

DEL I

Utgångspunkterna

KAPITEL 1

Introduktion

Det måste finnas något mothåll i allt, inte bara medhåll och fall till vila. Dumt att tänka sig bara lösta gåtor, mjuka tankenötter, bekvämlighetsvällingar, floder ordnade bara för medströms laxar.
Harry Martinsson

I vårt land regerar sedan en tid 'vestalerna'.¹ De styr inte riket, men väl hur riket skall styras. 'Vestalerna', som huserar i Finansdepartementet, brås i flera avseenden på sina antika föregångare; de sex vestaler som hade att vaka över att elden ständigt brann i Vestas – eldens och statshärdens gudinna – tempel på Forum Romanum. Templet fungerade bl.a. som stadens skattkammare, och det var fyllt med dyrbara och heliga ting. Vestalerna var några av Roms mest vördnadsfulla invånare och levde ett liv i återhållsamhet och sträng kyskhet. Även de nutida 'vestalerna' har att vaka över rikets finanser, och återhållsamhet är en ledstjärna också för dem. Enligt deras skrifter skall statens verksamheter värnas och effektiviseras, och detta skall bl.a. ske genom en striktare och mer fullskalig användning av en särskild styrmodell som de kallar resultatstyrning.

Denna styrmodell, som här kommer att ges den analytiska beteckningen 'den rationalistiska styrmodellen', är sedan ett antal år tillbaka tänkt att tillämpas generellt i statsförvaltningen. Viktiga motiv har angivits för dess införande. Avsikten uppges ha varit att stärka den politiska makten genom att återupprätta regeringens styrning över en allt större och mer komplex förvaltning samt att vitalisera och effektivisera förvaltningens verksamheter. Modellen har också fått stort genomslag; den största förvaltningspolitiska reformen sedan Axel Oxenstiernas dagar har det sagts.² Riktigheten i det påståendet kan naturligtvis

¹ Vesta är namnet på ett omfattande projekt som sedan några år pågår inom Finansdepartementet. Det har bl.a. till uppgift att se över styr- och organisationsfrågor i staten. Vestaprojektet beskrivs mer utförligt i kapitel tolv.

² Se t.ex. Ahlenius 2002.

diskuteras, men klart är att den rationalistiska styrmodellen har stått central i regeringens förvaltningspolitik under lång tid.¹

Den rationalistiska styrmodellen kan betraktas som en institution. Ordet institution används på många olika sätt inom samhällsvetenskapen. Det kommer från latinets *institutio*, som betyder inrättning och anordning, men även undervisning och utbildning.² Detta kan föra tankarna till mer formella (politiska) organisationer, och ibland används det för att beteckna just sådana. Både till vardags och inom samhällsvetenskapen ges det dock ofta en betydligt vidare innebörd. Enligt denna innebörd förser institutioner individer med beteenderegler, dvs. de innehåller kriterier för vad som är att betrakta som passande eller moraliska respektive opassande eller omoraliska handlingar. Medan passande handlingar belönas, förekommer sanktioner mot opassande. Institutioner strukturerar därigenom mänskligt handlande till mer stabila beteendemönster. Institutionerna kan utgöras av formella regler, t.ex. lagar och förordningar, till vilka det ofta finns tydliga belöningar och sanktioner kopplade. De kan även utgöras av informella regler, t.ex. sedvänjor, vanor och traditioner, där det många gånger är betydligt svårare att avgöra vad som kommer att hända om man utför godtagbara eller opassande handlingar, men där såväl belöningar som sanktioner kan vara nog så ansevära.³

Den rationalistiska styrmodellen kan betraktas som en viss sorts institution, nämligen en politisk sådan. Genom beteckningen 'politisk' vill jag markera att institutionen består av en uppsättning regler som till en betydande del har behandlats i de politiska beslutsprocesserna.⁴ Politiska institutioner tar sig alltså uttryck i ett antal nedtecknade offentliga regler,⁵ och det finns ofta förberedda procedurer för att ändra sådana regler. Politiska institutioner kringgärdas också av ett antal offentliga organisationer med uppgift att förvalta, utvärdera och utveckla institutionerna. Dessa organisationer kan vara politiska beslutsförsamlingar, exekutiver, departement och kommittéer, men även – och framförallt – myndigheter.⁶ Det är just på grund av att politiska institutioner medvetet 'bärs upp' och 'fram' av det politisk-demokratiska systemet som de blir särskilt intressanta för statsvetare att studera.⁷ Att politiska

¹ Premfors m.fl. 2003 kap. 13; RRV 1996a.

² Nationalencyklopedin.

³ Brunsson och Jacobsson 1998.

⁴ Jfr Lundquist 1998 s. 40 f. Lundquist använder begreppet "offentlig institution".

⁵ Offentliga regler kan vara författningar (lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter), men också sådant som interna arbetsordningar och instruktioner.

⁶ Moe 2003.

⁷ Politiska institutioner kan skiljas från sociala. Sociala institutioner, som att skaka hand, att inte snyta sig i bordsduken, att inte falla någon i talet, att passa tider etc. finns inte alls, eller mycket begränsat och/eller indirekt, uttryckta i det formella offentliga regelverket och bärs inte upp av offentliga organisationer. Gränsen mellan politiska och sociala institutioner är emellertid högst flytande, vilket tydliggörs när vi ser till institutioner som marknaden och familjen – är de politiska eller sociala?

institutioner i hög grad är uttryckta i offentliga regler och organisationer betyder inte att de inte också innehåller informella regler och relationer. Det gör de, och därtill ofta i hög grad.

Jag tänker här inte försöka ge någon mer preciserad definition av begreppet politisk institution. Men det rör sig alltså om beteenderegler som i betydande grad har tagit sig uttryck i offentliga beslut, regler och organisationer. Med *institutionalisering* avser jag att beteendereglernas formaliseringsgrad och/eller normaliseringsgrad (för-givet-tagenhet) ökar, och med *politisering* att beteendereglerna tar sig ökat uttryck i *offentliga* beslut, regler och organisationer. Politisering ses alltså som en viss typ av institutionalisering. Jag kommer även att använda mig av begreppet *institutionella arrangemang* och med det avse olika offentliga beslut, regler och organisationer som kringgärdar beteendereglerna.

