tydligt budskap från våra inbjudna talare var att många av förbättrings- och utvecklingsområdena sedan länge är väl kända. Vidare var många överens om att det nu var handling och beslutsfattande som behövdes.

Samstämmighet rådde även i synen på att lösningar i form av att inrätta nya myndigheter för att lösa problemen inte är en allenarådande medicin. Generaldirektör Gun Hellsvik tog, liksom statsrådet Österberg, upp problemet med det växande antalet nya myndigheter. För närvarande och se-

dan ett antal år tillbaka tycks en metod eller kanske till och med det vanligaste receptet för att avhjälpa i och för sig viktiga problem, just vara att inrätta en ny myndighet.

Här aviserade ministern, att det i framtiden kunde förväntas bli svårare att förskriva medicinen ”en ny myndighet” så snart en ny fråga alternativt ett nytt eller nygammalt problem dyker upp på den politiska agendan.

Viktigt fortsätta arbetet med att föra ut beslut från riksdag och regering och till myndigheterna. Samsynen mellan talarna gällde inte bara problembeskrivningen. Ett exempel på detta var att såväl statsrådet Österberg som professor Bengt Jacobsson såg det som både viktigt och angeläget att det hittillsvarande arbetet med att ”organisera ut” verksamhetsområden och beslut från regeringsnivå och kanslihusarbete till myndigheterna fick fortsätta.

Ökat utbyte mellan forskning och praktik. I den allmänna debatten dyker med jämna mellanrum frågan om vad som brukar kallas kommittéväsändets förfall. Generaldirektör Anna Hedborg tog i sitt inlägg upp det faktum att det i Sverige i dag förekommer för få möten mellan forskningen och politiken. Ingen önskade dock tillbaka det gamla, ganska så forskningstunga kommittéväsändet. Hon fick medhåll om att det behövs nya arenor och arbetsformer för att föra samman forskning, kunskap och det praktiska utvecklingsarbetet inom statsförvaltningen.

EU-medlemskapet. Sverige är en av EU-medlemmarna och den viktiga frågan om att Sverige i växande omfattning påverkas och styrs av EU:s förvaltningspolitik togs upp av professor Bengt Jacobsson. Flera var överens om att denna viktiga fråga har hamnat i skymundan. Hur kommer Sverige att på sikt kunna hävda sin

speciella förvaltningsstruktur å ena sidan och samtidigt fungera ihop inom EU, där flertalet av de andra unionsmedlemmarna av både hävd och tradition har en helt annan inriktning å den andra.

*Omfattande förväntningar och övermäktiga rapporteringskrav på myndigheterna.*² Professor Daniel Tarschys redovisade i sin uppsats resultatet av en genomgång av de mål som riksdag och regering lägger på myndigheterna. Med övertygelse visar Tarschys hur stora risker ett välfärdsland som Sverige löper med ambitioner att greppa över väldigt mycket. Många är de mål och ambitioner som i dag präglar myndigheternas vardag. Prioriteringarna blir lätt suddiga och i stället för tydligare styrning och ledning blir resultatet det motsatta. Dvs. alltför för många och spretiga mål som dessutom skapar felaktiga förväntningar på vad enskilda myndigheter kan leverera.

Oklara ansvarsförhållanden. Riksrevisor Eva Lindström pekade i sitt inlägg på de oklara ansvarsförhållanden som riskerar följa av bland annat en alltför spretig och omfattande målstyrning. Utifrån framför allt slutsatserna av Riksrevisionens granskningar konstaterade hon, att ansvarsfördelningen är otydlig i den svenska förvaltningen. Bl.a. är myndigheternas ansvar otydligt. Då hjälper det inte att genomföra revisioner om det inte går att ställa någon till ansvar. Vidare tog hon upp problemet med nuvarande fokusering på målen och det mindre intresset för resultaten.

Såväl statsrådet Österberg som generaldirektör Gun Hellsvik påtalade vid seminariet det orimliga i den rapporteringsbörda som myndigheterna i

dag dignar under. Gun Hellsvik formulerade detta problem på följande sätt: ”Ska man lägga ner kraft på avrapportera handlingsplanerna får man aldrig kraft över för att genomföra det som var syftet med handlingsplanerna och återrapporteringen.”

Sätt omprövningsarbetet i fokus på nytt

Riksrevisor Eva Lindström riktade i sitt inlägg uppmärksamheten mot frågan om resultatuppföljning och answersutkrävande. Men hon tog också senare vid seminariet upp frågan om hur viktigt det var att lyfta fram omprövningen av statliga åtaganden och verksamheter.

Det finns flera orsaker till att omprövningen av statliga myndigheter och den verksamhet som de bedriver – ursprungligen med hemvist inom ramen för mål- och resultatstyrningen – har fungerat mindre bra. En huvudförklaring är, menar många, att den sedan länge etablerade omprövningsmodellen bygger på ett tankefel bestående av att enskilda myndigheter återkommande förväntas kunna utvärdera och ompröva sig själva.

Det är också min uppfattning att detta är feltänkt och att det finns gott om belägg för att sådana självutvärderingar i praktiken inte fungerar. Ett problem har varit att bristen på drivkrafter för en sådan genomgripande självvrannsakan är så påtaglig. Under den senaste tioårsperioden har det i en rad olika sammanhang påvisats att det varken är konstruktivt eller effektivt med denna typ av självutvärderingar.³ Men omprövningsinstrumentet är och förblir inte desto mindre ett viktigt verktyg i arbetet med att förnya och

² Tarschys hade inte möjlighet delta i seminariet, men hade i förväg i stället levererat den uppsats som nu publiceras i denna skrift.

³ Se t.ex. Ds 1996:36 Kan myndigheter utvärdera sig själva?

vidareutveckla den statliga förvaltningen.

Hur skulle då en effektivare omprövning kunna gå till? Några viktiga utgångspunkter måste enligt min bedömning vara följande.

För det första är det viktigt att slå fast, att en myndighet inte kan ompröva sig själv. Varken incitamentsstruktur eller praktik talar för en sådan lösning. Givetvis måste verksinerna uppföljningar och analyser göras, främst med syftet att vara verktyg för ledningen inom en myndighet. Men detta är något helt annat än det slags underlag som regeringen behöver i arbetet med att styra och/eller ompröva statlig verksamhet. Detta framgår också tydligt av regeringens förvaltningspolitiska programförklaring från den 19 augusti.

För det andra är det nödvändigt att regeringen tillmäter det förberedande arbetet inför politiska omprövningar och prioriteringar lika stor tyngd som när det gäller att bedöma en myndighets reguljära verksamhet och uppgifter.

För det tredje krävs att regeringen pekar ut ett tydligt ansvarstagande för att sköta det kontinuerliga arbetet med att ta fram underlag, analyser och förslag inför regeringens omprövningar av de statliga myndigheternas verksamhet.

Omprövningsarbetet i praktiken

Att slå fast *att* det behövs andra typer av underlag för regeringens styrning och omprövningsarbete, *att* någon annan än den egna myndigheten måste svara för arbetet med att ta fram underlag eller *att* ansvaret måste vara tydligt angivet räcker dock inte. Väl så viktigt är också att tydliggöra *vad* regeringens nya underlag skall inne-

hålla för att ge bästa grund för omprövning.

Vidare måste tydliga arbetsformer finnas för att återkommande kunna ta fram underlag, analyser och förslag. Även om det är viktigt att här skapa god systematik, periodicitet och överblick genom arbetsformerna, är det lika angeläget att inte skapa alltför rigida och stelbenta system.

Varje stort system, vare sig det handlar om att ta fram underlag eller något annat, har en tendens att stelna i sina former och motverka de ursprungliga intentionerna. Vi lever också i en ständigt föränderlig värld och de nya arbetsformerna måste därför innefatta öppenhet och flexibilitet. Statsförvaltningen är en del av samhället och måste också den förändras och anpassas till nya villkor.

Spännvidden mellan de statliga myndigheterna i fråga om såväl antal anställda som ekonomisk omslutning är också den mycket stor. Det är därför inte självklart att samma typ av utvärdering och granskning skall tillämpas vare sig generellt eller varje gång. Den systematiska analysen bör ibland avgränsas till en viss del av en myndighets verksamhet och ibland bör den vara mera övergripande, som när det finns tillgång till annat, aktuellt underlag, från exempelvis Riksrevisionen.

Sedan årtionden görs viktiga mätningar kring hur effektiva myndigheter är ifråga om att utföra sina uppgifter. Inte minst har EU och organ som OECD kommit att bli alltmer imponerande i sin förmåga att ta fram nya mått och indikatorer. Men med viss erfarenhet från arbetsmarknadsområdet vill jag också varna för den uppenbara risken att alla siffror lätt leder till att vi inte ser skogen för alla träd. Sifferexercisen är förstås viktig, men den kan inte och får inte ersätta eller skymma de grundläggande och kvali-

tativa frågorna kring vad statsförvaltningen skall utföra och hur arbets- och ansvarsfördelningen för dessa uppgifter skall se ut. Om en ny typ av omprövning skall bli till nytta måste den framför allt kunna bidra till att hantera dessa frågor.

Låt mig få avsluta med ett konkret exempel. För snart två decennier sedan genomförde Statskontoret, i samråd med dåvarande RRV, den s.k. småmyndighetsutredningen (rapport 1988:23). Uppdraget från regeringen var för det första att beskriva, analysera och pröva om berörda myndigheter utförde sina uppgifter i överensstämmelse med riksdagens och regeringens intentioner och utfärdade instruktioner. För det andra innebar uppdraget att belysa hur samband och ansvarsfördelning såg ut mellan berörda myndigheter inom likartade och angränsande områden. Det var ett nyttigt utredningsarbete som gav både överblick och insikt.

Så passar det väl sig att sluta med devisen att intet är nytt under solen, men också med förhoppningen att föreliggande skrift skall bidra till en saklig diskussion om statsförvaltningens roll och uppgifter och i förlängningen bidra till medborgare med stegrat nöje av den offentliga sektorns välfärdstjänster.

2 Förvaltningens utmaningar⁴

Av statsrådet Sven-Erik Österberg

Jag vill börja med att tacka för möjligheten att få delta i denna kick-off. Min ambition är att i korthet redogöra för hur jag ser på förvaltningspolitiken i stort och vilken roll Statskontoret har att spela i detta sammanhang, inte minst inför framtiden.

Varför är förvaltningspolitik viktig och vad förväntar vi oss där?

Jag brukar ofta tala om Ansvarskommittén. Det vill jag göra också i dag eftersom det finns en tydlig koppling till er verksamhet. Ibland när vi tillsätter utredningar för att se över samhällsstrukturer så heter det att nu ska vi bara ändra några gränser igen. Tanken bakom Ansvarskommittén är dock djupare och betydligt allvarigare. Ansatsen är delvis att göra en omvärldsanalys och se hur det ser ut i andra länder. Det handlar också om att se vad det finns för tryck på vårt land.

Globaliseringen känner de flesta svenskar väl till. Lite tillspetsat kan man säga att det vi ser i Sverige framför allt är globaliseringens negativa sidor. Det kan till exempel vara att dammsugarfabriken i Västervik försvinner. Den positiva sidan av globaliseringen, den märker man inte lika tydligt i det dagliga livet. Men det är

den som skapar de nya jobben, det är den som ger nya chanser. Tidningarna skriver nästan aldrig att det faktiskt startat ett företag här som anställt si och så många människor och som ska jobba gentemot till exempel Indien.

Jag åkte för en tid sedan med tåget från Gävle och träffade där en dansk som jobbade på ett dataföretag i Ljusdal med 240 anställda. Företagets uppgift var att utgöra back-up gentemot olika företag i Kina. Det är ett exempel på den positiva sidan av globaliseringen som vi inte hör så mycket om. Den typen av nyheter – att det faktiskt finns sådana företag i Sverige – det läser vi nästan aldrig om i någon tidning. Möjligen har tidningen Ljusnan skrivit om det, men knappast tidningarna här i Stockholm.

Globaliseringen och den svenska statsförvaltningen

Hur hänger då utvecklingen och globaliseringen ihop med Statskontoret kan man fråga sig? Jag menar att statsförvaltningen är en viktig del av vårt lands samlade kompetens. Den är därför också en central del av de ansträngningar vi gör för att kunna möta konkurrensen utifrån. Det är inte bara näringslivet som måste rationaliseras och se till att vara ”taggat” för att kla-

⁴ En bearbetad utskrift av det öppningsanförande statsrådet Österberg höll vid Statskontorets seminarium den 27 april 2006.

ra att sälja varor och tjänster till omvärlden till priser som den är beredd att betala. Också vår statsapparat måste vara uppbyggd på ett starkt och rationellt sätt så att vi klarar motsvarande uppgifter inom landet. Ibland får jag ta emot utländska besökare, som kommer hit för att studera vår statsförvaltning. Vid dessa tillfällen känner jag mig ganska nöjd och trygg och kan säga att vi har en bra statsapparat jämfört med många länder i Europa.

Jag hade som en talande illustration det franska finansutskottets ordförande på besök för några månader sedan. Hans största problem, som han ville diskutera med oss svenskar, var följande: "Hur får ni era myndighetschefer att bry sig om att hålla den budget ni gett dem?" I detta avseende har vi i Sverige onekligen kommit en god bit på vägen. Det är knappast ett bekymmer för oss svenskar med myndighetschefer som inte följer sin budget eller inte anser att de ekonomiska frågorna är viktiga. Därmed inte sagt att man kan känna sig helt nöjd. Även vi måste gå vidare och ständigt jobba med utveckling av statsförvaltningen.

Den svenska modellen och myndighetsstrukturen

Det är viktigt att slå vakt om huvudragen i den svenska modellen och vår myndighetsstruktur. Vi har inte, som det ibland felaktigt anges, självständiga myndigheter. De är fristående – inte självständiga. Myndigheterna ingår inte som en del av Regeringskansliet. Denna svenska förvaltningsmodell har skapat goda möjligheter i flera olika avseenden och är något som det finns all anledning att vara rädd om. De länder där myndigheterna ingår i departementen har ett antal problem som vi i Sverige slipper. Jag

träffade norska kollegor i veckan som diskuterade det norska arbetsgivarverket. I Norge har den politiska ledningen i departementet även det yttersta ansvaret för sakfrågorna inom arbetsgivarpolitiken – inte bara de övergripande. Det är ett förhållande som av lätt insedda skäl medför bekymmer. Man kan ibland tycka att det finns problem med vårt svenska system. Men man inser också att det finns andra och ofta större bekymmer med andra förvaltningsmodeller. Bland annat detta norska exempel ger mig en mycket stark vägledning som säger att det finns all anledning att vara rädd om och försöka utveckla det system vi har. Jag är övertygad om att det svenska systemet står sig starkt vid en jämförelse med omvärlden.

Den svenska myndighetsstrukturen

En av utmaningarna framöver handlar om att föra en diskussion om den svenska myndighetsstrukturen. Granskar man en förteckning över våra olika myndigheter kan man ställa frågan om vi behöver alla dessa? Jag tycker att den frågan är berättigad. Det är enkelt att i den allmänna debatten lite populistiskt hävda att man kan ta bort ett antal myndigheter. Men så lätt kan man aldrig göra det. Bakom varje myndighet döljer sig uppgifter som måste skötas.

Jag tror inte att den myndighetsstruktur vi har i dag är optimal. Det finns säkerligen en hel del att se över och förändringar att göra. Jag är övertygad om att Statskontoret även framgent kommer att vara ett nyttigt redskap i arbetet med att modernisera den svenska myndighetsstrukturen.

Att se över på vilket sätt vi kan bli mer effektiva och hur vi kan använda våra resurser på ett bättre sätt än i dag kommer att bli en viktig uppgift under

nästa mandatperiod. För närvarande har vi ett gynnsamt ekonomiskt läge. Det föreligger inte någon omedelbar brist i penningkassan. Tvärtom ser det väldigt positivt ut. Samtidigt måste vi betrakta den ekonomiska utvecklingen ur ett långsiktigt perspektiv. Hur ser den demografiska utvecklingen ut? Hur ser efterfrågan på resurser ut i landet i sin helhet? Då inser vi att det även i framtiden kommer att vara knappt med resurser i arbetet med att utveckla statsförvaltningen.