Den rationalistiska styrmodellen är en politisk institution som vi i flera avseenden vet ganska lite om. Visserligen finns undersökningar som behandlar modellen ur ett funktionellt perspektiv, t.ex. om politiker och tjänstemän agerar i enlighet med modellen, om den får avsedda effekter, vad den i praktiken innebär för relationen mellan politiker och tjänstemän etc.¹ Frågan på vilket sätt styrmodellen har vuxit fram har däremot ägnats mindre intresse. Den bild som vanligtvis ges, och som framskyntar vid en genomläsning av propositioner och utredningar på området, är att modellen växte fram under 1980-talet.² Enligt denna bild skall två utredningar – Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén – ha identifierat ett antal problem som hade med regeringens styrning av förvaltningen och förvaltningens effektivitet att göra, och den lösning som de arbetade fram och som sedan också beslutades av riksdag och regering var den rationalistiska styrmodell som i dag kallas resultatstyrning.

I undersökningar som berört denna fråga framträder emellertid ofta en ganska annorlunda bild av hur den rationalistiska styrmodellen har vuxit fram. Två intressanta iakttagelser tenderar att återkomma. För det första att styrmodellens rötter sträcker sig betydligt längre tillbaka i tiden än till 1980-talets mitt. I en rapport till Maktutredningen 1989 drog t.ex. organisationsteoretikern Bengt Jacobsson följande slutsats efter att ha studerat hur näringspolitiken formades i Sverige:

Liknande krav på verksamheterna har lanserats under programbudgeteran på 60- och 70-talen, under moderniseringen av EA-systemen på 70-talet, när den nya budgethandboken lanserades, i samband med verksledningskommitténs förslag, under treårsbudgetrefor-
men och under den pågående utredningen om att förändra budgetpropositionen.³

¹ T.ex. Rombach 1991; Johansson 1995; Furubo och Wærness 1996; Ehn och Sundström 1997; K. Brunsson 1997, 2000; Sandahl 1999; RRV 1996a; Riksdagens revisorer 1995, 1997.

² Se Jacobsson och Sundström 2001 s. 3 ff.

³ Jacobsson 1989 s 147.

Ett tiotal år senare redovisade statsvetaren och dåvarande medarbetaren vid RRV, Stefan Lindström, följande slutsatser i en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, som just handlade om resultatstyrningens framväxt:

Det [utvecklingsarbetet] har präglats av omfattande problem och motgångar som dock har varit tillfälliga i den meningen att reformarbetet fortsatt där det tidigare avbrutits när möjligheter givits. Det har i allt väsentligt handlat om att trots svårigheter genomföra idéer som formulerades på ett tidigt stadium. Erfarenheter från genomförandeprocessen har främst uppfattats som hinder för att nå det uppsatta målet, och inte som underlag för eftertanke och analys. Kontrasten mot ett aktivt lärande har varit slående.¹

Bilden som ges här är att resultatstyrning är en modell som i praktiken introducerades redan under 1960-talet i samband med försöken med s.k. programbudgetering. Sedan dess har den, i olika former och under olika beteckningar, prövats i över 30 års tid. Under denna period har modellen, enligt denna bild, utsatts för ihållande och stundtals hård kritik. Delvis som en följd av denna kritik har dess innehåll också förändrats. Likväl har bakomliggande problemuppfattningar och huvudsakliga förslag till lösningar i hög grad varit desamma. Kritiken har, enligt denna bild, inte föranlett någon egentlig omprövning av modellen. Ansvariga aktörer har hastat vidare, och det hävdas att Sverige internationellt sett har gått långt, kanske allra längst, i försöken att utveckla och implementera styrmodellen.²

Den andra iakttagelsen är att de aktörer som har ansvarat för styrmodellen – i termer av idéutveckling, metoder, utbildningar, utvärderingar etc. – varit förhållandevis få och bildat en ganska homogen och sluten grupp.³ I denna grupp sägs deltagandet från politikernas sida ha varit begränsat.⁴ I en internationellt jämförande studie beskriver Christoffer Pollitt och Geert Bouckaert drivkrafterna bakom de senaste 20 årens reformarbete i Sverige på följande sätt:

...there was some 'external' debate and participation, but senior public servants kept a firm grip on the helm, and were never in the position of US or British or Canadian civil servants in being obliged to implement a reform agenda that had been substantially set by business advisers to the government, external think tanks or management consultants.

¹ Lindström 1996 s. 177. Jfr här också Lennart Lundquists inlägg i P1:s radioprogram "OBS" den 14 maj 2001 om planeringstänkandet i offentlig sektor: "Den som har varit med under en längre period noterar att samma argument och förslag i lätt skilda varianter dyker upp gång på gång. Det är lätt att förstå att nästa misslyckande snart kommer."

² Pollitt och Bouckaert 2000 *passim*.

³ Lindström 1997 s. 63; Jacobsson 1997 s. 108; Lægreid och Pedersen 1995 s. 22 f.

⁴ Något som Tarschys påstod redan 1974 (Tarschys 1974 s. 20 f.). Se även Wærness och Wigselius 1994.

(– – –) Much of what has emerged in Sweden so far (...) has been driven by a small number of civil servants and, frequently, without explicit, senior political support.¹

Pollitt och Bouckaerts uttalande gäller förvisso förvaltningspolitiken i stort, men man bör då ha i åtanke att den rationalistiska styrmodellen har varit ett centralt inslag i den svenska förvaltningspolitiken under många år, det kanske allra mest centrala.² Har tjänstemännen dominerat förvaltningspolitiken i stort finns det därför, menar jag, en hel del som talar för att de också i hög grad har styrt utvecklingen av den rationalistiska styrmodellen. Jacobsson framhåller också att ”mål- och resultatstyrning har förespråkats av en liten men över tiden allt mer betydelsefull grupp av organisationer.”³ De myndigheter som dominerat processen sägs ha varit några av regeringens s.k. stabsorgan, främst Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret under ledning av Finansdepartementets budgetavdelning.⁴

Avsaknaden av studier kring frågan om hur den rationalistiska styrmodellen har vuxit fram kan säkerligen förstås på flera olika sätt. En har kanske att göra med att modellen i hög grad har handlat om styrning via budgetprocessen. Budgetsystemet har nämligen tenderat att falla mellan de disciplinära stolarna. Statsvetarna har ryggt inför den ekonomiska begreppsapparat som omger budgeten och betraktat det som ett område för ekonomerna. Ekonomerna i sin tur har i sina studier ofta utelämnat de statsvetenskapliga aspekterna kring budgeteringen. Hur som helst är avsaknaden av studier på detta område olycklig, inte minst ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Modellen handlar ju om våra demokratiskt valda politikers försök att ’tämja’ byråkratin, och den är värd att undersöka enbart av den anledningen. Men frågan handlar också om hur politiska institutioner formas och utvecklas i en modern välfärdsstat som den svenska. I botten finns här den viktiga demokratiska frågan om vem som egentligen rör över våra politiska institutioner.

Syftet med denna avhandling är dels att beskriva den rationalistiska styrmodellens historiska närvaro och beständighet i svensk statsförvaltning, dels att förklara modellens grad av förändring/stabilitet.

I detta arbete har jag vägletts av de båda iakttagelserna ovan. Den första iakttagelsen – att modellens rötter går långt tillbaka i tiden – har legat till grund för mitt val av metodologi. Således använder jag mig av det perspektiv som inom statsvetenskapen och närliggande discipliner brukar kallas historisk institutionalism. Detta perspektiv fokuserar politiska

¹ Pollitt och Bouckaert 2000 s. 55 f., 182.

² Premfors m.fl. 2003 kap. 13.

³ Jacobsson 1997 s. 108.

⁴ Lindström 1996; Premfors 1999b s. 167.

institutioners förändring och, framförallt, stabilitet. Föreläsare för perspektivet har uppmärksammat att förändring inom många områden inte sker gradvis, genom lärande eller ett mer sökande och inkrementellt beteende utan att utvecklingen i stället präglas av långa perioder av stabilitet. Dessa perioder bryts visserligen då och då, men endast för att åter övergå i långa perioder av stabilitet. Perspektivet omfattar idén, att inriktningen på ett händelseförlopp under en stabil period avgörs på ett relativt slumpmässigt sätt under den kortare period – eller det s.k. formativa moment – som innebar att föregående period bröts. Händelseförloppet antas också bestämmas på sådant sätt att utvecklingen formas av självförstärkande krafter (positiv feedback) som gör att utvecklingskursen vidmakthålls.

I den historisk-institutionella litteraturen utpekas olika typer av självförstärkande krafter grundade i skilda teoretiska perspektiv. Den amerikanska sociologen James Mahoney skiljer t.ex. på funktionella, utilitära, legitimerande och maktbaserade krafter.¹ Jag har i den här undersökningen valt att fokusera maktbaserade krafter. Detta val har vägletts av den andra iakttagelsen ovan – att utvecklingsansvaret för styrmodellen har koncentrerats till ett fåtal aktörer på tjänstemannanivå. Teoretiskt knyter undersökningen an till vad som ibland benämns 'byråkratiforskningen'. En utgångspunkt är därmed att statsförvaltningens historia, organisation och relation till omgivningen utgör centrala aspekter för den som vill förstå hur politiska institutioner förändras. Andra studier av svensk förvaltning visar också på vikten av att beakta förvaltningens egenskaper i samband med att politiska institutioner utformas.² De visar att rolluppfattningar och ideologier inom förvaltningen kan begränsa politikernas möjligheter att förändra. De visar också att förvaltningar ofta är kompetenta och skickliga aktörer som genom argumentation och nätverkande kan påverka politikernas viljeinriktningar.

Det ovan sagda antyder att forskningsprocessen i denna undersökning har följt ett visst bestämt mönster. Enligt detta har olika empiriska iakttagelser väckt min nyfikenhet och inspirerat mig till att genomföra undersökningen. Iakttagelserna har även legat till grund för sökandet efter relevanta perspektiv. Detta är visserligen ingen felaktig beskrivning av hur processen har gått till, men den är samtidigt ofullständig. För, som ofta är fallet, har det också funnits inslag av en omvänd process, där alltså perspektivet varit utgångspunkt för sökandet efter ett lämpligt empiriskt fall. Här är det snarare olika iakttagelser kopplade till det aktuella perspektivet – i mitt fall historisk institutionalism – som har väckt nyfikenhet och inspirerat till att genomföra undersökningen. Jag skall peka på några sådana iakttagelser.

¹ Mahoney 2000 s. 513.

² T.ex. Lundqvist 1971; Hecló 1974; Lindensjö 1981; Jacobsson 1984; Rothstein 1986; Soininen 1992; Öberg m.fl. 1999; Ahlbäck 1999; Persson 2001; Duit 2002.

Det historisk-institutionella perspektivet är relativt färskt. Vissa idéer och begrepp har visserligen funnits under en längre tid, men det är först under det senaste decenniet som perspektivet tagit formen av ett mer sammanhållet perspektiv. Steinmos, Thelens och Longstreths antologi *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* från 1992 brukar här pekats ut som 'startskottet'. Under de tio år som förflutit sedan antologin publicerades har perspektivet diskuterats flitigt och vidareutvecklats. Diskussionen har gällt alltifrån vilka perspektivets ontologiska utgångspunkter är till hur olika begrepp inom perspektivet skall förstås och tillämpas. Denna diskussion pågår för fullt, vilket kanske kan förklara svårigheterna att hitta mer renodlade historisk-institutionella undersökningar där de analysverktyg som perspektivet rymmer tillämpas mer strikt och systematiskt. Jag känner inte till någon sådan svensk studie. Däremot finns ett antal svenska studier som har en historisk-institutionell *karaktär*, eller tydliga historisk-institutionella *inslag*.¹

Vidare kan noteras att en betydande del av diskussionen om det historisk-institutionella perspektivet har förts inom ramen för en bredare diskussion om den s.k. nyinstitutionalismen. Denna ism har varit på stark frammarsch inom samhällsvetenskapen under senare år.² Utvecklingen speglar ett ökat allmänt intresse inom forskarvärlden att försöka förklara samhällsförändringar med hjälp av institutioner. Frågor om hur institutioner förändras och vidmakthålls har också fått ökad uppmärksamhet. Nyinstitutionalism är dock långt ifrån något entydigt område. Tvärtom finns det vitt skilda uppfattningar om vad begreppet omfattar. Exempelvis menar statsvetaren Guy Peters att nyinstitutionalismen består av inte mindre än sju olika skolbildningar.³ Oftast urskiljs dock endast tre, varav historisk institutionalism är en. De båda andra är rational choice-institutionalism och sociologisk institutionalism.⁴

Mer precist hur dessa tre perspektiv förhåller sig till varandra råder det delade meningar om. Vissa menar att de har ganska mycket gemensamt och att många skillnader dem emellan kan diskuteras i termer av grader snarare än arter. Andra gör bedömningen att det rör sig om i grunden olika perspektiv, skapade för vitt skilda syften. Det som huvudsakligen förenar dem är, enligt dessa bedömare, att institutioner ses som viktiga bestämningsfaktorer vid samhällsliga förändringsprocesser; det finns en gemensam idé om att institutioner är trögrörliga

¹ Jag tänker på t.ex. Premfors 1999a; Premfors kommande; Bro 2000; Lindvert 2002; Lindbom 1995; och Rothstein 1992.