Det kommer att krävas mycket mer resurser till en rad olika insatser – inte minst inom sjukvården. Inte därför att vi blir sjukare, utan därför att vi kan göra så mycket mer än tidigare. I dag kan man bota sjukdomar som för bara några år sedan var obotliga. Man kan producera utrustning och apparater som botar oss eller undersöker oss på ett högeffektivt sätt. Detta höjer också våra krav och förväntningar som medborgare. Kan vi själva eller våra anhöriga bli botade, då kräver vi också att så ska ske. Därför kan vi med fog gissa att sjukvården kommer att bli än mer resurskrävande framöver. Det gör att vårdadministrationen och förvaltningen kommer att ställas inför stora utmaningar. Vi kommer att behöva göra mer – förmodligen utan mer resurser. Därför måste vi också lära oss att jobba smartare.

Dessa strategiskt viktiga frågor som handlar om växande behov och knappa resurser behöver hanteras på ett effektivt sätt. Här kommer Statskontoret som stabsmyndighet till regeringen in som en mycket viktig part.

Mål- och resultatstyrningen

Målstyrningen i den svenska förvaltningen har diskuterats från och till under en lång rad år. I stora drag tycker

jag att den fungerar tillfredsställande. Men det hindrar naturligtvis inte att den kan bli ännu bättre. Sett över tiden har en rad olika beslut flyttats från regeringssammanträdena på torsdagarna och ut till enskilda myndigheter. Jag tror inte att den utvecklingen är vid vägs ände. Det finns fortfarande ett antal regeringsbeslut som skulle kunna fattas någon annanstans. Det pågår för närvarande ett beredningsarbete kring dessa frågor. Enligt min mening är det viktigt att det arbetet fortgår.

Det är parallellt med denna utveckling nödvändigt att målformuleringarna från riksdag och regering blir tydligare. Vi politiker måste bli bättre i det avseendet. Någon har hurtfriskt uttryckt problematiken som att politik inte bara handlar om att vilja, utan också om att välja. Det senare är vi politiker många gånger dåliga på. Vi lägger ut en förfärlig massa uppgifter på myndigheterna. De får till uppgift att göra analyser och sammanställningar av alla möjliga slag. Problemet är sedan att få eller ingen ordentligt följer upp redovisningarna. Alltför ofta är den politiska nivån tillfreds med att ställa kraven och mindre intresserad av resultatet.

Så har jag – lätt karikerat – upplevt målstyrningen från riksdagens horisont. Än tydligare ser jag det nu som statsråd. Här vill jag åstadkomma en förbättring. Myndigheterna måste känna att det är meningsfullt att ta fram det som någon begär. Resultatet av mödan behöver då tas om hand på ett förtjänstfullt sätt. Där tror jag att vi kan bli betydligt bättre i framtiden.

Att hantera förändringar och omställningar

Vi lever på många sätt i en spännande tid. Det är också en tid som ställer

mycket stora krav på förvaltningspolitiken, inte minst i fråga om ledarskap. Utmaningen handlar om att pedagogiskt och retoriskt föra strategiska diskussioner och att peka på vad som måste göras. Det kommer att bli nödvändigt att genomföra stora omställningar och kanske också förändra fokuseringen på olika områden. Jag har funderat en hel del på dessa frågor. Sett till hela myndighetsstrukturen menar jag att det har varit för lätt att via det politiska systemet inrätta nya myndigheter.

Skälet till att en myndighet har inrättats har ofta varit detsamma. Ett problem har uppstått, en utredning har tillsatts och en utredare har föreslagit att man behöver bilda en ny myndighet som tar hand om just den uppgiften. Därefter har den föreslagna myndigheten inrättats. Problemet är att myndigheten tenderar att finnas kvar även efter det att den ursprungliga uppgiften lösts. Det är så med oss människor att har vi väl hamnat någonsans ser vi också till att vi har någonting att göra. Det är så vi fungerar och så fylls det på med nya uppgifter i en myndighet.

Svårare inrätta nya myndigheter

I framtiden måste det göras en stramare bedömning när det gäller myndighetsstrukturen. Vi har företagit en likartad resa när det gäller ekonomin. Där var det en gång i tiden lätt att skaffa sig nya utgifter. Det resulterade så småningom i en ny budgetlag. Nu måste varje utgift in genom ett nålsöga och prövas gentemot andra utgifter. Genom att införa detta nålsöga blir prioriteringen tydligare av vad som ska igenom och vad som inte ska det.

Jag tror att detta skulle vara ett bra arbetssätt även när det gäller att bedö-

ma myndighetsstrukturen. Målet är att på ett tydligare sätt än i dag diskutera vad som verkligen behöver göras på den enskilda myndigheten och vad någon annan lika gärna kan ta hand om. Det handlar om att få till stånd en ordentlig prövning. Förtjänsten ligger som bekant aldrig i att det blir fler myndigheter. Det är resultatet och vad som presteras som är det centrala.

En annan uppgift handlar om att åstadkomma en bättre uppföljning av huruvida en myndighet har nått sina mål eller ej. Det kan kännas påfrestande i början men vinner i längden. Man får en helt annan fokus på om man har jobbat i rätt riktning, och om uppgiften har tagits om hand på det sätt som uppdragsgivaren förväntat sig. Man ska också ha klart för sig att myndigheter passerar skilda stadier i sin verksamhet. Under en period är fokus på en särskild uppgift som måste lösas. Under nästa period är det något annat som kommer att bli det centrala. En sådan flexibilitet måste vi bygga in i myndighetsstrukturen, så att vi jobbar med det som verkligen är viktigt. Vi kan inte vara så belastade av andra uppgifter att vi inte orkar med de nya och viktiga uppgifter som hela tiden tillkommer.

Låt mig, till sist, återigen understryka att Statskontoret är en mycket professionell organisation som vi i regeringen i egenskap av era uppdragsgivare förväntar oss mycket av. Min bedömning är att Statskontoret i dag är riggat på ett effektivt sätt och med en kompetens som har goda förutsättningar att klara framtida utmaningar. Jag känner mig trygg i att myndigheten kommer att utvecklas på ett positivt sätt. Inte heller tror jag att ni behöver vara rädda för att sakna arbetsuppgifter i framtiden. Sådana kommer ni att få och de kommer att vara viktiga. De kommer också att vara förenade med de höga krav på kvalitet som

jag är övertygad om att ni klarar att leverera.

Ytterst handlar det om att säkerställa Sveriges konkurrenskraft på alla nivåer för att vi även i framtiden ska vara ett av de ledande länderna i världen. På så sätt kan vi hävda oss i den alltmer förtätade globala konkurrensen. I detta sammanhang är myndighetsstrukturen och förvaltningsfrågorna viktiga. Det gäller att visa att vi kan hantera även denna sektor på ett effektivt sätt. Ytterst finns en enda uppgift för myndigheterna. Det är att serva dem som man är till för – medborgarna. Någon någonstans ska dra nytta av våra tjänster. Vi ligger i Sverige bra till, men det finns mer att göra. Kraven i framtiden kommer att vara att vi ska bli än bättre. Jag är övertygad om att vi med gemensamma krafter kan lyckas med utmaningen.

3 Mål utan mening?

Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat

Av professor Daniel Tarschys

I strömmen av styrimpulser från riksdagen till regeringen och vidare till den administrativa nivån kan man skilja mellan två olika flöden: ett numerärt och ett verbalt. Siffrorna kan summeras och underkastas balanskrav, men det kan däremot inte bokstäverna. I ordflödet från statsmakterna formuleras uppdrag, åligganden och ambitioner som mångfalt överstiger tillgängliga resurser i myndighetssfären. Detta ställer verkställande instanser inför kontinuerliga prioriteringsfrågor. I denna skiss diskuteras framför allt den diffusa delen av det verbala styrflödet. Härmed förstås de generellt hållna mål som riksdagen fastslår i grundlagar, portalparagrafer i ramlagar, budgetbeslut, uttalanden med anledning av riktlinje-propositioner och beslut om ratificering av internationella konventioner.

Politikerna anger målen och tjänstemännen väljer de effektivaste medlen. För de verkställande organen innebär detta en större frihet än tidigare, men i gengäld också vidgade skyldigheter att mäta och rapportera sina resultat. I medelstillelningen har klumpsummor i stor utsträckning kommit att ersätta de finfördelade anslagen. I stället för detaljstyrning tillämpas ramlagstiftning. Administrativa funktioner renodlas genom att kontroll separeras från verksamheten och stödinsatser i lämplig utsträckning läggs ut på entreprenörer. Inom vissa områden diffe-

rentieras beställar- och produktionsfunktioner. Stor uppmärksamhet ägnas åt utvärdering.

Ungefär så skulle man i några snabba drag kunna beskriva den *mål- och resultatstyrning* som har vuxit fram i Sverige under snart tjugo år. Bilden täcker inte hela den offentliga sektorn, eftersom många områden ännu präglas av långtgående regelstyrning, men den ger ändå en antydning om rörelseriktningen. Samtidigt har många tidigare offentliga tjänster underkastats en växande grad av marknadsstyrning genom avmonopolisering, ofta i kombination med privatisering eller bolagisering.

Förändringarna kan avläsas både på den centrala statliga nivån och inom olika delar av förvaltningen. En stor mängd detaljfrågor har försvunnit från riksdagens och regeringens dagordningar. Budgetprocessen har stöpts om genom en systematisk inrutning av den statliga sektorn i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Dessa termer används också i de direktiv till myndigheterna som ges genom regleringsbrevet. Inom de nya ramarna laborerar myndigheterna i många avseenden mera självständigt än de gjorde för tjugo år sedan, men här finns också motverkande tendenser. En del detaljreglering förefaller ha återkommit bakvägen genom alltmer omfattande och preciserade uppdrag i regleringsbrevet.

Den administrativa omvandlingen i Sverige ingår i en reformrörelse som internationellt ofta ges namnet *New Public Management*. Den har fått nedslag särskilt i länder som Storbritannien, USA, Nederländerna, Australien och Nya Zeeland, men har efter hand också gett avtryck på andra håll. I Frankrike gäller från och med 2006 en ny budgetlag som reflekterar de nya tendenserna. Som ideologiskt centrum för reformarbetet utpekas ofta OECD och dess avdelning för offentlig förvaltning, PUMA (för ”public management”).⁵

Mål- och resultatstyrningen har gett många effekter som förefaller allmänt uppskattade, men den rymmer också en hel del aspekter som ter sig problematiska och gåtfulla. Några exempel:

- På myndighetsnivå frågar man sig ofta vart alla begärda och insända rapporter tar vägen. Det kommer sällan någon respons från departementen, och inte heller märks det så många spår av myndigheternas rapportering i den knapphändiga resultatredovisning som förmedlas vidare från Regeringskansliet till riksdagen.
- En annan vanlig fråga gäller relationen mellan politiska mål och nedbrutna mål för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Hur rör man sig från abstraktioner till konkretiseringar?
- Nära kopplad till detta är uttolkningen av politikmålen och frågan om hur olika mål ska relateras till varandra. Motsägelser kan ofta spåras såväl inom målformuleringarna för olika politikområ-

den som mellan målen för olika områden.

- En sista aspekt gäller uttolkningen av de politiska målen. De är i allmänhet väljudande och lätta att instämma i, men de ger sällan någon särskilt tydlig ledning när man ska gå från ord till handling. De inneboende konflikterna förlämnar varje försök till operationalisering ett betydande mått av godtycke. Inte heller är det lätt att i efterhand fastställa i vilken mån så allmänt hållna mål har uppnåtts. Hur utvärderar man en verksamhet med ogripbara och nebulösa syften?

Sådana funderingar har länge alstrat önskemål om fortsatt utvecklingsarbete för att förbättra mål- och resultatstyrningen, men under senare tid har det börjat dyka upp mer fundamentala frågor. Är tekniken kanske inte bara ofullgånngen utan i några delar snarare feltänkt? Behöver vi verkligen en förfinad och utvecklad mål- och resultatstyrning, eller är det i stället dags att slå till reträtt och söka nya vägar?

Den tveksamhet kring mål- och resultatstyrningen som länge har grott här och var i förvaltningen tycks nu börja sprida sig även till kommandobryggorna. Fördjupad reflektion har anbefallts, senast av regeringen som aviserat en översyn av resultatstyrningen.

Ett inslag i modellen som kan behöva studeras närmare i denna förestående omprövning är *gapet mellan sifferstyrning och ordstyrning*. Bland de styrimpulser som myndigheterna har att rätta sig efter är flera mycket exakta. Hit hör inte minst den medelsttilldelning som ger verksamheten dess ekonomiska ramar. Även verbalt uttryckta styrimpulser kan vara mycket exakta, t.ex. i preciserad lagstiftning

⁵ Om avmattningen av denna rörelse, se Bengt Jacobssons bidrag till denna volym.

eller i tydligt utformade regleringsbrevsuppdrag. Många myndigheter förses med detaljerade produktionsbe-
ting.

I det verbala styrflödet finns emel-
lertid också stora sjök av målangivel-
ser som är avsevärt mer abstrakta, va-
ga och övergripande. Det är denna ge-
nerellt hållna del av ordstyrningen
som här ska uppmärksammas. Inled-
ningsvis är det dock nödvändigt att
lite utförligare förklara distinktionen
mellan de båda styrformerna.

Sifferstyrning och ordstyrning

Politik är att vilja, förvaltning är att
kunna. I alla politiska församlingar
och partier finns väl tilltagna knippen
av ideal och önskemål, men politiker-
na kan inte lyfta sig själva i håret.
Summan av allt som man önskar sig
överstiger regelmässigt de tillgängliga
resurserna. Detta gäller redan enskilda
beslutsfattare, men ännu mer gäller
det beslutsfattare i grupp. Eftersom
politiska beslut fattas av kollektiv där
olika aktörer har olika uppsättningar
av preferenser krävs alltid samman-
jämkningar mellan olika önskemål.
Detta är den process som David
Easton kallar "aggregation of political
demands". I t.ex. politiska partier,
parlament och regeringar kompliceras
denna aggregering av att flera typer av
preferensskillnader är överlagrade på
varandra.

I ett första skikt finns individuella
utgångspositioner i form av de per-
sonliga åsikter och övertygelser som
olika aktörer bär med sig in i politi-
ken. I ett andra skikt tillkommer de
ståndpunkter som de antar eller för-
stärker för att vinna stöd och uppback-
ning inom t.ex. regioner, partier eller
särskilda intressegrupperingar. Till
detta kommer så ett tredje lager av
attityder som skulle kunna beskrivas

som "positionellt" influerade, enligt
den amerikanska maximen "where
you stand depends on where you sit".
Den som placeras i ett visst riksdags-
utskott eller som minister i ett visst
departement kommer automatiskt i
kontakt med en särskild krets av an-
språk och behov och dras därmed lätt
till vissa "sektoriella" perspektiv och
propåer.

Den samlade åsiktsbildningspro-
cessen kan beskrivas som olika stadier
av socialisering, eller som ett gradvis
anammande av det som den norske
sammhällsvetaren Johan P. Olsen kallar
"the logic of appropriateness": den
politiske aktören är inte bara inifrån-
styrd utan lär sig efter hand också vad
som förväntas av henne eller honom
och anpassar sig i varierande grad till
detta tryck från chefer, kolleger, pro-
fessioner, avnämare, journalister och
andra relevanta bedömare.

De många sammanvävda åsikts-
skillnaderna inom varje politiskt kol-
lektiv – det må vara riksdagsgrupper
eller regeringar – ställer ledarna för
sådana inrättningar inför besvärliga
dilemman. Hur bibehåller man å ena
sidan hela kollektivets trovärdighet
och å andra sidan medlemmarnas fort-
gående engagemang och lojalitet?
Problemet blir inte lättare av att sam-
ma skiljelinjer löper också kors och
tvärs igenom väljarkåren, där varje
segment har sin egen bukett av prefe-
renser med divergerande anspråk på
offentliga resurser och insatser.