² Peters 1999; March och Olsen 1989.

³ Peters 1999.

⁴ Se t.ex. Hall och Taylor 1996; Premfors 1996; Immergut 1998; Thelen 1998; Torfing 2001; Persson 2003.

fenomen som skapar mer eller mindre stabila handlingsmönster genom att möjliggöra vissa handlingar och förhindra andra.¹

Det historisk-institutionella perspektivet är alltså förhållandevis nytt, och det pågår diskussioner av olika slag om hur man kan och bör betrakta och använda sig av det samt hur det förhåller sig till andra nyinstitutionella perspektiv. *Ett kompletterande syfte* med denna avhandling är att bidra till den diskussionen. Mer precist vill jag, med utgångspunkt dels i olika vetenskapliga texter på området, dels i själva undersökningen, framhålla *ett* sätt på vilket perspektivet kan betraktas och särskiljas från de andra nyinstitutionella perspektiv som det brukar jämföras med. Genom att pröva perspektivet på ett empiriskt fall vill jag också visa hur man konkret kan använda sig av det och vilken typ av kunskap det genererar.

Den rationalistiska styrmodellen

Den politiska institution vars framväxt jag ämnar undersöka kallar jag alltså den rationalistiska styrmodellen. Eftersom syftet bl.a. är att utröna denna institutions historiska närvaro och stabilitet i staten vill jag här inledningsvis ange vad *jag* avser med modellen. Först dock ett par preciseringar. Den styrmodell jag beskriver nedan har varit avsedd att användas i olika relationer inom den statliga sektorn. Den har setts som ett instrument för myndigheternas interna styrning. Den har också varit ämnad att omfatta relationerna mellan regering och myndigheter. Under de allra senaste åren har den också kommit att omfatta relationen mellan riksdag och regering. I den här undersökningen ligger fokus på den andra relationen, *den mellan regeringen (med dess kansli) och myndigheterna*. Vid sidan av denna fråga, som alltså gäller vilka nivåer styrmodellen omfattar, har även frågan om modellens sektoriella omfattning varit framträdande. En tydlig gräns har dragits mellan den civila och den militära delen av förvaltningen. Styrningen av den militära delen har i hög grad diskuterats i särskilda utredningar och propositioner. Den här undersökningen gäller modellens framväxt inom *den civila delen av förvaltningen*. Slutligen har jag också gjort en tidsmässig avgränsning. Undersökningen sträcker sig fram till slutet av 1990-talet och det s.k. Vestaprojektet.

Den rationalistiska styrmodellen bygger på en grundläggande föreställning om att politikerns och tjänstemäns verksamheter både kan och bör hållas isär. Politikerna skall generellt ägna sig åt politik, vilket anses vara liktydigt med att formulera mål och riktlinjer för förvaltningen samt utvärdering av resultat. Tjänstemännen skall generellt ägna sig åt admini-

¹ Premfors m.fl. 2003 kap. 2.

stration, vilket anses vara liktydigt med att bestämma vilka medel som skall användas för att nå de politiska målen. Politikerna skall därför så långt möjligt delegera beslut till tjänstemännen. Det gäller både sakreglering och administrativ reglering. Vad gäller det senare skall myndigheterna i princip själva och under eget ansvar bestämma i frågor som rör intern organisation och personal (rekrytering, lön, utbildning etc.). Ökad frihet skall också ges vad gäller hanteringen av resurser.

Utöver denna delegering innebär styrmodellen att politikerna skall formulera mål för statsförvaltningens alla olika verksamheter. Till målen skall tilldelade resurser kopplas. Dessa mål går dock långt utöver triviala uppgifts- eller problembeskrivningar, såsom att 'minska brottsligheten' eller 'öka trafiksäkerheten'. Sådana 'mål' har ju funnits lika länge som vi har haft en förvaltning.¹ Den rationalistiska styrmodellen kräver betydligt mer sofistikerade målformuleringar. Således skall regeringen dels formulera mål som tar sikte på en myndighets konkreta aktiviteter, eller 'prestationer' (i dag kallas dessa verksamhetsmål, t.ex. antal hastighetskontroller), dels formulera mål som anger vilka effekter verksamheten syftar till att uppnå (i dag kallas dessa effektmål, t.ex. minskad dödlighet i trafiken). Målen skall vara möjliga att bryta ner i delmål. Myndighetsövergripande mål skall alltså kunna brytas ner i myndighetsspecifika mål, vilka i sin tur skall kunna brytas ner i mer avgränsade mål. Förvaltningen skall på motsvarande sätt brytas ner i mindre operativa delar. Sektorer bryts ner i myndigheter, som bryts ner i myndighetsdelar, som bryts ner i mindre myndighetsdelar. Varje del tilldelas sedan de olika (del)målen med tillhörande resursram.

Till detta kommer krav på precision i målformuleringarna. Beroende på målen nivå skiftar precisionskraven. Allmänt gäller dock att målen så långt möjligt skall följa de s.k. SMART-kriterierna. Kriterierna innebär att målen i största möjliga utsträckning skall vara:

- Specifika: tydligt ange vad som skall uppnås.
- Mätbara: möjliga att följa upp med resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
- Accepterade: godkända och uppfattas som relevanta av de verksamhetsansvariga.
- Realistiska: möjliga att uppnå.
- Tidsatta: tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.²

Den rationalistiska styrmodellen förutsätter vidare att de resultat som förvaltningens alla olika delar åstadkommer i form av måluppfyllelser och kostnader följs upp och förs tillbaka till politikerna. Resultaten skall alltså i ett slags reversibel process, i förhållande till de tidigare nerbrutna målen, aggregeras och forma helhetsbilder av förvaltningens måluppfyllelser och

¹ Jfr Rombach 1991 s. 10.

² Ds 2000:63 s. 54.

kostnader. Eftersom det rör sig om hierarkiska kedjor av mål, resultat och kostnader som går långt ner i enskilda myndigheter förutsätts myndigheterna själva stå för stora delar av aggregeringen och resultatrapporteringen till politikerna. Politikerna skall dock vägleda myndigheterna i deras återrapportering genom att ange vilken typ av information de vill ha. Bristfälliga resultat skall leda till reaktioner och ansvarsutkrävanden. I nästa steg skall resultaten utgöra underlag för nästa cykel av resurstilldelning med därtill kopplade mål. Allt detta arbete skall ske i nära samarbete mellan politiker och tjänstemän. Modellen förutsätter löpande informella kontakter och återkommande möten mellan departements- och myndighetsledningarna.

Sammanfattningsvis består den rationalistiska styrmodellen, såsom jag definierar den, av två huvudkomponenter. Den ena är *delegering*. Den andra är vad som i den vetenskapliga litteraturen ibland benämns *rationalistisk policyanalys*.¹

Val av perspektiv

I denna undersökning använder jag mig alltså av det perspektiv som kallas historisk institutionalism. I detta avsnitt motiverar jag detta val. (I nästa kapitel beskriver jag perspektivet mer utförligt.) Det historisk-institutionella perspektivet har ett särdrag som skiljer det från sina båda 'kusiner', rational choice-institutionalism och sociologisk institutionalism. Dessa båda utgår ju från basala och genomarbetade idéer om aktörers beteenden – rational choice-institutionalismen från den nyttomaximerande och konsekvenslogiskt agerande aktören (economic man) och sociologisk institutionalism från den legitimitetsmaximerande och lämplighetslogiskt agerande aktören (sociological man). Genom uppbyggnaden av dessa båda 'model of man' kan de karakteriseras som två mer fullgångna generella samhällsteorier. Det övergripande målet med forskningen inom dessa traditioner är också att vidareutveckla och förfina dessa 'model of man'.

Det historisk-institutionella perspektivet saknar en egen 'model of man'. I den bemärkelsen är det betydligt fattigare än de båda andra nyinstitutionella perspektiven. Som jag ser det är heller inte avsikten att skapa en egen 'model of man' eller att allmänt ta ställning till vilken 'model of man' som är bäst.² Det historisk-institutionella perspektivet har, åtminstone enligt min tolkning, ett något annorlunda syfte. Det handlar inte lika mycket om att testa och bygga förklarande teorier – särskilt inte av det mer grandiosa slaget – som om att

¹ Premfors 1989; Peters 2001 s. 272, 276; Wittrock 1980 s. 17; Wittrock och Lindström 1984.

² Jfr Premfors 2002 s. 8; även Duit 2002 s. 16.

låna etablerade teorier på 'mellannivå'¹ för att via studiet av historiska processer förklara stabiliteten och kontinuiteten hos unika och komplexa fenomen som betraktas som betydelsefulla. I detta arbete bör vi inte, enligt historiska institutionalister, *på förhand* bestämma oss för vare sig vilken 'model of man' som är viktigast eller på vilken analysnivå de viktigaste aktörerna finns. Det gäller i stället att hålla öppet för förklaringar av både aktörs- och strukturkaraktär och för olika 'model of man'.² Det gäller också att hålla öppet för att det kan vara fruktbart att studera olika skeenden i ett och samma händelseförlopp utifrån skilda analysnivåer (individer, enheter, myndigheter eller hela förvaltningen). Det historisk-institutionella perspektivets styrka är att det förser oss med ett antal verktyg som underlättar detta arbete. Perspektivet är således i första hand strukturerande och dess särprägel snarare av metodologisk än teoretisk art.³ Statsvetaren Paul Pierson deklarerar i sammanhanget:

In my own usage, historical institutionalism cuts across the usual sharp dichotomy between rational choice and non-rational choice work, drawing instead on research within both traditions that emphasizes the significance of historical processes.⁴

För historiska institutionalister är ett undersökt fall alltså inte ett medel för att uppnå ett övergripande teoretiskt mål på samma direkta sätt som inom t.ex. rational choice-institutionalismen och sociologisk institutionalism. Teoriutvecklingen är nedtonad; fallet är i högre grad ett mål i sig.⁵ Detta kan förstås beskrivas som perspektivets svaghet – det hjälper oss i mindre utsträckning att utveckla nya eller att förbättra existerande teorier.

Att de fall som studeras genom historisk institutionalism i hög grad är mål i sig betyder inte att det rör sig om rena beskrivande fallstudier i den mening som Sharan B. Merriam definierar beskrivande fallstudier, dvs. som utformade i ett "teoretiskt vakuum",⁶ där forskaren bara presenterar 'one damn thing after another'. Syftet är ju att förklara händelser, men dessa förklaringar är kvalitativt annorlunda än i traditionella variabelorienterade analyser.⁷ Sådana variabelanalyser rymmer, menar de historisk-institutionella forskarna, en

¹ Se Merriam 1994 s. 68 ff. som skiljer mellan "grand theories", "middle-range theories" och "substantive theories".

² Jfr Sinatra 1996 s. 31 och 34 f. Att perspektivet medger att teorier lånas från både aktörs- och strukturorienterade perspektiv betyder inte att enskilda forskare inte kan vara mer benägna att utgå från endera.

³ Se Premfors 2002 som ser perspektivet i första hand som "a set of ideas telling us how we ought to study macro-historical processes" (s. 9).

⁴ Pierson 1996 s. 131.

⁵ Thelen och Steinmo 1992 s. 13; Sinatra 1996 s. 34; Thelen 1998 s. 32 ff.

⁶ Merriam 1994 s. 41.