Den permanenta utmaningen blir
då att överbrygga svalt mellan en-
vist konkurrerande ambitioner och
lika envist begränsade resurser. Till
stor del sker det genom att besluts-
massan klyvs i två olika zoner. Till
den ena zonen koncentreras de an-
språk som måste balanseras på kort
sikt, medan den andra projiceras in i
framtiden och får härbärgera stora vo-
lymer av förhoppningar, föresatser

och ambitioner som inte underkastas samma krav på omedelbar inbördes konsistens.

Sett i ett styrningsperspektiv kan vi tala om en uppsjälkning av kommandosystemet i två olika flöden: *en ström av siffror och en ström av bokstäver*. Siffrorna kan summeras och underkastas balanskrav, vilket inte gäller för bokstäverna. Detta leder till en viss arbetsfördelning. Excel-folket jobbar med tabeller som ska gå ihop, medan word-folket ofta har friare tyglar.

Klyvningen avspeglas också i de uppriggade kontrollsystemen. Över sifferflödet vakar Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket (ESV). Vissa delar av bokstavsflödet bevakas av rättsliga organ och andra av den politiska oppositionen, men breda avsnitt underkastas ingen egentlig tillsyn. I vilket fall som helst finns det för den samlade ordstyrningen ingen "totalsammanställning" av den typ som bedrivs inom Finansdepartementet. Man kan möjligen påstå att det finns två organ som har särskilt ansvar för konsistensen i systemet: dels *lagrådet* som ska varna statsmakterna för de inkongruenser som kan uppstå i normsystemet genom nya lagar, dels *Finansdepartementets budgetavdelning* som genom sina granskningar av förslag till regeringsförslag och regeringsuttalanden försöker bringa vissa delar av ordflödet i harmoni med befintliga och förväntade resurser. Men den stora stocken av redan beslutade ord undergår ingen sådan prövning.

I denna uppsats lämnas sifferflödet därhän, och i stället är det vissa delar av ordflödet som står i fokus, närmare bestämt de mer abstrakta påbudena från den högsta politiska nivån. De verbala styrimpulserna består av mål-angivelser med olika grader av *specifitet* och olika grader av *normativ va-*

lör. Här koncentreras analysen till *diffusa men högauktoritativa styrsignaler*. Sådana påträffas dels i lagstiftningen, dels i texter som riksdagen antar i anslutning till sina budgetbeslut och till vissa principiellt orienterade propositioner. Med normgivningsmaktens internationalisering finns också en hel del generella mål av detta slag i konventioner som Sverige har ratificerat, liksom i mer eller mindre bindande påbud från EU.

Efter regeringsformens systematik går det att urskilja sex olika kategorier av abstrakta påbud: mål enligt RF kapitel 1 (statsskickets grunder), RF kapitel 2 (grundläggande fri- och rättigheter), RF kapitel 8 (lagar och föreskrifter), RF kapitel 9 och mera specifikt RF 9:7 (finansmakten) samt RF kapitel 10 (förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer).

Den offentliga sektorns huvuduppgifter, enligt RF kapitel 1

Många generellt hållna men högauktoritativa påbud finns inskrivna i grundlagarna, där särskilt det första kapitlet i regeringsformen (RF) anger allmänna principer som ska genomsyra hela den offentliga verksamheten. Här stadgas således att "den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" (2 §) liksom att domstolar och myndigheter ska beakta "allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet" (9 §).

Första kapitlet RF fastställer också "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd" som grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligga det allmänna "att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygg-

het.” Därefter följer en rad preciseringar:

- Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.
- Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.
- Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.
- Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständlighet som gäller den enskilde som person.
- Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas (2 §).

Vad innebär då denna målkatalog? Vilka förpliktelser ålägger den ansvariga på olika nivåer inom det offentliga systemet?

Till att börja med kan det noteras att de verb som används är *trygga*, *främja*, *verka för* och *motverka*. Den första av dessa termer förefaller vid ett ytligt betraktande mer kategorisk än de följande. Den som *tryggar* något antas väl i allmänhet nå ett konkret resultat, lotsa något i hamn, medan den som *främjar*, *verkar för* eller *motverkar* enbart har till uppgift att föra något närmare ett önskvärt tillstånd.

Men ser man till den reella politiken inom de områden där särskilda ”rätter” enligt paragrafen ska tryggas

är det svårt att finna stöd för denna tolkning:

- Det allmännas insatser för att trygga rätten till arbete inskränker sig väl i praktiken till vissa friheter från begränsningar (näringsfrihet, etableringsfrihet, fri rörlighet inom EU, etc.), etablering av ett arbetsrättsligt ramverk, visst stöd i processen att söka arbete eller starta eget, vissa offentliga insatser för vidareutbildning och rehabilitering samt visst skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Till detta kan fogas också den allmänna finanspolitiken, där man genom en adekvat hantering av makroekonomiska parametrar söker upprätthålla en hög sysselsättning.
- Rätten till bostad refererar till en serie offentliga insatser för att stödja boende och bostadsförsörjning, men inte heller i detta sammanhang handlar det om några absoluta garantier. I bakgrunden finns också här det offentliga ansvaret för att främja investeringar inom byggsektorn.
- Rätten till utbildning är mer konkret i så måtto att det för vissa åldersgrupper erbjuds kostnadsfri och pliktbounden undervisning. För andra åldersgrupper är anbudet ransonerat och beroende på tillgång, meritering och ibland kötider.
- Vad slutligen gäller rätten till hälsa är detta en mer gåtfull målangivelse i grundlagen. Mycket talar för att det rör sig om en felöversättning av engelskans ”right to health”, som syftar på såväl folkhälsoinsatser som tillgången till offentligt finansierad hälso- och sjukvård. ”Health for all” har högtidligen fastslagits som ett globalt mål i Världshälsoorganisationens

Alma Ata-deklaration 1978. Ordet ”hälsa” på svenska innebär emellertid inte detsamma som engelskans ”health” eller ”public health”. Att garantera alla medborgare en varaktig rätt till hälsa förefaller därmed mindre realistiskt innan den medicinska vetenskapen har funnit vägen till ett evigt liv.

Även inom de fält där regeringsformen anger att vissa mål ska tryggas är det således snarare fråga om ett främjande, möjligen med undantag för den del av utbildningsväsendet som täcks av skolplikt.

Uppgifterna att främja, verka för eller motverka ett visst mål är så pass allmänt bestämda i RF 1:2 att de knappast kan sägas inrymma några mera precisa handlingskrav. Något ska uppenbarligen göras på alla angivna områden, men vad detta något består i preciserar inte regeringsformen, och inte heller vilka effekter som ska uppnås. Till vagheten bidrar att flera av målen i sig inte är så entydiga eller så lätta att konkretisera. Man kan således tänka sig flera olika tolkningar av maningarna att främja ”delaktighet i samhället” och att främja ”den enskildes familjeliv”. Familjeliv förefaller för övrigt inte så enkelt att bedriva i helt enskild regi, men man får väl trots den bokstavligen ordalydelsen i regeringsformen anta att det är flera personers gemensamma familjeliv som ska främjas.

Fri- och rättighetsmål, enligt RF kapitel 2

I regeringsformens andra kapitel om fri- och rättigheter möter vi mål med en högre grad av specificitet. Här finns dubbla adressater: å ena sidan den enskilde, å andra ”det allmänna”

som uttryckligen förbjuds att ingripa på en rad olika områden. Rättigheterna sönderfaller i tre kategorier.⁶

1. En första grupp utgörs av de rättigheter som kan begränsas genom lag: rätten till grundläggande utbildning, skyddet mot integritetskränkande dataregistrering samt skydden för äganderätten, de fackliga friheterna, upphovsrätten och andra ”verksrätter”, allemansrätten samt närings- och yrkesfriheten.
2. Ett något starkare skydd åtnjuter en serie rättigheter som också kan inskränkas genom lag, men endast om vissa villkor är uppfyllda. Hit hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, rörelsefriheten, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten, skyddet mot frihetsberövande och kravet på offentlighet vid domstolsförhandling. För dessa rättigheter ställer regeringsformen upp vissa krav som måste beaktas för att de ska få begränsas. Ändamålet med en begränsning måste vara ”godtagbart i ett demokratiskt samhälle”. Begränsningen får inte gå utöver vad som är ”nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den” och inte heller ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Vidare får den inte göras ”enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning”.

⁶ Systematiken och den följande framställningen bygger på Lars-Åke Ström, Promemoria till grundlagsutredningen 2006-02-28

För begränsning av de positiva opinionsfriheterna ställs ytterligare villkor upp. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas även för andra syften. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om ”särskilt viktiga skäl föranleder det”.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomst eller demonstration eller till trafiken eller för att motverka farsot, i vissa fall genom förordning. Därutöver gäller för alla här uppräknade rättigheter ett särskilt kvalificerat förfarande som gör det möjligt för en minoritet (minst 1/6 av de röstande) att tvinga fram ett anstånd på minst tolv månader med ett beslut om ett lagförslag som rör någon av dessa rättigheter. Huvudtanken är att det i alla fall som inte är oomstridda ska finnas tid för upplysning och debatt, innan en inskränkning av någon av de ovan uppräknade rättigheterna beslutas. Tre grupper av rättighetsinskränkningar har dock undantagits från det kvalificerade förfarandet. Det är tystnadsplikt för offentliga funktionärer, förslag som angår enbart husrannsakan eller liknande intrång och förslag som angår enbart frihetsstraff som påföljd för en viss gärning.

3. En tredje grupp av rättigheter är så starkt skyddade att de inte kan inskränkas utan ändring av grundlagen: religionsfriheten, förbuden mot dödsstraff, mot

kroppsstraff samt mot tortyr och mot medicinsk påverkan med syfte att framtvunga eller hindra yttranden, mot att svenska medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket, mot att svenska medborgare berövas sitt medborgarskap annat än i vissa fall som är noga angivna i regeringsformen, förbudet mot att domstol inrättas för redan begångna gärning, viss tvist eller visst mål, samt skydden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter, mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiska, religiösa, kulturella med flera hänseenden, mot tvång att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller andra meningsyttringar, mot tvång att tillhöra politiska sammanslutningar, trossamfund eller andra sammanslutningar, mot att en anteckning som görs utan samtycke i ett allmänt register grundas enbart på politisk åskådning, samt slutligen rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande.

Kombinationen av hög auktoritet och en högre grad av specificitet gör dessa fri- och rättigheter avsevärt mer operativa än de allmänna ledstjärnorna i regeringsformens första kapitel. Målen i RF kapitel 2 uttrycks ofta i negativ form, som restriktioner på beslutsfattarnas handlingsfrihet. Det hindrar inte att det ofta uppstår avvägningsproblem när de här fastlagda principerna ska respekteras tillsammans med andra proklamerade mål. Som exempel kan ur den tredje, starkast skyddade kategorin tas religionsfriheten, som enligt RF får inskränkas endast genom ändring i grundlag. I praktiken kommer denna frihet lätt i friktion med alla möjliga strävanden

som ingalunda är inskrivna i grundlag, t.ex. allmänna ordningsstadgan och skollagen.

Mål i ramlagarnas portalparagrafer, enligt RF kapitel 8

Allmänna, övergripande mål kommer ofta till uttryck i inledningen till viktiga lagar, inte minst s.k. ramlagar. Svensk lagstiftningspraxis tillämpar visserligen inte den utomlands vanliga modellen med långa ingresser, en form som vi under senare år kommit i allt närmare kontakt med genom internationella konventioner och EU-rätten, men många viktigare lagar tar ändå avstamp i vissa fundamentala grundprinciper som ska genomsyra den offentliga verksamheten inom det reglerade området.

I *skollagens* portalparagraf talas om "lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet" och likvärdig utbildning oberoende av boendeort. Syftet är att ge eleverna "kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar". Verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar, och var och en som verkar inom skolan ska "främja aktning för varje människas egen värde och respekt för vår gemensamma miljö". Särskilt ska den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska betenden.

Hälso- och sjukvårdslagen anger som mål "en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen". Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

Lagen är ovanlig i så måtto att den erkänner att kostnadsrelaterade målkonflikter kan uppstå och anger vissa prioriteringsprinciper. Först fastslås att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Senare följer en regel som inledningsvis proklamerar patientautonomi men sedan begränsar utfästelsen genom att ge sjukvårdshuvudmännen en möjlighet till ransonering genom medicinsk skälighetsprövning:

3 a § När det finns flera behandlingsalternativ som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet skall landstinget ge patienten möjlighet att välja det alternativ som han eller hon föredrar. Landstinget skall ge patienten den valda behandlingen om det med hänsyn till den aktuella sjukdomen eller skadan och till kostnaderna för behandlingen framstår som befogat.

Socialtjänstlagen har en fyllig målparagraf som först etablerar en ideologisk sockel för verksamheten. "På demokratins och solidaritetens grund skall socialtjänsten främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet", heter det inledningsvis. Sedan följer en operativt formulerad uppgift: det handlar om "att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser". Uppdraget kringgärdas av två restriktioner: dels ska socialtjänsten ta hänsyn till människans ansvar för sin och andras sociala situation, dels ska verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Även här muras en ideologisk sockel genom en enfatisk hänvisning till "insikten att naturen har ett

skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”. Är man lagd för att märka ord kan det stöta att en så utpräglat normativ ståndpunkt etiketteras som en insikt, men denna term får väl här anses stå för en djup gemensam övertygelse.

Målet specificeras sedan i en serie delmål. Miljöbalken ska tillämpas så att (1) människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, (2) värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, (3) den biologiska mångfalden bevaras, (4) mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas och (5) återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Vad som anges här är ett antal påbjudna hänsyn eller insatsriktningar för offentligt beslutsfattande, men däremot görs inga utfästelser om styrka och volym. Läsaren får således inga besked om hur skyddet av människors hälsa och miljö ska vägas mot andra intressen, t.ex. individens autonomi och rörelsefrihet. De begrepp som används är rymliga, för att inte säga mångtydiga, och väcker många fler frågor än de besvarar. Redan att väga miljöbalkens mål mot varandra reser stora problem, och komplexiteten växer än mer när sedan andra överväganden ska fogas in i bilden, som t.ex. intresset av en trygg energiförsörjning.

Många av de mål som proklamerats i ramlagstiftningen får sin mer preciserade innebörd först i kombination med de inriktnings- och resursbeslut som fattas inom ramen för budgetpro-

cessen. Låt oss därför se närmare på detta område, där målstyrningen under det senaste decenniet har fått ett kraftfullt genomslag.

Målen för olika politikområden, enligt RF kapitel 9

Under 90-talet började målfilosofin sätta allt tydligare avtryck i budgetpropositionerna. Först skiljde man mellan *övergripande mål* och *verksamhetsmål*. Mot slutet av årtiondet introducerades också begreppet *effekt-mål*. Från 2001 användes uttrycket *politikområdesmål*, och från 2002 etablerades *hierarkin politikområden-verksamhetsområden-verksamhetsgrenar*.