⁷ Lindvert 2002 s. 43 f.

uppsättning alltför rigorösa ontologiska antaganden.¹ Peter Hall har föreslagit att forskarna skall utgå från en ny uppsättning ontologiska antaganden om orsakssamband och att denna nya ontologi också kräver nya metodologier – ”our ontologies have outrun our methodologies”.² Snarare än att visa *att* en oberoende variabel påverkar en beroende variabel på ett visst generellt sätt bör forskningen inriktas på att visa *hur* olika variabler förhåller sig till och påverkar varandra över tid.³ För att tala med vetenskapsfilosofen Andrew Sayer:

...what we would like...is knowledge of *how* the process works. Merely knowing that ‘C’ (*cause*) has generally been followed by ‘E’ (*effect*) is not enough; we want to understand the continuous process by which ‘C’ produces ‘E’...⁴

Uttryckt i vanliga metodologiska termer använder sig historisk-institutionella forskare av fallmetoden. Men det rör sig alltså inte om den typ av fallstudier där en oberoende variabels effekter på en eller ett fåtal beroende variabler undersöks genom att följa handlingar och beslut under en kortare tidsperiod. Som påpekats försöker den historisk-institutionella forskaren i stället fånga och rekonstruera dynamiken och samspelet mellan många olika faktorer genom att göra ett stort antal observationer under en längre tidsperiod.⁵ Dessa observationer sker inte tygellöst utan styrs av vissa bestämda metodologiska och teoretiska idéer om hur processen utvecklas. (Mer om dessa idéer i kapitel två och tre.) Detta innebär att historiska institutionalister är engagerade i ett projekt som är ganska annorlunda än det som flertalet historiker är

¹ Peter Hall pekar ut några sådana, särskilt viktiga, antaganden: “In general the approach assumes unit homogeneity, which is to say that, other things being equal, a change in the level of a causal variable *x* will produce a corresponding change in the level of the outcome variable *y* of the same magnitude across all the cases. It assumes that there is no systematic correlation between the causal variables included in the analysis and other causal variables omitted from it. It assumes that all the relevant interaction effects among the causal variables have been captured by interaction terms in the regression. It assumes that the cases are fully independent, such that the values of the causal variables in one case are unaffected by the value of those variables or the outcomes in other cases. ...[It] assumes that there is no reciprocal causation, i.e. that the causal variables are unaffected by the dependent variable” (Hall 2001 s. 13; jfr Tilly 1995 s. 1595 f.). Hall menar att samhällsforskarna har kommit att producera alltfler empiriska undersökningar som avslöjar mer komplexa orsakssamband (Hall 2001 s. 16). De visar bl.a. att en ökning av en variabel *x* i vissa fall kan orsaka en ökning i en annan variabel *y*, medan en ökning av variabeln *y* i andra fall kan orsakas av förändringar av en helt annan variabel *z*. De visar också att en ökning av variabel *x* kan orsaka en ökning av variabel *y* vid en tidpunkt men inte vid en annan tidpunkt. En ökning av variabel *x* kan också orsaka en effekt *y* i vissa fall, men helt andra effekter i andra fall. Man har också iakttagit att samtidigt som en effekt *y* är beroende av värdet på flera olika variabler *x*, *z*, *w*, så är dessa variablers värden i sin tur beroende av varandra (jfr Tilly 1995 s. 1601). Den här typen av mer komplexa orsakssamband kan svårigen fångas genom den traditionella variabelanalysen, menar Hall.

² Hall 2001 s. 20; se även Tilly 1995 s. 1602 och 1605.

³ Bennett och George 1997 s. 5; Hall 2001 s. 22.

⁴ Sayer citerad ur Lindvert 2002 s. 44.

⁵ George och McKeown 1985 s. 36; Bennett och George 1997 s. 4; se även Mörth 1996 s. 12 f. och Lindvert 2002 s. 42 f.

engagerade i.¹ ”Tillvägagångssättet innebär ett avkall på den historiska metodens kontextuella beskrivning till förmån för att vissa teoretiskt motiverade ’spår’ följs”, skriver statsvetaren Jessica Lindvert. I den här undersökningen har detta teoretiska ’spår’ alltså med byråkratins makt att göra. Den här typen av fallmetod – som alltså innebär en kartläggning av hur processer utvecklas med avseende på teoretiskt relevanta variabler – har kallats ’process tracing’, eller med en kanske inte fullt så aptitlig svensk term processspårning.²

Att historiska institutionalister fokuserar enskilda händelseförlopp betyder inte att deras studier saknar lärdomar av generellt slag. Det rör sig som sagt om fallstudier; framväxten av den rationalistiska styrmodellen är ett fall av en politisk institutions framväxt i staten. Genom att säga att undersökningen är ett fall av någonting sägs också att den inte enbart behöver syfta till att ge en fyllig bild av fallet utan att den också kan bidra med kunskaper om en viss generell problematik.

En vanlig kritik mot den kvalitativa tolkande fallstudien, dvs. den typ av fallstudie där den information som genereras används för att utveckla nya teorier eller för att belysa, stödja eller ifrågasätta etablerade teorier,³ är att det inte går att generalisera utifrån ett fall, eftersom ett fall är en unik händelse. Jag menar att den kritiken missar målet. I linje med det som sagts ovan bör man vid kvalitativa fallstudier inte betrakta ett fall som *en* händelse. Att kvalitativt redogöra för ett fall är alltid att redogöra för en process. En process kan beskrivas som ett antal händelser som följer på varandra, ett händelseförlopp. Det är naturligtvis inte möjligt att beskriva och analysera alla händelser i ett sådant förlopp. Den kvalitativa tolkande fallstudien går ut på att utifrån vissa teoretiska utgångspunkter försöka identifiera och beskriva ett mindre antal (viktigare) händelser som tillsammans är tillräckliga för att (nöjaktigt) beskriva förloppet och på så sätt göra det mer överskådligt och begripligt.⁴ Användare av den kvalitativa tolkande fallmetoden gör antagandet, att även om varje sådan händelse i grund och botten också är unik, precis som hela händelseförloppet, så har åtminstone en del av dem karaktärsdrag som gör det både rimligt och fruktbart att se dem som *typer av händelser*. Det är alltså händelser av en viss karaktär som kan förväntas förekomma även i andra fall och vara viktiga för händelseutvecklingen även där.⁵

¹ Hall 2001 s. 30.

² George och McKeown 1985; Bennett och George 1997; jfr Hall 2001 s. 24 ff. som talar om ”systematic process analyses”.

³ Merriam 1994 s. 41.

⁴ Ibid. s. 24 ff.

⁵ Jfr Hall 2001 s. 22.

Disposition

Undersökningen består av tre delar. Den första innehåller utöver detta inledande kapitel ytterligare tre. I *kapitel två* ges en utförlig beskrivning av det historisk-institutionella perspektivet. I fokus står ett antal begrepp, eller analysverktyg, som kan sägas utgöra perspektivets kärna, nämligen stigberoende, formativa moment och självförstärkande krafter. I *kapitel tre* presenteras undersökningens teoretiska utgångspunkter. Jag introducerar ett antal 'byråkratisyner', under vilka jag sorterar in olika mer specifika teorier om byråkratins makt. I *kapitel fyra* redogör jag för materialinsamlingen.