I riksdagsarbetet började man nu skilja mellan *utgiftsområden* och *politikområden*. 2003 gällde följande korrespondens mellan dessa båda begrepp:

<i>Utgiftsområde</i>	<i>Politikområde</i>	<i>Utskott</i>
1 Rikets styrelse	46 Demokrati 27 Mediepolitik 45 Samepolitik	KU
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 Effektiv statsförvaltning 2 Finansiella system och tillsyn	FiU
3 Skatt, tull och exekution	3 Skatt, tull och exekution	SkU
4 Rättsväsendet	4 Rättsväsendet	JuU
5 Internationell samverkan	5 Utrikes- och säkerhetspolitik	UU
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	6 Totalförsvar 7 Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	FöU
7 Internationellt bistånd	8 Internationellt utvecklingsarbete 9 Samarbete med Central- och Östeuropa	UU
8 Invandrare och flyktingar	10 Integrationspolitik 11 Storstadspolitik 12 Migrationspolitik 47 Minoritetspolitik	SfU
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	13 Hälso- och sjukvårdspolitik 14 Folkhälsopolitik 15 Barnpolitik 16 Handikappolitik 17 Äldrepolitik 18 Socialtjänstpolitik 26 Forskningspolitik	SoU
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	19 Ersättning vid arbetsförmåga	SfU
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	20 Ekonomisk äldrepolitik	
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	21 Ekonomisk familjepolitik	
13 Arbetsmarknad	22 Arbetsmarknadspolitik	AU
14 Arbetsliv	23 Arbetslivspolitik 24 Jämställdhetspolitik	
15 Studiestöd	25 Utbildningspolitik	UbU
16 Utbildning och universitetsforskning	25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik	
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	2 Finansiella system och tillsyn 25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik 27 Mediepolitik 28 Kulturpolitik 29 Ungdomspolitik 30 Folkrorelsepolitik	KrU

<i>Utgiftsområde</i>	<i>Politikområde</i>	<i>Utskott</i>
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	21 Ekonomisk familjepolitik 31 Bostadspolitik 32 Regional samhällsorganisation 34 Miljöpolitik	BoU
19 Regional utveckling	33 Regional utvecklingspolitik	NU
20 Allmän miljö- och naturvård	34 Miljöpolitik 26 Forskningspolitik	MJU
21 Energi	35 Energipolitik	NU
22 Kommunikationer	36 Transportpolitik 37 IT, tele och post	TU
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik 41 Skogspolitik 42 Djurpolitik 43 Livsmedelspolitik 44 Landsbygdspolitik 45 Samepolitik	MJU
24 Näringsliv	26 Forskningspolitik 38 Näringspolitik 39 Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande 40 Konsumentpolitik	NU
25 Allmänna bidrag till kommuner	48 Allmänna bidrag till kommuner	FiU
26 Statsskuldräntor m.m.	92 Statsskuldräntor m.m.	
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	93 Avgiften till Europeiska gemenskapen	

För varje politikområde föreslår Regeringen och fastställer Riksdagen årligen de mål som de statliga insatserna ska syfta till. Man kan dock knappast påstå att denna del i budgetprocessen tilldrar sig någon större politisk uppmärksamhet. Det strålkastarljus som riktas mot politikområdesmålen är mycket begränsat:

- Till att börja med väcker målen mycket litet uppseende bland parlamentarikerna. Av de drygt tre tusen motioner som väcks varje år är det mycket få som rör målfrågor i vid mening. Vid en genomgång av material från de olika utskotten hösten 2002 fann finansutskottet att enbart något tiotal motioner under föregående riksmöte hade kommenterat eller fö-

reslagit ändringar i regeringens förslag till mål för de olika politikområdena. Tendensen från de senaste åren förefaller något stigande, men mycket få av dessa texter landar i något annat än förslag om tillkännagivanden av de synpunkter som framförs i motionerna. Det finns endast enstaka exempel på yrkanden om konkreta ändringar eller tillägg till de föreslagna politiska målen.

- För det andra väcker politikområdesmålen mycket lite intresse i massmedierna, säkert som en reflex av att de partipolitiska kontroverserna i ämnet är mycket begränsade.

- För det tredje gör regering och myndigheter mycket lite väsen av de politiska mål som de antar. Dessa återges visserligen regelbundet i regleringsbrev till myndigheterna, men de figurerar mera sällan i det utåtriktade informationsmaterialet. Varken riksdag eller regering presenterar någon sammanställning av de politiska målen. Vill man få fram en förteckning får man söka sig fram till opublicerade promemorior som åtminstone under vissa år har tagits fram i finansutskottets kansli, eller till ett ytterst svårpenetrerat dataregister hos Ekonomistyrningsverket (ESV). Regeringens signaler till myndigheterna kan egendomligt nog inte sökas på Regeringskansliets hemsidor, utan enbart hos ESV eller myndigheterna själva.

Några grundligare analyser av *innehållet* i politikområdesmålen har vederligen aldrig utförts. Detta är att beklaga, eftersom formuleringarna i målkatalogen har ett stort intresse från flera olika utgångspunkter. De belyser såväl aktuella samhällsdiagnoser som värderingar och normativa föreställningar hos de styrande och visar också på många områden vilka skilda hänsynstaganden som man önskar beakta vid politikutformningen. En jämförelse av politikmålen med budgetbesluten ger därtill en bild av aktuella prioriteringar.

Redan vid ett ytligt betraktande står det emellertid klart att de politiska målen sönderfaller i flera olika kategorier. Här några iakttagelser och distinktioner.

Utopiska mål kontra ribbmål

Ett fåtal mål kan beskrivas som visionära eller "utopiska" i den meningen att ingen förväntar sig att de ska uppfyllas. Som exempel kan anges "nollvisionen" inom trafikpolitiken (inga dödsfall i trafiken) eller idén om nolltolerans mot brott. När sådana mål proklamerats är undertexten att beslutsfattarna har bestämt sig för att högprioritera en viss typ av insatser, men ingen förväntas tro att de själva föreställer sig att målen ska gå att nå.

En annan variant är de kvantitativt fixerade målen som anger maximi- eller miniminivåer för t.ex. inflation, statsskuld, budgetunderskott, arbetslöshet, sjuktal eller ohälsotal. Sådana ribbmål förekommer flitigt i den ekonomiska politiken, både på europeisk nivå (t.ex. inom stabilitetspakten) och inom nationell finans- och penningpolitik. De fungerar ofta som restriktioner och förutsätts ha en disciplinerande verkan. Ribbmål är ofta tidsatta och kan ibland användas som instrument för internationella påtryckningar till förmån för expansion inom något visst verksamhetsområde, som när riktlinjer uppställs för utvecklingsbistånd, forskningsinsatser eller försvarsinvesteringar som andel av BNP. Sådan "targetry", för att använda det engelska fackuttrycket, används huvudsakligen som ett led i en relativt svag politisk självbindning, men inom eurozonens regelverk finns också exempel på ribbmål som stöds av potentiellt kännbara sanktioner. En sista populär specialtyp utgörs av halverings- eller fördubblingsmålen, regelmässigt utlovade att uppnås till något lämpligt datum.

Främjandemål och motverkandemål

Medan kvantitativt preciserade mål är vardagsmat inom styrningen på lägre nivåer i systemet, från Regeringskansliet och neråt, är den mycket mindre vanlig i riksdagens politikområdesbeslut. Här handlar det oftare om en stötriktning utan precisering av resultaten.

Grundparadigmet på många områden är att det föreligger vissa samhällsförhållanden som staten delvis kan påverka men inte helt kontrollera. Man kan *främja* det goda eller *motverka* det onda, man kan *eftersträva* en positiv eller *bromsa* en negativ utveckling – men ytterst är det även andra krafter som bestämmer hur det går. Myndigheternas insatser är ”kontributiva” snarare än ”konklusiva”. Målen handlar i dessa fall om *bidrag* att nå vissa samhälleliga effekter, men inte om någon total offentlig makt över slutresultatet. Några exempel:

- man vill *stödja* yttrandefrihet, mångfald och massmediernas oberoende och tillgänglighet⁷
- man vill *verka* för en levande samisk kultur
- man vill *fördjupa* folkstyret
- man vill *motarbeta* brottslighet i fiskala sammanhang
- man vill *bidra* till att bevara landets fred och självständighet eller fred i omvärlden
- man vill *stärka* det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred
- man vill *höja* de fattiga ländernas levnadsnivå
- man vill *främja* en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar

- man vill *stärka* de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande
- man vill *förbättra* hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet
- man vill *stärka* förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i socialt och ekonomiskt utsatta situationer
- boende- och bebyggelsemiljön ska *bidra* till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt *främja* en god uppväxt för barn och ungdomar
- energipolitiken ska *främja* en god ekonomisk och social utveckling i Sverige
- näringspolitiken ska *främja* en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag
- konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska *stärkas*.

Ibland rymmer programmet flera led: staten ska bidra till A som i sin tur ger förutsättningar för B:

- konsumtions- och produktionsmönster ska *utvecklas* som *bidrar* till att minska påfrestningarna på miljön och *bidrar* till en långsiktigt hållbar utveckling.

I vissa fall kan det handla om offentlig aktivitet på flera nivåer. Så är det t.ex. på områden där kompetens har delegerats till kommuner och lands- ting och statens inflytande i huvudsak inskränker sig till ramreglering, stimulanser och tillsyn. Sådana begränsningar vidgår man endast indirekt, tydligast kanske i hanteringen av hälso- och sjukvårdspolitiken. Målet för detta politikområde är ”att vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras”. Hade man definierat uppgiften för sjukvårdssystemet från scratch hade man här kanske väntat sig en de-

⁷ Exempelen i denna lista kommer från 2004 års budgetproposition.

klaration om att hälso- och sjukvården syftar till att förebygga, lindra och bota sjukdomar, men i stället väljer man att ta komplexets existens för given och inrikta sig enbart på dess fortsatta utveckling. Även i fråga om folkhälsopolitiken avstår man från att formulera själva basuppgiften och går rakt på en selektiv prioritering, nämligen att "folkhälsan skall förbättras för de grupper i samhället som är mest efter-satta ur hälsosynpunkt".

I en vanlig variant av främjande-målet handlar det om att *skapa förutsättningar* för individernas eller företagens handlande. Det handlar inte om samhälleliga slutresultat, utan om möjligheter eller handlingsramar:

- man vill ge storstadsregionerna *goda förutsättningar* för långsiktigt hållbar tillväxt och bidra till att arbetstillfällena skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet
- äldre ska *kunna* leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och kunna åldras i trygghet
- ungdomar ska ha *goda förutsättningar* att leva ett självständigt liv och ha *verkligen möjlig*het till inflytande och delaktighet
- alla ska ges *förutsättningar* att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar
- energipolitiken ska *skapa villkoren* för en effektiv och hållbar energianvändning och kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat samt *underlätta* omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle
- IT-, tele- och postpolitiken syftar till att alla ska *ha tillgång* till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur

- hushållen ska ha *goda möjligheter* att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser och konsumenterna ska ha *tillgång* till god vägledning, information och utbildning.

Skyddsmål

På ett antal politikområden är utgångspunkten utpräglat defensiv och skyddsinriktad: det handlar om att uppmärksamma och motverka hot och faror. Det klassiska fältet för detta är självfallet försvarspolitiken. Här är syftet både att möta militära hot som direkt berör Sverige och att i ett bredare internationellt sammanhang bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom gemensamma fredsfrämjande och humanitära insatser. Inom det näraliggande området skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar är ambitionen både att reducera risker och att minska det lidande och de skadeverkningar som kan följa av olyckor och katastrofer.

Ett värn- eller försvarsperspektiv anläggs emellertid också inom flera andra områden. Inom kulturpolitiken handlar det om att *värna* yttrandefriheten. Målet för djurpolitiken är ett gott *djurskydd*. Inom landsbygdspolitiken ska jordbrukets natur- och kulturvärden *skyddas*. Minoritetspolitiken har till mål att *ge skydd* för de nationella minoriteterna. Ett mål för politikområdet demokrati är att *värna* folkstyrelsen.

Inom flera sektorer figurerar skyddsmålen mer indirekt under rubriken *trygghet*. Den enskildes *rättstrygghet* är ett syfte för rättsväsendet och möjligheten att åldras i *trygghet* ett mål för äldrepolitiken. Inom migrationspolitiken ska Sverige verka för att asylrätten *värnas* både i ett nationellt och i ett internationellt pers-

pektiv. Inom ett annat område handlar det om *trygga* konsumenter.

Den gemensamma nämaren för alla dessa målgivelser är uppenbarligen föreställningar om en hotfull omgivning. Den antydda riskbilden kan ofta vara splittrad och präglad av ovisshet – varifrån utmaningarna kommer är inte givet en gång för alla – och det är heller inte riktigt klart vad politiken tänks åstadkomma. Ska farrorna helt avvärjas eller endast begränsas? Hur ska olika risker taxeras? Hur dras linjen mellan t.ex. ett gott djurskydd och livsmedelspolitikens mål att ernå ”en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion”? Alla sådana frågor förbigås med tystnad i katalogen över politikområdesmål.

Tautologier och hala mål

En mängd mål är också mycket svåra att få grepp om. De förefaller vid första påseende kloka och oemotsägliga, men lyfter man upp dem för närmare skärskådan glider de iväg. Ibland beror detta på att det skenbart oantastliga utanverket döljer ett sammelsurium av inbyggda målkonflikter. I andra fall visar sig stommen i målgivelserna bestå av tautologier.

Som exempel på sådana hala mål kan anföras vad som gäller för utrikes- och säkerhetspolitiken (PO 5):

Målet för politikområdet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder.

Ett första problem med denna målformulering är valet av verb. Begreppet *säkerställa* är till sin natur binärt: antingen når man sitt mål, eller också inte. Mellanlägen saknas. Ordet figurerar också i några andra målformuleringar, som t.ex. i PO 3 där det hand-

lar om skatte-, tull- och avgiftsintäkter som ska *säkerställas*. I detta senare sammanhang kan termen te sig mer naturlig: antingen betalas skatten, eller också inte. I utrikespolitiken finns emellertid många områden där framgångarna till sin natur är mer relativa. Beslut i internationella organisationer kan bli mer eller mindre lyckade från svensk synpunkt; Sverige-bilden kan bli bättre eller sämre; handelspolitiska åtgärder kan leda till fler eller färre handelstransaktioner. Åtskilligt i den främjande och förhandlande verksamheten som utrikesförvaltningen ägnar sig åt leder knappast till entydigt positiva eller negativa resultat.

Nästa fråga är vad som menas med *svenska intressen*. Rimligen måste detta vara ståndpunkter eller strävanden som är politiskt förankrade i en svensk politisk process. Om riksdag och regering har bestämt att vissa mål är väsentliga för Sverige – t.ex. inom utvecklingsarbetet eller handelspolitiken eller sysselsättningspolitiken – kan insatser som stödjer just sådana ambitioner anses ligga i linje med svenska intressen. Men det är lätt att föreställa sig situationer där det svenska intresset är långt ifrån entydigt.

Även förbindelserna med andra stater präglas ofta av målkonflikter. Likaväl som de goda ambitionerna ständigt lägger krokben för varandra i inrikespolitiken måste det också i utrikespolitiken ständigt ske avvägningar. Hur agerar Sverige t.ex. när ett land begår kränkningar av mänskliga rättigheter men också reagerar stingsligt gentemot alla handelspartner som påtalar detta? Vad innebär det i ett sådant läge att säkerställa svenska intressen? Varierar agerandet efter landets storlek, militära makt och handelsförbindelsernas betydelse?

I en dimension kan man iaktta målkonflikter *mellan* olika politiska sektorer: man prioriterar t.ex. handelspo-

litiken eller kampen för mänskliga rättigheter. Men även inom vart och ett av dessa områden kan det råda spänningar mellan olika delmål och tidsperspektiv. En ”expressivt” orienterad människorättspolitik kan t.ex. ta sig uttryck i kraftfulla uttalanden mot kränkningar runtom i världen. Men en mera långsiktig strategi för att främja mänskliga rättigheter kan orienteras mot andra instrument, t.ex. utveckling av förtroendefulla kontakter med olika länder i syfte att främja en successiv förbättring av villkoren för olika förtryckta grupper. Även inom handelspolitiken kan det krävas avvägningar mellan kortsiktiga vinster och mera uthålliga resultat.

Det citerade målet för utrikes- och säkerhetspolitiken ger således inte mycket annan ledning än att svenska ståndpunkter måste definieras efter en sammanvägning av olika ambitioner och därefter torgföras på skilda sätt och med varierande grader av eftertryck.

Mål definierade med svårfångade värdeord

I många fall uttrycks målet med ett positivt men också obestämt värdeord. Någon nivå ska uppnås, men det framgår inte riktigt vilken. I målet för den ekonomiska äldrepolitiken heter det således att ”efterlevande make skall ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter dödsfall”. Slutet av satsen innehåller en viktig markering av att efterlevandeskyddet numera är tidsbegränsat. Att stödet ska vara ”rimligt” framstår dock som en föga förpliktande utfästelse. Ordet ingår i den grupp av uttryck som enligt Gunnar Fredrikssons klassiker *Det politiska språket* (1962, s. 89) förvandlar en sats till en platthet. Andra exempel på sådana ord är

tillräcklig, nödvändig, så ... som möjligt, acceptabel och lämplig.

En liknande effekt uppnås när det resultat som målformuleringen utpekar kvalificeras enbart som *bra*. Ett mål inom näringspolitiken är således ”ett *bra* arbetsliv med *väl* fungerande arbetsvillkor”. Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till ”en *god* tillväxt”. Den regionala utvecklingspolitiken ska leda till ”*väl* fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en *god* servicenivå i alla delar av landet”.

En målrationalt orienterad synonym till *bra* är effektiv, som är något av ett favoritord i riksdagens målkatalog. Krav på effektivitet uppställs för statsförvaltningen i stort (PO 1), för skatte- och tullväsendet (PO 3), för energipolitiken (PO 35), för transportpolitiken (PO 36), för IT-, post- och telepolitiken (PO 37) och för utrikeshandelspolitiken (PO 39). Särskilt eftertryck får begreppet när riksdagen formulerar målen för tillsynen av finansiella system (PO 2):

Målet för politikområdet är att det finansiella systemet skall vara att tillsynen skall bedrivas effektivt, att kostnaderna för statsskulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken beaktas samt att statens finansförvaltning bedrivs effektivt.

Ett epitet som tillkommit sedan Fredrikssons analys är *hållbart* och *uthålligt*. Det var genom Brundtland-rapporten *Our Common Future* (1987) som uttrycket ”sustainable development” eller hållbar utveckling inledde sitt segertåg genom den politiska diskursen, och numera markeras det på en rad olika områden att långsiktiga perspektiv måste ges företräde framför snabba klipp. Till de politiska målen hör således en *hållbar* ekonomisk tillväxt, en *hållbar* utveckling i Öster-

sjöområdet, en *långsiktigt hållbar* tillväxt i storstadsregionerna och övriga delar av landet, bostäder i trygg miljö inom *långsiktigt hållbara* ramar liksom en energipolitik som tryggar tillgången på el och annan energi både på kort och på lång sikt. I bakgrunden anas ofta en referens till naturresurser som inte ska förbrukas utan snarare bevaras. En formel som återkommer såväl i bostadspolitiken som i livsmedels- och landsbygdspolitiken är kravet på en *ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar* utveckling.

På vart och ett av dessa områden kan man naturligtvis ställa frågan hur hållbara lösningar skiljer sig från mindre hållbara. En hel del arbete har lagts ner på att formulera kriterier för sådana bedömningar, t.ex. inom konsumentpolitiken och miljöpolitiken. Inte desto mindre måste man konstatera att kategoriska krav på hållbarhet och hushållning med ändliga resurser ibland kommer i konflikt med andra viktiga mål. När man inom sjukvården använder en hel del engångsmaterial för att undvika smittorisker prioriteras uppenbarligen andra värden än sparsamhet med materiella resurser. En bebyggelse som enbart tar sikte på att minimera energiförbrukningen skulle kanske inte nödvändigtvis bidra till att bevara en levande landsbygd. I spänningsfältet mellan de tre honnørsorden ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet ryms också en svärm andra frågor som förblir obesvarade när de tre målen presenteras sida vid sida, som lika angelägna.

Fler målkonflikter att ringa in

Vid ett fördjupat studium av politikområdesmålen finns det med all säkerhet ytterligare målkonflikter att ringa in, både inom och mellan de olika politikområdena. Men det finns

också föreställningar om kausalitetsmönster att kartlägga. Många målanvisningar rymmer som ovan visats föreställningar om offentliga interventioners förmåga att bidra till uppnåelsen av önskvärda tillstånd, eller förhindra uppkomsten av icke önskade tillstånd. Ordval i de olika målformuleringarna ger ofta intressanta inblickar i beslutsfattarnas samhällsanalys och världsbild. Men den preciserar sällan "lyftkraften" hos enskilda åtgärdsprogram och den offentliga sektorns potential att bidra till uppnåelsen av olika önskvärda sluttillstånd.

Mål enligt riktlinjepropositioner, enligt RF 9:7

Budgetens politikområdesmål är ofta lakoniska och flertydiga på gränsen till gåtfulla. Hur de kortfattade målformuleringarna ska uttolkas blir därmed en fråga för läsaren att ta ställning till på egen hand. I vissa fall finns emellertid utförliga förarbeten i form av tidigare riksdagsbeslut med anledning av sektorspolitiska propositioner som formulerar program för de offentliga insatserna, ofta för en angiven tidsperiod. Den konstitutionella grundvalen för sådana beslut fastläggs i RF 9:7, som anger att riksdagen kan besluta om "riktlinjer för viss statsverksamhet" för längre tid än ett budgetår. Mot denna paragraf korresponderar en bestämmelse i riksdagsordningen (3:7 st. 5) om att förslag om sådana riktlinjer bör innehålla "en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser". Tillämpningen av denna regel, som tillkom genom bifall till min motion 1980/81:1123 (KU 1982/83:10), lämnar en hel del övrigt att önska.

Detta gäller t.ex. miljöpolitiken, för vilken det på basis av

prop. 1997/98:145 har uppställts en välutvecklad målhierarki byggd på tre huvudsakliga åtgärdsstrategier (effektivisering av energianvändning och transporter, giffria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö), 15 nationella miljö kvalitetsmål samt ursprungligen 171 delmål. Någon inbördes gradering mellan de femton målen har inte angivits, och inte heller finns det någon uppskattning av kostnaderna för de olika insatsområdena. Kostnads-nyttokalkyler förekommer sparsamt på miljöområdet och då huvudsakligen i anslutning till nya föreslagna projekt.

På *biståndsområdet* har målutvecklingen skett i flera steg. I ett tidigt skede etablerades fyra biståndspolitiska delmål: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och socialt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling. Senare tillkom ett femte miljöpolitiskt delmål. Enligt det senaste beslutet om "Sveriges politik för global utveckling" (prop. 2002/03:122) är målet för utvecklingssamarbetet att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor". Samtidigt betonas att biståndet endast är en del i en bredare politik för global utveckling som ska präglas av en genomgående tvärpolitisk "koherens"; biståndsområdets motsvarighet till vad som inom andra fält kallas "mainstreaming".⁸

Kulturpolitiken har på motsvarande sätt vägletts av två principiellt hållna propositioner, en från 1974 och den senaste från 1996 (prop. 1996/97:3). Den målstruktur som gäller med ledning av det sistnämnda beslutet är komplex: det handlar om att

värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den, att verka för att alla får möjligheter till delaktighet i kulturellt och till kulturupplevelser samt till eget skapande, att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar, att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället, att bevara och bruka kulturarvet, att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet. Hur dessa mål förhåller sig till varandra har aldrig vare sig utretts eller fixerats.

Vad exemplen illustrerar är bl.a. att de fundamentala målöversynerna sker periodiskt och med relativt långa mellanrum. De referenser till dessa beslut som återfinns i de årliga budgetpropositionernas målkataloger utgör snarast ett slags resuméer av huvudlinjerna för den etablerade sektorspolitiken.

Internationellt formulerade mål, enligt RF kapitel 10

Till mångfalden av nationellt fastställda mål fogar sig numera också mål förankrade i växande internationella normsystem. Här finns såväl instrument av juridiskt bindande karaktär som enbart politiskt vägledande deklamationer. Till den förra gruppen hör dels (i) direktiv och förordningar inom Europeiska Unionen, dels ett stort antal (ii) avtal och konventioner som Sverige har biträtt.

(i) Terminologin beträffande regleringen inom EU befinner sig i stöpsleven. Än så länge gäller att förordningar utgör för medlemsstaterna

⁸ Fylligare om målpanoramats inom biståndet i Statskontoret 2005:31, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Styrning, ansvar och inriktning*.

omedelbart tvingande regler, medan däremot direktiv förutsätter "transposition" till nationell lagstiftning. Här om används ibland även uttrycket "implementering", men det senare ordet finns det skäl att reservera för det närmast följande ledet i genomförandeprocessen, nämligen själva verkställigheten och efterlevnaden. Att nationell lag utfärdas innebär ju inte ovillkorligen att den också respekteras, även om så förutsätts ske enligt fördragen. Regler som stannar på pappret kan beskrivas som transponerade men inte implementerade.

I det ännu inte ratificerade *förslaget till konstitutionellt fördrag för EU* ingår en ny uppsättning termer för normgivning inom unionen. Här introduceras begreppet "europeisk lag", som ska vara en rättsakt med allmän giltighet. En "europeisk ramlag" är däremot en rättsakt som är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås men som däremot ger medlemsstaterna frihet att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet. En "europeisk förordning" ska enligt det nya språkbruket inte vara en rättsakt men ge bindande vägledning för genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen. Tvingande är också "europeiska beslut", som kan vara riktade till viss mottagare. De "rekommendationer" och "yttranden" som antas av institutionerna ska däremot inte ha bindande verkan.

(ii) Om mellanstatliga avtal och konventioner gäller att deras rättsliga verkan i Sverige är helt avhängiga av beslut som träffats av inhemska organ, normalt av riksdagen. När regeringen å landets vägnar deltar i en beslutsprocess varigenom ett sådant instrument *antas* uppstår ingen automatisk bindning för landets del. Följs ett sådant antagande av att regeringen sedan

undertecknar avtalet följer däremot en skyldighet för regeringen att verka i konventionens anda, men däremot inte någon ovillkorlig förpliktelse för Sverige som stat att respektera konventionen. En sådan uppkommer först när regeringen, normalt efter riksdagens godkännande, *ratificerar* instrumentet i fråga och en däri definierad karenstid har löpt till ända. Genom att Sverige tillämpar den s.k. dualistiska principen för internationella avtal är förpliktelsen på detta stadium dock endast folkrättslig. Först när åtagandet stadfästas i nationell lag uppkommer skyldigheter som ska beaktas av svenska domstolar, myndigheter och andra aktörer.

Det har länge varit svårt att skapa sig en överblick av de internationella mål som Sverige uttalat sig för eller bundit sig för, inte minst genom att avtalsamlingen *Sveriges internationella överenskommelser* inte getts någon större spridning. Från 1999 kan sökning dock ske över UD:s hemsida och numera även via www.lagrummet.se. De rekommendationer som Sverige har ställt sig bakom i olika internationella organisationer är dock fortfarande svåröverskådliga.

De mål som figurerar i internationella sammanhang överlappar med ofta motsvarande nationella mål. På vissa policyområden håller det på att växa fram en vertikal koppling mellan principbesluten på de olika nivåerna. Ett exempel är Lissabon-processen, som rymmer ett huvudmål för den ekonomiska utvecklingen inom EU, ett antal delmål och över hundra indikatorer som används för att avläsa framstegen mot dessa mål inom medlemsstaterna. Ett annat exempel är FN:s s.k. millenniemål, som anger en gemensamt överenskommen inriktning för utvecklingssamarbete och annan global samverkan. Politiskt fixerade riktmärken för offentliga sats-

ningar (på t.ex. utvecklingsbistånd, FoU eller försvarsinsatser) används ofta för att kombinera internt och externt stöd åt olika sektorer på den nationella budgetpolitiska arenan.

Ett förlopp som kan iakttas både inom Europarådet och EU är att ursprungligen abstrakt formulerade mål med tiden blir alltmer preciserade och bindande genom att de domstolar som har till uppgift att uttolka dem specificerar och konkretiserar de olika principernas innebörd. Både Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg och EG-domstolen i Luxembourg kan på detta sätt sägas ha skaffat sig "tänder" som inte fanns i utgångsläget, annat än som en framtida möjlighet. Enbart under det senaste decenniet har internationellt satta mål därmed fått en tydligt ökad tyngd. Härtill bidrar också den ökade volymen av mellanstatliga avtal, rekommendationer och deklarationer.

Ett expansivt målområde utgör normbildningen om de mänskliga rättigheterna, som på global nivå täcks av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, FN-konventionerna från 1960-talet om medborgerliga och politiska rättigheter resp. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt 1989 års konvention om barnets rättigheter. Därtill kommer 1950 års Europarådskonvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och från senare tid EU:s rättsstadga, antagen år 2000 och därefter infogad som en andra del i förslaget till konstitutionellt fördrag. Mellan alla dessa instrument råder långtgående samstämmighet, men det sker också en utveckling över tiden, inte minst genom att sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter tilldrar sig allt större intresse. Ju fler mål som tillfogas, dess större blir också riskerna för kollisioner mellan olika principer och strävanden.

En tydlig tendens är att internationella mål allt oftare återopas i den inhemska politiska och juridiska debatten. Ett exempel är barnkonventionens artikel 3 med dess krav på att "barnets bästa" ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Även om formuleringen lämnar spelrum för många olika tolkningar är en så absolut formulerad princip svår att tillämpa i beslutssituationer som kräver avvägningar mellan motstridande hänsyn.

Många friktioner uppstår också mellan de principer som fastslås i de internationella instrumenten. Som ordföranden i Lärarnas riksförbund nyligen påpekat är det inte alldeles lätt att förlika barnkonventionens artikel 14 som fordrar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet för barnet med Europarådskonventionens krav på respekt för föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning som står i överensstämmelse med deras religiösa och filosofiska övertygelse (tilläggsprotokoll I, artikel 2).⁹ Den konflikten blir knappast lättare att lösa inom ramen för förslaget till konstitutionellt fördrag, där båda principerna finns infogade (II:14, II:24).

Målstyrningens undertext: gör så gott ni kan!

Realister vid räknemaskinerna, maximalister och idealister vid skrivmaskinerna? Hur fungerar samspelet mellan sifferstyrning och ordstyrning i praktiken?

⁹ Metta Fjellkner. "Förbjud friskolor som står på religiös grund", *Dagens Nyheter* 16 april 2006.

Vad som företagits i denna typologiskt orienterade översikt är knappast mer än några snabba känguruskutt genom en vidsträckt terräng. Nedslagen har begränsats till den ordstyrning som utgår från den politiska nivån och inom detta fält till sex olika sanktionerade huvudkategorier av diffusa, generellt hållna mål som uppställts för de offentliga insatserna på olika policyområden.

Det finns många vittnesbörd om att sådana allmänt formulerade politiska mål skapar betydande huvudbry på de lägre offentliga nivåer som har att (i) bryta ner dem till mer operativa påbud, (ii) verkställa sådana påbud och (iii) mäta graden av måluppfyllelse. På alla dessa tre plan samspekar de verbala styrimpulserna med den ransonering av tillgängliga medel som uttrycks i siffror. Om de i ord draperade ambitionerna förefaller långtgående eller rentav obegränsade sätter de resurser som ställs till tjänstemännens förfogande mycket påtagliga gränser för vad som i realiteten går att uträtta.

Hur ska man få dessa divergerande signaler från de politiska uppdragsgivarna att gå ihop? På den verkställande nivån tolkar man ofta det underförstådda och underliggande budskapet på ungefär följande vis:

- *Gå i den utpekade riktningen och gör så gott ni kan, inom ramen för befintliga resurser! Så länge ni inte besvärar Regeringen genom att bryta mot ett antal formella och informella regler om gott administrativt beteende har vi full förståelse för att resultatet blir vad de blir.*

Medan starkt regelstyrda myndigheter har begränsat rörelseutrymme innebär denna huvudsignal för många andra en relativt stor frihet att själva påverka den egna dagordningen. Till detta bi-

drar vad som skulle kunna kallas *detaljregleringsparadoxen*:

- *Ju fler mål och konkreta uppdrag en myndighet har att hantera, dess större möjlighet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin egen verksamhet.*

Statskontoret har vittnat om att regleringsbrevens på sina håll inom myndighetsvärlden uppfattas som ett "klotterplank" där olika enheter inom departementen krasar ner sina önskemål, utan inbördes rangordningar och avvägningar.¹⁰ I en senare rapport liknas regleringsbrevet vid en "önskebrunn".¹¹ Det vore förmätet att beskriva riksdagens målformuleringar i liknande termer, men det går heller inte att påstå att målkonflikter ägnas något större utrymme i den verbala politiska styrningen.