Undersökningens andra del består av åtta empiriska kapitel, *kapitel fem till tolv*. Empirin presenteras i form av en längre berättelse kring den rationalistiska styrmodellens framväxt. Det är en kronologiskt upplagd redovisning och analys av olika händelser som jag har funnit intressanta givet de teorier och den metodologiska ansats jag valt. Varje kapitel omfattar en avgränsad tidsperiod. De är upplagda så, att jag först ger en tämligen empirinära skildring av händelseförloppet. I slutet av varje kapitel ges en sammanfattande kommentar, där jag lyfter fram och analyserar olika händelser som jag menar är av särskild vikt för mina slutdiskussioner i avhandlingens tredje del. Jag har i dessa kommentarer valt att inte explicit återknyta till de metodologiska och teoretiska begrepp som presenteras i avhandlingens första del. Berättelsens längd och detaljeringsgrad ställer höga krav på läsvänlighet, och ett försök att löpande tolka olika händelser i de begrepp som presenteras i inledningskapitlet hade, menar jag, riskerat att väsentligt minska textens tillgänglighet. I stället har jag valt att spara dessa tolkningar till avhandlingens tredje del. Här finns dock ett pris. Avståndet mellan avhandlingens första och tredje del är långt, och läsaren kan ha svårt att hålla diskussionerna från den första delen levande genom hela berättelsen.

Undersökningens tredje del består av två kapitel. I *kapitel tretton* tolkar jag min empiriska berättelse utifrån de historisk-institutionella begrepp jag diskuterar i kapitel två. Med utgångspunkt i undersökningens resultat reflekterar jag därefter, i *kapitel fjorton*, mer allmänt kring det historisk-institutionella perspektivet. Kapitlet innehåller också en diskussion där jag knyter an undersökningens resultat till den vidare frågan om hur regeringens styr, och kan styra, förvaltningen.

KAPITEL 2

Ett historisk-institutionellt perspektiv

The current functioning of institutions cannot be derived from the aspirations of the original designers. Processes evolving over time lead to quite unexpected outcomes.

Paul Pierson

I kapitel ett har jag redogjort för det historisk-institutionella perspektivets grundläggande idéer och utgångspunkter. Jag hävdade att perspektivet främst skall ses som ett metodologiskt och inte ett särpräglat teoretiskt perspektiv. Dess styrka är att det förser oss med en uppsättning analytiska verktyg som underlättar arbetet med att redogöra för komplexa och i tiden utsträckta processer som kan förklara situationer och förhållanden som vi betraktar som intressanta och betydelsefulla. I detta arbete måste perspektivet utnyttja "samhällsforskningens stora förråd av mer specialiserade teorier på mellannivå."¹ De teorier på mellannivå som jag valt att utgå från presenteras i nästa kapitel. I detta kapitel skall jag först redogöra för de analytiska verktyg som utvecklats inom det historisk-institutionella perspektivet.

Stigberoenden

Det historisk-institutionella perspektivet beskylls inte sällan för att stanna vid det triviala konstaterandet att tidigare händelser påverkar senare – att 'history matters'.² Som påpekats i kapitel ett antas historien emellertid spela roll på ett bestämt sätt. Perspektivet understryker starkt betydelsen av ett särskilt slags process kallad *stigberoende* eller *spårbundenhet* (path dependence). Kärnfullt uttryckt är idén att relativt slumpartade händelser kan sätta igång historiska förlopp på sådant sätt att utvecklingen präglas av betydande och tilltagande

¹ Premfors m.fl. 2003 s. 52.

² Se t.ex. Thelen 1998 s. 5; Hall 2001 s. 30.

stabilitet.¹ Händelsers utfall antas i hög grad vara beroende av de omständigheter som råder i initialskedena; stigberoendeprocesser antas uppstå i speciella situationer, s.k. *formativa moment* (critical junctures). Dessa moment kännetecknas av osäkerhet, såtillvida att flera olika handlingsalternativ är möjliga. När ett visst handlingsalternativ valts blir det emellertid allt svårare att återvända till utgångsläget:

Critical junctures are characterized by the adoption of a particular institutional arrangement from among two or more alternatives. These junctures are 'critical' because once a particular option is selected it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available. After a critical juncture, previously available options are increasingly closed off.²

Att det gradvis blir svårare att återgå till utgångsläget och välja tidigare tillgängliga alternativ beror på att de institutionella arrangemang som initialt väljs bildar grund för krafter som formar händelseutvecklingen i en viss bestämd riktning. Dessa krafter tenderar att vara självförstärkande, vilket gör att de inte bara vidmakthåller utan också förstärker en viss utvecklingskurs. På så sätt kommer rörelsen längs den inslagna vägen att successivt 'läsa in' en viss lösning. Förekomsten av dessa s.k. *självförstärkande krafter* (increasing returns) gör således att utvecklingen kommer att präglas av betydande stabilitet och kontinuitet.³

Determinismen i detta skall dock inte överdrivas. Att vissa lösningar blir 'inlåsta' betyder inte att de blir för evigt rådande. Inte heller betyder det att kommande reformer blir givna. Snarare än determinism handlar det om att tidigare möjliga lösningar blir avskurna och att rådande institutioner kommer att påverka kommande vägval. Institutionell förändring sker inte skilt från utan mot bakgrund av tidigare institutioner.⁴ Förändring inträffar när de tidigare självförstärkande krafterna försvagas. Såväl exogena som endogena händelser som inte kan integreras i en rådande stigberoendeprocess kommer så småningom att orsaka en institutionell kris, och vi får till slut en situation där den gamla stigen överges men där någon ny ännu inte har beträffats.⁵ Ett formativt moment har uppstått. Dessa moment kan passera relativt obemärkt.

¹ Jfr Premfors 2000 s. 111; Peters 1999 s. 63.

² Mahoney 1999 s. 6 f.; jfr Pierson 1998 s. 6 f.

³ Självförstärkande stigberoenden torde vara den vanligaste formen av stigberoenden. Vissa menar också att det är den enda (se Pierson 1997 s. 1). Andra menar dock att det finns andra former. Pierson (1997), Mahoney (1999) och Peters (1999) diskuterar *reaktiva* stigberoenden. (Peters använder inte begreppet "reaktiv" utan talar om "evolutionära" processer.) Till skillnad från stigberoenden av självförstärkande karaktär, där ett tidigt mönster reproduceras och stabiliseras, innebär reaktiva stigberoenden att de initiala slumpartade händelserna sätter igång en kedja av reaktioner som styr det fortsatta förloppet. Utvecklingen är reaktiv i bemärkelsen att varje händelse i förloppet delvis är en reaktion på närmast föregående händelse; varje händelse i förloppet är beroende av föregående händelse och orsak till efterföljande händelse. I den här undersökningen fokuserar jag självförstärkande stigberoenden.