Vid överväganden om uppgifterna inom varje policy-sektor för sig kan man ofta notera att hänsyn som drar åt olika håll har ägnats en viss uppmärksamhet av beslutsfattarna, men läser man målkatalogen horisontalt och över hela brädet finns det mycket få spår av tvärspektoriella avvägningar och avstämningar. Snarare får man ett intryck av att statsmakternas klyvning i nio departement och sexton utskott liksom samhällets klyvning i otaliga professioner, avnämargrupper och andra intressentkonstellationer obönhörligen leder till starkt skiktad nytto-maximering: var och en formulerar sina egna verbala mål i absoluta eller maximalistiska termer och lämnar frågan om graden av måluppfyllelse därhän. *Utfallet blir ett samhälle där allt förefaller vara prioriterat, men där*

¹⁰ Statskontoret 2005:31, s. 82.

¹¹ Statskontoret 2006:3, ss. 14, 64

politikernas intresse för vad som faktiskt uppnås ofta är ganska förstrött.

Om Regeringskansliet och myndigheterna – med sina funktioner att (i) transformera riksdagens signaler till myndighetsdirektiv och (ii) verkställa sådana påbud – trots detta förefaller kunna hantera skärningsfältet mellan verbala och siffermässiga styrpulser ganska hyggligt och utan större vända så finns det en tredje grupp som har svårare att finna sig till rätta med normflödets otydlighet. Det är (iii) skiktet av revisorer, utvärderare, analytiker och utredare som inte kan lämna graden av måluppfyllelse därhän med samma lättsinne som de andra, eftersom det just är deras professionella uppdrag att på bästa möjliga sätt mäta och rapportera sådana resultat.

Denna grupp kämpar tappert med två separata problem. Det ena är att flertalet politiska mål är så vagt formulerade att måluppfyllelsen inte går att fastställa; det andra är att beställarnas intresse att i efterhand få reda på hur det gick med de olika insatserna hur som helst är rätt begränsat.¹² I rapport efter rapport når man därför fram till samma entoniga slutsats:

- *Beslutsfattarna måste tydligare precisera vad de vill uppnå!*

Men det vill inte beslutsfattarna. Av flera olika skäl är de inte alls särskilt hågade att precisera sig. Ett kan vara att man inte vill ge slag på sig genom att ställa upp tydliga mål som sedan inte uppnås; ett annat kan vara att vaghet och flertydighet underlättar kompromissande och samstämmigt beslutsfattande; ett tredje kan vara att politikerkollektivet som sådant inte

behöver utöva ett tydligt ledarskap i förhållande till förvaltningen. *Vilka som än är motiven är det ett empiriskt faktum att politiska beslutsfattare i grupp ofta undviker en tydlig och realistisk ordergivning.*

Detta präglar den politiska styrningens vardag. Ordflödet till och från statsmakterna kan lätt ge intrycket att det pågår en serie intressanta dialoger om mål och resultat mellan riksdag och regering, mellan regering och myndigheter liksom mellan utvärderare och deras uppdragsgivare. Eller är detta endast en hörvillva? Är det i själva verket snarare en samling monologer i dessa ämnen som brusar i det offentliga rummet?

¹² Mer om denna problematik i min uppsats "För döva öron? Politikern och utvärderaren" i Ingar Palmund red., Utvärdering av offentlig verksamhet, Stockholm: Liber 1986.

4 Europeiseringen och utmaningarna för staten

Av professor Bengt Jacobsson

När vi talar om förvaltningens byggestenar är det viktigt att inse att grunden för den svenska förvaltningen byggs i ett samarbete med andra. Förvaltningens organisering, dess praktik och de policies som den tänks förverkliga utvecklas i ett utbyte med andra: med EU:s organisationer, med andra stater, med internationella och andra organisationer. Även om det inte är den enda, menar jag att europeiseringen kanske är den mest genomgripande förändringen för svensk politik och förvaltning som har ägt rum under de senaste decennierna.

EU är i dag med och organiserar och organiserar om i den svenska förvaltningen. För det första har *invävdheten* i det europeiska ökat. Såväl förvaltningen som politiken har under de senaste 25 åren vävts samman och inordnats i ett vidare regel- och idésystem. Det märks i kontakter, resor, resursåtgång, beroenden, uppmärksamhet, idéutbyten. EU är vardag för stora delar av den svenska förvaltningen. EU finns i förvaltningen. Det som i dag övervägs på den nationella politiska dagordningen har ofta sitt ursprung i EU, eller i andra internationella skeenden och organisationer.

För det andra är *fragmenteringen* mycket påtaglig i EU-arbetet. Stuprörorganiseringen (som har en gammal tradition i Regeringskansliet) har förstärkts. Vi tycks ha fått en ökad samordning inom sektorer, men svårare att samordna mellan sektorer. En särskild aspekt av fragmenteringen är att

myndigheterna har kommit att se sig själva som avgränsade enheter. Styrningen av staten har inte byggts på att myndigheterna, som det förut hette, ”skola räcka varandra handen”, utan att var och en redovisar och styr inom det egna. Vi har också fått delar av statsförvaltningen, där lojaliteten och identitetsskapandet framför allt finns inom de europeiska nätverken.

För det tredje ser vi att staten har blivit mer av *regelföljare*. Stater följer regler som är skapade av andra; det kan vara EU eller andra internationella organisationer. Det kan vara regler för hur marknader skall vara organiserade, för hur körkort skall se ut eller regler för hur en ändamålsenlig förvaltningspolitik skall vara utformad. Stater legitimerar också i hög grad regelsystem som är skapade av andra. Det gäller t.ex. inom den finansiella sektorn, där flera viktiga regel­skapare är privata organisationer.

När det gäller regleringen har den i högre grad än tidigare kommit att ske i mjukare former, dvs. det som kallas ”soft regulation” eller (med EU-terminologi) ”open method of coordination”. Vi känner särskilt igen detta från sysselsättningsstrategin och Lisabon-processen, men det gäller också många andra samhällsområden. Och regleringen bygger på regler som ofta, åtminstone formellt sett, är frivilliga.

Som i all modern reglering ser vi också en uppsjö av olika former av granskningar, utvärderingar, certifieringar, revisioner etc.

För det fjärde har vi sett att *informativiseringen* i staten är betydande. När det gäller samordningen i samband med EU-arbetet har den i praktiken i hög grad kommit att ske informellt. Jämfört med de andra nordiska länderna är informaliteten i det svenska EU-arbetet slående. En stor del av regeringens styrning av ämbetsverken sker informellt (mer än t.ex. i Danmark), och detta trots att ganska mycket arbete i staten över åren har lagts ned på att ritualisera och byråkratisera styrningen. Vi har skapat formella styrsystem som inte alltid har så mycket att göra med politikernas styrning i praktiken.

Mot den klassiska bilden av staten som autonom, sammanhållen, regelskapande, och formellt styrd och samordnad, växer det ur forskningen fram en bild av den centrala statsförvaltningen som höggradigt invävd i omgivningen, fragmenterad, regelföljande och i stor utsträckning informellt organiserad. De politiska processerna ser ut på så sätt att regeringen reagerar på krav som kommer utifrån. Att politik handlar om konsten att reagera är förstås ingen nyhet. Så har det också varit tidigare, men då reagerade mestadels regeringen på krav som hade vuxit fram ur en organisering som man i hög grad på egen hand hade skapat.

Europeiseringen har haft och har genomgripande konsekvenser för styrningen av och i staten. Med tanke på detta har det talats och tänkts förvånansvärt lite om europeiseringens konsekvenser. Närmast som ett slags besvärjelser har man i stället hävdats att "förvaltningsmodellen ligger fast" och att "... mål- och resultatstyrningen väl passar den nya situationen". Och det tankearbete som har funnits om organiseringen har i hög grad byggt på ett hierarkiskt, nationalstatligt perspektiv, dvs. på idén

om staten som autonom och formellt sammanhållen.

Vi har alltså fått en praktik som är stadd i rask förändring, medan det inte har hänt så mycket i tänkandet. Teoretiskt är detta intressant. Vi ser ju ofta att stora organisationer annars svarar på nya krav utifrån med att förändra sitt prat, förändra principer och förändra organisationsstrukturer, men att praktiken förblir densamma som tidigare. Dvs. vi får förändringar på ytan som inte motsvaras av förändringar i praktiken.

Men i svensk statsförvaltning gäller det motsatta. EU-arbetet har genomgripande förändrat praktiken inom många verksamhetsområden, men har inte lett till något nytänkande om styrning och organisering. Till en del kan detta förklaras med att legitimiteten för det politiska systemet i EU-frågor i hög grad har varit riktad bakåt i tiden. Det har varit betydelsefullt att kunna säga att ganska lite har hänt, och om något ändå har hänt så har det hänt för att vi har velat att just det skulle hända.

Vad behöver då göras? Hur kan vi tänka kring organisering och styrning? Det förvaltningspolitiska nytänkandet bör följa några olika huvudlinjer. Utgångspunkten bör vara att mycket av politiken växer fram i europeiska och andra nätverk. Tänkandet kring EU är fast i en form som ganska dåligt avspeglar EU-arbetet i praktiken. Och nytänkandet om vilka organisatoriska lösningar som är möjliga har stannat av, eftersom det redan sägs finnas en organisatorisk ram/form som fungerar. Men så är det inte. Vi har en form som varken avspeglar praktiken eller hur det skulle kunna vara. Man skulle kunna säga att om EU-arbetet fungerar väl, så är det trots de formella styrsystemen. För det första bör vi öka förmågan och förutsättningarna för att lära av våra egna erfarenheter. Vi be-

höver mer av kunskaper om hur politiken formas, och vi behöver reflektera kring de erfarenheter av EU-arbete som finns på många håll i statsförvaltningen.

För även om de existerande styr- och organisationsformerna inte fångar dagens praktik, så är det ju inte så att praktiken är oorganiserad. Vi behöver lära oss mer av erfarenheter av hur EU-arbetet i praktiken organiseras och styrs inom olika verksamhetsområden. Vi behöver mer av systematiska och empiriska studier, och Statskontoret är rimligen den myndighet som skall bygga upp kunskaper. Myndigheten bör också skapa arenor som gör det möjligt att sprida erfarenheter mellan olika delar av staten. Om vi inte stimulerar det erfarenhetsbaserade lärandet riskerar vi antingen att upprepa tidigare mönster eller att anpassa oss till det som för tillfället är på modet.

För det andra behövs en grundlig översyn av det existerande styrsystemet (mål- och resultatstyrningen), dvs. den översyn som nu har annonserats. Kritiken mot vissa inslag i styrningen har framförts under lång tid utan att så mycket har hänt. Den omsvängning som finns i dag kan delvis snarare ses som en följd av att det är nya moden på gång i den internationella och europeiska idédiskussionen, än som ett resultat av erfarenhetsbaserat lärande. Framtiden får väl utvisa hur genomgripande översynen kommer att bli. I Sverige har det varit en alltför begränsad krets som har haft synpunkter på styrningen, och som har kunnat presentera sig som i framkant av utvecklingen. Det har antingen inte funnits motkrafter eller, om sådana ändå har givits tillfälle att göra sig hörda, så har man helt sonika bortsett från den kritik som har kommit fram. En liknande översyn föreslogs för nu knappt 10 år sedan av den för-

valtningspolitiska kommissionen, men stoppades då.

För det tredje tror jag att det är viktigt att avsevärt vidga styrdiskussionen. Mål- och resultatstyrningen har ju i hög grad visat sig vara irrelevant för politikerna. Att formulera mål och analysera resultat har blivit tjänstemannaaktiviteter, frikopplade från den politiska ledningen. Det har blivit en rationalistisk retorik som är legitimerad av att den är till för politikerna, men som inte upplevs som särskilt relevant av politikerna¹³. Och de reformvägor som vi alltsedan programbudgeteringen har haft kring mål- och resultatstyrningen, har trängt undan andra möjliga diskussioner och reflektioner om styrning. Styrning sker ju i hög grad genom organisering, dvs. genom att man skapar nya myndigheter, delar på eller slår ihop myndigheter, genom att det skapas förutsättningar för samarbeten och nätverk, genom att man utser nya chefer etc. Det finns dock ganska liten kunskap om vad i denna styrning som i praktiken fungerar och vad som inte fungerar när man vill komma tillrätta med olika samhällsproblem.

En av mina grundidéer är att regeringar mer än nu bör arbeta med att reducera behovet av att styra, än att öka förmågan att styra. Det gör man genom att decentralisera, bygga förtroenden och genom att lita till den professionalitet som finns i förvaltningen. Utvecklingen av styrningen över åren har tagit motsatt väg, och gradvis syftat till att öka styrförmå-

¹³ En enkätundersökning som dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) genomförde 1995 visade att närmare 70 % av myndigheterna såg RRV som den viktigaste mottagaren för myndigheternas årsredovisningar. Det verkade således vara viktigaste att leva upp till revisorerens krav än att skapa en redovisning som kunde användas som underlag för omprövningar. (Hans Grohman: *Leder resultatstyrning till målet?*)

gan. Reformerna har byggt på misstro. Alltför mycket av detaljstyrning leder dock till ängsliga och osjälvständiga tjänstemän. Det gäller också styrningen av EU-arbetet. Regeringen bör i högre grad än tidigare arbeta med att "organisera sig ut ur" verksamhetsområden. Hellre än att ständigt möta nya situationer med att "lyfta in" frågor i Regeringskansliet, bör man systematiskt göra det motsatta.

Politikerna skall förstås styra. Men styrning behöver inte betyda att man tar till sig ärenden. Ibland är det enklare och mer verkningsfullt att styra på distans. Styrning sker heller inte genom att politiker i förväg definierar vilka mål som är viktiga och vilka lösningar som bör väljas. Eller genom att de låter sina tjänstemän formulera så många uppdrag och återrapporteringskrav som möjligt. Politiker skall organisera verksamheter på ett sätt som gör det möjligt för förvaltningen att bygga upp en förmåga att orientera sig i sin omvärld, och att hantera de problem som växer fram där. Organisationen har blivit svårare i och med europeiseringen, men det finns ett handlingsutrymme. Och i arbetet med att utnyttja det är det viktigt att man ser förvaltningen som en medpart och inte som en motpart. Under lång tid har utvecklingsarbetet i centralbyråkratien byggt på den ganska egendomliga föreställningen att de stora konflikthärdarna i samhället skulle finnas mellan det svenska regeringskansliet och de svenska myndigheterna, och att all kraft därför måste läggas ned på att styra myndigheterna¹⁴.

¹⁴ Om man tar regleringsbrevet för Naturvårdsverket för 2006 som ett exempel rymmer det 42 uppdrag, en mängd återrapporteringskrav kopplade till en massa formuleringar som kallas mål. Ett mål där är att "takten i den ekologiska omställningen i kommunerna har ökat" (vilket låter som en beskrivning av ett tillstånd), men mestadels kan målen ses som ganska detaljerade och tidsatta beställningar på

Sammanfattningsvis behöver vi ett bredare förvaltningspolitiskt kunskapsunderlag.¹⁵ Vi behöver en grundlig reflektion kring europeiseringens och internationaliseringens konsekvenser, och hur man på ett så förnuftigt sätt som möjligt kan agera i den nya situationen. Vi behöver i statsförvaltningen skapa arenor som gör det möjligt att (verkligen) lära av varandras erfarenheter. Vi behöver en genomgripande diskussion om mål- och resultatstyrningssystemet, som behöver göras både mer selektivt och mindre detaljreglerat. Vi behöver ett avsevärt vidare och friare tänkande kring olika sätt att styra. Vi vill ju ha en förvaltning som på ett förnuftigt sätt och tillsammans med andra kan begripa vad som händer, och som kan hantera de problem som dyker upp.

vad som skall göras. Ett mål för Försäkringskassan är att "de försäkrade skall få de förmåner som de har rätt till". För Djurskyddsmyndigheten är ett mål att ha "ett tydligt regelverk som efterföljs".

¹⁵ Jag måste väl också avslutningsvis lägga in en reservation. Det verkar pågå ett omtänkande, så allt som har efterlysts kanske redan är på väg. Mål- och resultatstyrningen skall ses över. Myndighetsstrukturen har förändrats. Vi har ju ett nytt Statskontor. Så precis som Strindberg gjorde i Röda Rummet, efter det att Arvid Falk hade vandrat genom de centrala verken, skall man kanske lägga in en fotnot om att "...denna skildring är nu mera osann, sedan den ämbetsverkens stora omorgansering blivit företagen". Fast Strindberg var förstas ironisk...

5 Kunskap – en viktig byggsten i förvaltningen

Av generaldirektör Anna Hedborg

I denna inledning till paneldiskussionen vill jag sätta kunskap, kunskapsgenerering och frågan om hur dessa kunskaper kan och bör användas på dagordningen. Det finns två skäl. Dels passar det bra när man ska komma till Statskontorets seminarium och tala, dels – och kanske mest – för att jag själv är så intresserad av detta ämne. Jag kan kanske till och med ha en tendens att bli tjatig. Kanske har någon redan hört det förut. Men att jag tjarar beror på att jag också i dagsläget är oroad.

För att ta det lite högtidligare. Många av oss som sitter här i dag har valt att arbeta i statsförvaltningen och med dess politikhärla verksamhet. Det har vi gjort bl.a. av skälet, att vi här finner en av få arenor, där det är meningen att sakligheten ska få sin chans.

Mötet mellan kunskap och politik viktigt

Kunskapens bästa argument, det är att sakligheten faktiskt ska styra verksamheten. Det finns alltför få arenor där så sker. Förhoppningsvis är akademien en sådan, men där är sättet att lösa dilemmat ett annat än i en demokrati. Den senare har en finess som akademien saknar. Genom demokrati går det att lösa olösliga problem.

När de bästa argumenten i en viss fråga lagts fram och presenterats, får vi faktiskt rösta om saken – och sedan gäller resultatet av omröstningen.

Om beslutsfattandet betraktas på detta sätt blir det tydligt hur viktigt det är att de goda argumenten får komma upp till ytan. Endast så kan olösliga frågor eller dilemmat lösas. Det handlar om att vi med så mycket insikt som möjligt faktiskt tvingas bestämma oss. Därför är kunskap och kunskapens roll och betydelse i statsförvaltningen en otroligt viktig byggsten. Det är en byggsten som jag tror det finns anledning att reflektera kring.

Kommitéväsendet – förr en betydelsefull mötesarena mellan forskningen och politiken

Det är viktigt att försöka komma ihåg hur det en gång såg ut när vi byggde vårt moderna Sverige. Vi låg då verkligen på framkant i mycket av utvecklingen.

På den tiden fanns en självklar koalition mellan forskare och politikerna. De flesta av våra stora politikråden bygger de facto på stora parlamentariska utredningar. I dessa spelade de dåtida forskarna en både stor och viktig roll. Inom ramen för dessa utredningar utförde de också mycket av sina viktigaste arbeten. Kunskapsgenereringen skedde i ett sammanhang, där man kontinuerligt träffade parlamentariker. Det fanns ett möte mellan politiken och forskningen som var ganska unikt.

Tyvärr finns det ganska få exempel på sådana möten i dag. Jag kan bara påminna om att mötet inte bara var

nyttigt för den svenska välfärdspolitikkens framväxt – det mötet var faktiskt nyttigt även för forskningen. Den s.k. Stockholmsskolan är ett exempel från den tiden. Det var i mötet med den praktiska politiken som Stockholms-skolans forskning kom att bli så praktisk som den blev.

Det kan finnas anledning att också påminna att om flera stora och viktiga kommissioner genom sitt arbete var med och lade grunden för det moderna välfärdssamhället: Befolkningss-kommissionen, den sociala bostadspo-litiska utredningen, Skolkommissionen m.fl. De utgjorde otroligt viktiga mötesplatser som betydde mycket för både forskare och politiker, för sakkli-geten, för rationaliteten i den svenska staten och för den svenska utveckling-en totalt sett.

Den sortens utredningar förekommer inte i dag. Det finns kanske inte någon anledning att bli nostalgisk på den punkten. Numera bygger vi inte längre upp välfärdssamhället, i stället behöver vi bygga om det i några avse-enden. Och det är inte riktigt samma sak att bygga om som att bygga upp. Det är säkerligen en av förklaringarna till varför vi inte tillsätter sådana ut-redningar längre.

Jag tror också man kan säga att det senare inträdde ett skede, under vilket man under en period använde utred-ningarna till att gömma undan saker. Utredningarna fick därmed ett dåligt rykte, vilket i sin tur ledde till att man skärpte kraven på kommittéerna; nu skulle ingen utredning få hålla på och utreda lika länge, nu skulle det gå for-tare, dvs. det ställdes preciserare krav och utredningsrapporterna skulle kvickt kunna användas. Denna nya form för utredningsväsendet är troligen här för att stanna. Det är inte hel-ler på utredningssidan som de välbe-hövliga mötena mellan forskare och

politiker kommer att äga rum i fram-tiden.

En successiv och långtgående sekto-risering av myndigheterna

Under resans gång har det parallellt med utredningsväsendets förnyelse vuxit fram starka och stadiga myndig-heter. Dessa genererar själva mycken kunskap och talrika kunskapsunder-lag, dock endast inom gränserna för respektive myndighets verksamhets-område. Våra myndigheter utgör *en* av de resurser vi har i samhället. Det finns mycket kunskap att hämta hos de stora, sektorsansvariga och kompe-tenta myndigheterna. Samtidigt finns ett problem i det faktum att dessa myndigheter har en tendens att huvud-sakligen fastna i den specifika sek-torskunskapen.

Statskontorets nuvarande general-direktör har, liksom jag själv, varit chef för en stor sektorsmyndighet. Vi både känner därför väl till hur svårt det var, t.o.m. när generaldirektörerna absolut ville att man skulle köra myn-digheternas olika register mot varandra eller göra något annat gemensamt. Då fick vi ryta i rätt bra för att det skulle vara möjligt.

Skälet till fast- eller inläsningen i en sektor är att det är så tryggt i den egna sektorn. Där vet man hur priori-teringarna ser ut, hur förbuden ser ut och även hur de eventuella möjlighe-terna ser ut. Det ska därför mycket till för att två myndigheter ska vara på samma våglängd i fråga om priorite-ringar. Men det senare är nödvändigt för att man ska lägga samma krut på samma problemställning från två olika håll.

Sektoriseringen har i dag gått långt och den utgör en del av myndigheter-nas ökande specialisering. De statliga myndigheterna är i dag extremt spe-

cialiserade. Det finns både en god och en ond sida av denna långtgående uppsplittring och det förstärkta sektorstänkandet. Det finns djup kunskap hos myndigheterna om vad man sysslar med. Däremot saknas övergripande kunskaper, som tar fasta på både och.

För fisförnåma forskare?

Forskningen då – hur bra är den på det här med att möta politiken, de politiska kraven och att aktivt delta i den politiska diskussionen. Svaret blir rätt dåliga, och jag skulle tyvärr vilja våga mig på att påstå att den svenska forskningen är lite extra fisförnåm.

Det har på något sätt utvecklats en svensk tradition, som innebär att det för en forskare inte är särskilt meriterande att genomföra uppdrag i syfte att försöka dra kunskapskonsekvenser rörande stora eller dagsaktuella problem, utifrån den egna eller andras tidigare forskning. Det här gäller enligt min mening rätt många forskare och det är också något specifikt svenskt.

Det räcker faktiskt att bara åka till Norge eller till Danmark. Där är det mera självklart med utbyte och "växelbruk" mellan forskning och politik. Människor arbetar än med det ena, än med det andra – än med forskning, än med politik. Vidare har det etablerats särskilda institutioner eller andra organisatoriska enheter där man kan mötas. Motsvarigheter saknas här i Sverige. Det är som sagt till och med rätt så svårt att locka och förmå forskare att verkligen ägna sig åt de stora samhällsproblemen, som politikerna försöker lösa. Det är inte meriterande i den svenska miljön. Det är lite lustigt för Sverige är ett land som än i dag internationellt sett har rykte om sig att vara en sorts frontorganisation på det sociala välfärdsområdet.

Det här borde vara en jättespännande utmaning för våra forskare, men av någon anledning är det inte det.

Ny arena för möten mellan forskning och politik efterlyses

Det handlar inte bara om forskarnas attityder och inställningar utan också om organiseringsfrågor. Jag tillhör dem, som tror att man måste bli mera systematisk för att kunna lösa den här frågan. Detta om vi fortfarande i princip älskar vår hittillsvarande förvaltningsmodell och vill fortsätta med samma modell och på samma väg. Vår modell innebär att vi har fristående, självständiga myndigheter i kombination med ett litet regeringskansli och en regering som fattar sina beslut kollektivt. Regeringsapparaten är inte bara liten utan också i hög grad inriktad på rena lagstiftningsfrågor.

Om den förvaltningsmodellen även framgent ska utgöra grunden behöver man enligt min mening faktiskt organisera fram de ting som behöver tillföras bl.a. i fråga om kunskapsgenerering. Detta för att precis det som är vårt systems styrkor inte också ska bli dess svagheter.

Min slutsats blir därför att jag tror att det är viktigt att fundera över, på vilket sätt det går att säkerställa hur kunskap kan föras in i den politiska processen. Detta både när det gäller att formulera *vad som ska göras* och att fundera och reflektera över *vad det är som sker*. Det måste kunna ske inom ramen för nya, organiserade former.

Själv kan jag inte klaga, Just nu har jag till uppgift att syssla med just detta, men då blir det som så ofta här i Sverige *ad hoc*. Att man får samla på sig så mycket kunskap som man kan hitta under en viss begränsad period. Det är ju utmärkt i sig men det är inte

riktigt det jag här har tagit upp. Fokus måste riktas mot om och hur man säkerställer den svenska förvaltningsmodellen. I den måste plats beredas för systematiska möten mellan forskningen, kunskapen och politiken.

6 Ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande – två försummade byggstenar

Av riksrevisor Eva Lindström

Riksrevisionen och ansvarsutkrävandet

Riksrevisionen är en ung myndighet. Vi har ett grundlagsreglerat oberoende och ett mycket kraftfullt granskningsmandat. Att bygga en ny myndighet med stora frihetsgrader handlar mycket om att fokusera och kommunicera det grundläggande uppdraget.

När Riksrevisionen inrättades den 1 juli 2003 – efter en ganska utdragen process – förelåg viss osäkerhet hos många om vår roll. En del hade kanske hoppats på ännu en ny utvärderingsmyndighet.

Vi riksrevisorer har en bestämd uppfattning om vad vårt uppdrag är. Det handlar att ta fram ett underlag för ansvarsutkrävande. Det finns ingen annan än Riksrevisionen som har detta uppdrag. Det mandat som vi har innebär att vi kan och ska granska hela verkställighetskedjan.

Varför är då ansvarsfrågan så viktig? Mina erfarenheter bygger inte bara på min syn som riksrevisor, utan även på erfarenheterna från mina femton år i Regeringskansliet.

För det första har vi i den svenska debatten stort fokus på planeringsfasen, dvs. *vad som ska göras* – betydligt mindre på *vad som faktiskt blivit gjort*.

För det andra krävs för att saker ska bli genomförda att någon har ansvaret för detta, dvs. att ansvaret har fördelats tydligt.

Slutligen är ansvarsutkrävandet en väsentlig del av uppföljning och lä-

rande för framtiden. Ansvarsutkrävande innebär också att man gör en ”loop” tillbaka. Har den som är ansvarig gjort det som skulle bli gjort? Gör man aldrig den loopen – och framför allt, om man vet att ingen gör den, då finns en uppenbar risk att man ingenting lär för framtiden.

För tydlighetens skull bör understrykas att Riksrevisionen inte utkräver något ansvar. Ansvar utkrävs av riksdagen och regeringen, inom statsförvaltningen i övrigt och ytterst av medborgarna vid valurnorna vart fjärde år. Resultatet av vår revision ska ge ett underlag för ansvarsutkrävande.

Vad krävs då för att kunna leverera detta underlag? För det första måste Riksrevisionen kunna granska verksamheten, beslutsunderlagen och resultaten inom staten. För det andra måste det gå att fördela ansvaret i hela verkställighetskedjan.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har nu funnits i två och ett halvt år. Här vill jag göra några korta reflektioner över vad vi sett. Mina iakttagelser bygger huvudsakligen på förra årets årliga rapport där vi sammanfattade Riksrevisionens iakttagelser utifrån ett ansvarsperspektiv.

Vi gjorde detta under följande tre huvudrubriker: *Regeringens styrning av myndigheter och bolag, myndigheternas genomförande av sina uppdrag* och slutligen *regeringens redovisning till riksdagen*.

Den generella bilden kan vid första påståendet ge intrycket att allt är elände. Så är det naturligtvis inte. Mycket fungerar bra – men kanske mer trots än tack vare en fungerande styrning. Sen är det förstås så att revisionen fokuserar på bristerna och det som inte fungerar.

I slutet av maj i år kommer vi att presentera den årliga rapporten för 2006. Jag kan redan nu avslöja att många av slutsatserna och problembilderna återkommer, men att det också har tillkommit nya perspektiv.

Vilka slutsatser kan man dra av vårt revisionella arbete? Den första är att den ekonomiska styrningen i staten har en central roll. Det handlar om både mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen. En annan är att resultatstyrningen behöver utvecklas. Därutöver är det tydligt att svensk statsförvaltning har ett stort problem när det gäller fördelningen av ansvar.

Det gäller både att ha ansvar, veta sitt ansvar, känna ansvar och ta ansvar. Att ha ansvar är nödvändigt, men inte tillräckligt för att känna ansvar.

Vem ska göra vad och hur?

Det finns goda nyheter och det finns dåliga nyheter. Det gäller även inom förvaltningspolitiken. Den goda nyheten är kanske att det inte är någon nyhet. Det är väl kända problem och jag tror också att det finns en konsensus om problematiken och vad som behöver göras.

Den dåliga nyheten är att så lite hittills har gjorts. Jag menar att vi måste ta tag i frågorna om vad som ska göras, vem som har ansvaret och slutligen, hur det ska göras.

Inom vardera av dessa områden finns det några kritiska framgångsfak-

torer som jag skulle vilja peka på. Det är egentligen inga nya saker, utan det viktiga är att de verkligen genomförs och att förslagen leder till handling.

Vi bestämmer vad vi ska göra genom vår *modell för mål- och resultatstyrning*. Vi har länge pratat om att den behöver förbättras om vi ska klara av att leva upp till modellens ambitioner. Ibland hörs också röster om att modellen är feltänkt i grunden.

Jag har personligen svårt att se något alternativ. Jag har svårt att föreställa mig att vi skulle återgå till en gammaldags inputstyrning. Vi kan inte heller styra förvaltningen enbart genom föreskrifter och regler. Här är det viktigt att understryka att *bättre styrning inte alltid innebär mer styrning*, utan ibland tvärtom. Den breda utredning om mål- och resultatstyrningen som nu är på gång är därför välkommen. Vi ser alla med spänning fram emot att ta del av direktiven!

Man brukar säga att en ”kedja inte är starkare än dess svagaste länk”, vilket också är grundläggande när det gäller den nuvarande diskussionen om mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen.

Målen diskuteras men mera sällan resultaten

Innan vi ”dödförklarar” mål- och resultatstyrningen, så måste den prövas fullt ut. Varje nivå i systemet måste ta sitt ansvar för modellen. Det är viktigt att lösa ut vem som ansvarar för uppsatta mål och resultat, från riksdagen, till regeringen och ner till förvaltningsnivån.

Resultatstyrningen, dvs. vad vi skall göra och vad vi har gjort, behöver mycket mera uppmärksamhet än vad den får nu. Ytterst handlar det om riksdagens efterfrågan.

Den ekonomiska styrningen i staten består av finansiell styrning och resultatstyrning. Det är intressant att se hur olika vi behandlar dessa och hur olika fokus vi har på planer respektive resultat.

Man kan också diskutera kring den uppmärksamhet olika dokument får. Vi såg i förra veckan hur finansministern promenerade till riksdagen med vårpropositionen, denna gång med ett USB-minne. Promenaden görs inte en utan två gånger om året – både med budgetpropositionen och med vårpropositionen. Det var presskonferenser, diskussioner i riksdagen och en intensiv mediedebatt om budgetbalans, utgiftstak och om mera specificerade reformer.

Mot detta kan ställas det intresse som visades regeringens årsredovisning för staten som kom två dagar senare. Syftet med årsredovisningen är att ge en samlad bild av hur statens finansiella resultat och ekonomiska ställning har utvecklats under det gångna året. Vi såg ingen promenad eller presskonferens, ingen diskussion i riksdagen och inget intresse i medierna. Även delarna i budgetpropositionen om resultatredovisningen brukar försvinna bland förslagen om framtida reformer. Vi har i dag en oerhörd stor fokusering på allt som ska bli, men väldigt lite på vad förslagen så småningom har lett till. Jämför detta med ett bolag som omsätter 900 miljarder – vem bryr sig om budgeten?

Min erfarenhet från Regeringskansliet och av hur trögjobbade dessa frågor är, leder mig till slutsatsen att så länge det inte finns en tydlig efterfrågan från riksdagen på vad resultatet av verksamheten blir kommer inte tillräckligt fokus att ges detta i Regeringskansliet.

Riksdagen har länge pratat om fokus på resultatet, men man har ännu

inte visat i handling att man har varit beredd att ändra sina arbetsformer för att skapa utrymme för detta.

Om att fördela ansvar och att fördela kritik

Om jag går tillbaka till våra granskningar, så försöker vi alltid visa vem som har ansvaret för de brister vi konstaterar. Många gånger är det inte helt enkelt att fördela kritiken, att ange vem som faktiskt är ansvarig och inte minst vem eller vilka som bör åtgärda de fel och brister vi iakttagit.

Delat ansvar är ofta inget ansvar, vilket vi har sett i våra granskningar. Det handlar om att flera myndigheter är inblandade utan tillräckligt samordning. Det behöver inte bero på ovilja utan det kan handla om olika typer av förutsättningar. Vi har också sett i våra granskningar att man ger uppdrag i ett regleringsbrev till en myndighet att samarbeta med en annan myndighet, men den myndigheten har inte alltid fått motsvarande uppdrag i sitt regleringsbrev etc. Det handlar också om rättssäkerhet och likabehandling – inte minst i de verksamheter där flera aktörer finns inom samma sektor och där dessa aktörer gör egna prioriteringar och tolkningar.

Myndigheternas ansvar ibland otydligt

Vi har alldeles för länge levt med ett tillstånd i myndigheter, där ansvaret är uppdelat och otydligt reglerat. Ett exempel på detta är alla de myndigheter som har en traditionell styrelse där ingen riktigt har kunnat ange vad styrelsen faktiskt har för ansvar relativt sett till vad myndighetens chef har ansvar för. Här behövs en översyn av myndigheternas instruktioner. Vi ser

alla med spänning fram emot att ta del av den kommande nya myndighetsförordningen!

Man säger ofta att ”trappan skall städas uppifrån”. Detta ställer krav på att den viktigaste myndigheten i staten – Regeringskansliet – föregår med gott exempel. Detta är inte fallet i dag. Många av de frågor och oklarheter när det gäller ansvar som en ny myndighetsförordning avser lösa är också aktuella för Regeringskansliet.

Till bilden hör också alla statliga åtaganden som utförs av aktörer utanför staten. Statlig tillsyn är i många fall det enda verktyget för att säkerställa en rimlig måluppfyllelse men den uppvisar ofta brister. Här krävs åtgärder för en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Ansvarskommitténs pågående arbete är av central betydelse. Vi ser naturligtvis alla med spänning fram emot att ta del av deras slutbetänkande!

En grundläggande förutsättning för hur saker och ting ska göras är givetvis att man först löst ut vem och vad. Innan dessa är på plats är det ganska ointressant att diskutera hur.

Vi inom staten är duktiga på ”sifferstyrning” som Daniel Tarschys beskriver den finansiella styrningen. Från Finansdepartementets budgetavdelning via Ekonomistyrningsverket ner till myndigheterna arbetar vi med den finansiella styrningen. Vi har sofistikerade ekonomisystem, anvisningar, föreskrifter och allmänna råd. Detta har gjort att vi har en mycket bättre finansiell styrning i dag än vi haft tidigare. Vår revision visar också att det finns god kompetens ute på myndigheterna och att ekonomiadministrationen på det stora hela är väl fungerande.

Kraftsamla kring resultatstyrningen

Dessa goda resultat när det gäller den finansiella styrningen borde vara ett föredöme för en motsvarande kraftsamling runt resultatstyrningen. Tänk om vi la ner lika mycket kraft inom målstyrningen som gjorts inom den finansiella delen.

Sedan tror jag personligen att en viktig del i denna kraftsamling är att allvarligt ta tag i frågor som berör Regeringskansliets organisation och arbetsformer. Här finns ju ett antal utredningar levererade med olika förslag. Jan Carling pekade ju i sin utredning¹⁶ bland annat på den låga prioritet som kontroll- och styrningsfrågorna hade i Regeringskansliet och då i synnerhet frågor som rörde resultatstyrningen. Han förde också fram förslag om att inrätta en hög tjänst med ansvar för styrning och kontroll.

Man kan också tänka sig andra lösningar. Ytterst handlar det om att regeringen måste ha en helhetssyn på den ekonomiska styrningen. Frågorna måste hållas ihop i Regeringskansliet och det måste finnas en tydlig fördelning av ansvar mellan berörda myndigheter, dvs. ESV, Verva och Statskontoret. Detta är i sin tur en nödvändighet för att dessa myndigheter skall kunna ge det kvalificerade stöd som regeringen behöver. Huruvida den nya myndighetsstrukturen svarar upp mot detta återstår att se.

¹⁶ Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet. PM Finansdepartementet september 2002.

7 En mossbelupen förvaltning?

Av generaldirektör Gun Hellsvik

Mossklumparna som riskerar vårt bygge

Ett av skälen till att jag tackade ja till erbjudandet att ta ansvar och bli chef för Patent- och registreringsverket, PRV, var att den myndigheten är lite självständigare än de flesta andra. PRV ingår inte i statens budget och får inga anslag. Det innebär att man får sköta sig lite mer själv.

Jag ska här inte vara filosofen, inte heller utredaren eller problemlösaren. Jag ska snarare vara intervjuobjektet och jag ställer också frågorna själv.

Det jag har försökt att få fram när jag har ställt frågorna till mig själv, det är vilka byggelement det egentligen finns och vilka de är. Men jag vill också rikta fokus mot ”mossklumpar” eller vad det nu är som vi blandar in bland de stabila stenarna i bygget. Klumpar eller beläggningar som kanske innebär att vi riskerar att vårt bygge får sättningar. Jag tror inte vi behöver riskera att det ska rasa helt.

Om uttalade krav och bristen på prioritering

Den ena mossklumpen är nära kopplad till ett inslag som jag är övertygad om att inte bara jag såg på Aktuellt i går kväll. Där informerades om Arbetsförmedlingens dåliga målpuppfyllelse.

Men jag fick en känsla av att det kanske inte fanns något uttalat mål som man inte hade uppfyllt. I vart fall såg det väldigt illa ut när det gällde hur många av de arbetslösa som hade

fått arbete och hur många som hade blivit anvisade arbeten. Inslaget hade sin grund i att tillsynsorganet för arbetsförmedlingen hade gjort en utredning och pekat på problemen. Det kom också kommentarer från tillsynsorganet som passar mycket väl in i just det som jag ville ta upp som en av de här mossklumparna som riskerar vårt bygge.

Kommentaren som gavs var – och den var inte riktad som en kritik mot arbetsförmedlingen – att det måste ges ett rimligt uppdrag som också ska vara tydligt. Sedan gäller det att se till att genomföra det. Det budskap som jag vill ha fram här i dag är just att vi måste kräva tydliga mål. Men det räcker inte. Utan de tydliga målen måste vara anpassade efter tilldelade resurser.

Med den politiska bakgrund jag har är jag väl medveten om att det här låter enklare än vad det kanske i verkligheten är. Men jag vågar samtidigt påstå att det inte är omöjligt. För det första har vi i Sverige sedan lång tid tillbaka en regering som är beroende av andra partier. Vi har anledning att även framöver förvänta oss detsamma oberoende av vad vi har för majoritet i riksdagen. Varje beslut kräver kompromisser. Det innebär ju ofta både utslätning och otydlighet.

Men i det politiska systemet måste man också enligt min mening ha modet att prioritera.

Jag har egna erfarenheter av detta. Jag vet vad det innebär att prioritera när resurserna inte räcker. Ett av mina första blåsväder – jag har haft ett antal sådana – var när jag som nytilträd

justitieminister var klar över att polisens resurser inte räckte. I varje fall inte för den prioriteringslista som fanns. Prioriteringslistan omfattade nämligen i princip alla brott i brottsbalken.

Resurserna räckte endast till ett fåtal krafttag. Vad jag då vågade säga var att våldsbrott måste prioriteras framför eko-brott. Sådant är naturligtvis politiskt svårt. Detta måste vi som myndighetschefer förstå. Samtidigt måste vi just som myndighetschefer ha modet att för det politiska systemet göra klart, att vi för att kunna fullgöra vårt uppdrag, måste ges klara besked om vad det är som man i första hand kräver av oss. I annat fall så håller inte bygget. Om vi inte får det så förlorar vi i längden allmänhetens tilltro till vår verksamhet.

Det är den ena mossklumpen som vi måste se upp med, och se till att också andra ser upp med hur farligt för bygget denna är.

Fragmentiseringen har gått för långt

Andra har i dag redan berört det faktum att vi måste få ett slut på fragmentiseringen. Det kommer allt fler myndigheter – vi fick höra av statsrådet Österberg – att det här var något som det fanns skäl att titta på. Jag vill nog säga att jag tror det när jag ser det. Varför jag menar att det är allvarligt med den fragmentisering vi har i dag är att vi i en liten myndighet inte får den kreativa massa som krävs för att skapa kunskap och vidareutveckla kunskap. Vi tappar helhetsbilden och vi riskerar att få statliga verksamheter som drar åt helt olika håll.

Jag vill inte med detta säga att det inte kan finnas skäl för statlig verksamhet att ta på sig nya uppgifter. Jag har själv varit med om att tillföra en

ny verksamhet, men för den skull inte en ny myndighet. Det var när jag såg anledning till att inrätta en särskild brottsofferfond men också såg kopplingar till befintlig verksamhet som hade samma målgrupp och krävde likartad kompetens.

Flera verksamheter slogs ihop till den nya brottsoffermyndigheten. Så budskapet är inte det att det inte finns nya problem som kan kräva statligt engagemang. För att spetsa till det så tycker jag att jag ganska ofta kan utläsa populism i tillskapandet av helt nya myndigheter. Det blir ett sätt att visa ”se hur allvarligt vi ser på den här frågan.” Det är viktigt att vi generaldirektörer och den politiska makten vågar tala högt om detta.

För många krav på handlingsplaner och särskilda redovisningar

Slutligen då den tredje mossklumpen som jag tänkte ta upp. Den har också till viss del varit berörd här tidigare. Det gäller de krav som i dag finns på varje myndighet att upprätta handlingsplaner på det ena området efter det andra och att avge fullständiga rapporteringar på det ena området vid sidan av det andra. Detta långt utöver den kärnverksamhet som man bedriver. Dessa krav slukar otroligt stora resurser. Det bör dessutom för små myndigheter egentligen vara en omöjlighet. Det är så jag ser det och jag har ändå en relativt stor myndighet att svara för. Ska man lägga ner kraft på att utforma handlingsplaner och att avrapportera handlingsplanerna får man aldrig kraft över för att genomföra det som var syftet med handlingsplanerna och återrapporteringen.

Det borde rimligen finnas helt andra möjligheter för att se till att de statliga myndigheterna lever upp till de olika politiska mål som den politiska

makten sätter upp. Jag har inte några perfekta lösningar, men man borde kunna göra olika former av revisioner stickprovsvis på myndigheterna för att kontrollera att dessa verkligen lever upp till de krav om handikapptillgänglighet för att ta ett exempel på krav som staten ställer på myndigheterna.

Det här har varit ett litet försök att peka på sådant som jag menar egentligen borde vara självklart ogräs som kunde plockas bort från muren så att den inte spricker och förstörs.

Bilaga Deltagare vid seminariet 27 april 2006

Bodil Aksén	Statskontoret
Karina Alldén	Finansdepartementet
Hanna André	Statskontoret
Magnus Arnek	Statskontoret
Kicki Asplund	Sieps
Margareta Axén Andersson	Statskontoret
Staffan Bengtsson	Socialdepartementet
Pia Bergdahl	Statskontoret
Christina Berggrén	Statskontoret
Michael Borchers	Statskontoret
Rickard Broddvall	Statskontoret
Karin Brunsson	Fil. dr.
Jan Bröms	Socialförsäkringsutredningen
Anders Dager	Statskontoret
Peter Ehn	Finansdepartementet
Claes Elmgren	Statskontoret
Magnus Enzell	Statskontoret
Lila Ericsson	Statskontoret
Birgitta Eurenus	Statskontoret
Hans Folkesson	Riksrevisionen
Håkan Forsberg	Högskoleverket
Birgitta Fredholm	Statskontoret
Jan-Eric Furubo	Riksrevisionen
Eric Gandy	Statskontoret
Lotta Ganeteg	Finansdepartementet
Ylva Grahn-Agerling	Finansdepartementet
Christina von Greyerz	Verva
Gunnar Gustafsson	Statskontoret
Solveig Gut	Statskontoret
Lena Hagman	Statskontoret
Jan Hagvall	Riksrevisionen
Jonas Hammarlund	Statskontoret
Maria Hammarström	Statskontoret
Margareta Hart	Statskontoret
Anna Hedborg (T)	Socialförsäkringsutredningen
Monica Helander	Finansdepartementet
Gun Hellsvik (T)	Patent- och registreringsverket
Maria Ingelsson	Statskontoret
Thomas Israelsson	Riksrevisionen
Bengt Jacobsson (T)	Södertörns högskola
Jonas Jarefors	Finansdepartementet
Anna-Karin Jatko	Finansdepartementet
Anders L. Johansson (T)	Statskontoret
Ulrika Johansson	Näringsdepartementet
Anita Jonsson	Kulturrådet
Jonna Josefsson	Statskontoret
Lena Jönsson	Verva
Maria Karanta	Statskontoret
Anna Karlgren	Statskontoret
Kameran Khudur	Statskontoret
Thomas Küchen	Finansdepartementet

Johan Lantto	Statskontoret
Matz Larsson	Finansdepartementet
Ann Lemne	Finansdepartementet
Marja Lemne	Statskontoret
Emil Lindqvist	Statskontoret
Linn Lindquist	Statskontoret
Eva Lindström (T)	Riksrevisionen
Leif Lundberg	Statskontoret
Lotta Medelius-Bredhe	Statskontoret
Richard Murray	Statskontoret
Henry Mårtenson	Integrationsverket
Jan Möller	Statskontoret
Henrik Nilsson	Statskontoret
Perti Nordman	Finansdepartementet
Ola Norr	Statskontoret
Erik Nyberg	Statskontoret
Kjell Nyman	Finansdepartementet
Petter Persson	Statskontoret
Agne Pettersson	Finansdepartementet
Thomas Pålsson	Finansdepartementet
Inger Qvist	Statskontoret
Thomas Ringbom	Statskontoret
Barbro Rohdin	Finansdepartementet
Monica Rupperecht Hjort	Statskontoret
Inger Rydén Bergendahl	Ansvarskommittén
Anders Rånlund	Riksrevisionen
Thomas Sandberg	Statskontoret
Lena Sandström	Riksdagens utredningstjänst
Sven Silvander	Statskontoret
Ingrid Skare	Statskontoret
Martin Sparr	Finansdepartementet
Veronica Strid Sandberg	Statskontoret
Rose-Marie Sundström	Statskontoret
Magnus Svantesson	Statskontoret
Lennart Söderberg	Statskontoret
Lars Söderström	Finansdepartementet
Peder Törnvall	Finansdepartementet
Kicki Ugglå	Riksrevisionen
Eva Wallberg	Utbildningsdepartementet
Frank Walterson	Finansdepartementet
Lena Westin	Finansdepartementet
Katrin Westling Palm	Skatteverket
Maria Wikhall	Statskontoret
Ulf Allebrand	Konkurrensverket
Helen Ångmo	Utbildningsdepartementet
Sven-Erik Österberg (T)	Finansdepartementet