⁴ Jfr Duit 2002 s. 26.

⁵ Jfr här Kuhns (1962) diskussion om paradigmskiften.

Flera handlingsalternativ är visserligen möjliga, men det behöver inte råda nämnvärda åsiktsskillnader bland inblandade aktörer om det val som träffas. I andra fall kan förhållandena vara betydligt mer ansträngda. Jacob Torfing beskriver hur situationen kan te sig när en gammal institution bryts ner och flera handlingsalternativ står öppna:

Faced with anomalies, puzzles, and challenges to which the established policy path have no adequate answers, the structured coherence of the policy path will start to dissolve. Sedimented institutions will become destabilized and fixed meanings will start to float. The dislocation of the policy path creates a strategic terrain for political processes of disarticulation and rearticulation. A window of opportunity is opened, and old and new agencies begin to struggle over how to reform current policy. (– – –) Some strategies will attempt to restore the past by rehabilitating old virtues, habits, and regulations, whereas other strategies will aim to put things together in an entirely new way. Some strategies will be nurtured by a pioneer spirit, whereas others will rely upon imitation.¹

De val som görs i samband med formativa moment är alltså resultat av komplexa politiska processer, ibland präglade av samförstånd, ibland av stridigheter.² Flera handlingsalternativ är som sagt möjliga, men samtidigt kan inte vilka alternativ som helst väljas utan de är betingade av institutionella kvarlevor från den gamla stigen; de nya institutionella arrangemangen formas i en intrikat process där gamla idéer och aktörer möter nya dito. Hur pass mycket 'nytt' ett förändrat arrangemang innehåller kan alltså vara svårt att avgöra. Samtidigt är det inte avgörande för bedömningen av om ett formativt moment har ägt rum eller inte. Avgörande är i stället – det är åtminstone min tolkning – om det förändrade arrangemanget medför att incitament skapas för centrala aktörer på området att agera för ett bevarande av den institution som studeras.³

Att stigberoendeprocesser är känsliga för omständigheter som råder i inledningsskedena medför att händelser som kan framstå som små och obetydliga blir intressanta att studera: "Thus, when a particular event in a sequence occurs will make a big difference. 'Small' events early on might have big impacts, while 'large' events at later stages may be less consequential."⁴ Alldeles beroende på *när* de inträffar kan alltså även de mest oansenliga händelserna bli mycket konsekvensrika – *timing* är viktigt.

¹ Torfing 2001 s. 288, 290.

² Peters 1999 s. 72.

³ Jfr Deeg 2001 s. 7 och 14; jfr även Duit 2002 s. 135.

⁴ Pierson 1998 s. 6; jfr David 1985 s. 332.

Ytterligare ett drag som kännetecknar stigberoenden är oförutsebarhet – de leder till icke avsedda effekter.¹ Dessa icke avsedda effekter är ett resultat av de förhållanden som råder under de formativa momenten. Processernas karaktär – där alltså även små och historiskt tidsbundna händelser spelar stor roll – gör att det mer som av en slump lätt kan uppstå strukturer som bildar plattform för krafter som blockerar och perverterar den utveckling och de effekter som valda institutionella arrangemang syftar till.² För att tala med Goodin:

Institutions are often the product of intentional activities gone wrong – unintended by-products, the products of various intentional actions cutting across one another, misdirected intentions or just plain mistakes.³

Att en valsituation har präglats av oförutsebarhet betyder att de effekter som valda alternativ kom att få inte kan förklaras utifrån de maktförhållanden som rådde vid valsituationen; de val som initialt träffades borde inte ha träffats om beslutsfattarna känt till de effekter som valen kom att få. Mahoney skriver:

In a path-dependent pattern, selection processes during a critical juncture period are marked by contingency. Contingency refers to the inability of theory to predict or explain, either deterministically or probabilistically, the occurrence of a specific outcome. A contingent event is therefore an occurrence that was not expected to take place, given certain theoretical understandings of how causal processes work.⁴

Sammantaget formar alla dessa drag som kännetecknar stigberoende processer ett idékomplex som enligt Pierson i hög grad skakar om dominerande föreställningar om hur politiska institutioner formas:

All of these features stand in sharp contrast to prominent modes of argument and explanation in political science, which attribute “large” outcomes to “large” causes, rather than to small or accidental events, and emphasize the prevalence of unique, predictable political outcomes, the irrelevance of timing and sequence, and the capacity of rational actors to design and implement optimal solutions (given their resources and constraints) to the problems that confront them.⁵

¹ Premfors 2000 s. 110; Mahoney 1999 s. 6 ff.; Hall och Taylor 1996 s. 941 f.; Thelen 1998 s. 24; David 1985 s. 332.

² Torfing 2001 s. 291.

³ Goodin 1996 s. 28.

⁴ Mahoney 2000 s. 513.

⁵ Pierson 1997 s. 1.

Att pröva stigberoenden

En fråga som mer sällan diskuteras i den historisk-institutionella litteraturen, men som är alldeles central när det kommer till empiriska undersökningar, är hur stigberoenden kan prövas.¹ Hur urskiljer man en stigberoendeprocess – om den alls har varit närvarande och i så fall dess början och eventuella slut? Detta är en central metodfråga som rör mötet mellan teori och empiri. Vilka frågor måste ställas till materialet, och vilka iakttagelser måste göras för att kunna hävda att utvecklingen har präglats av ett stigberoende? Som framgått fokuserar det historisk-institutionella perspektivet två processer: en konstituerande – det formativa momentet – och en reproducerande – självförstärkningen.² Identifieringen av en stigberoendeprocess består i att *både* spåra tillbaka det nutida fenomen som intresserar forskaren till en eller flera konstituerande händelser (det formativa momentet) *och* påvisa de självförstärkande krafter som detta eller dessa händelser har givit upphov till.

Att pröva formativa moment

Av resonemanget ovan framgår att ett formativt moment kännetecknas av *väsentlighet*, genom att utgöra en brytpunkt mellan två incitamentsstrukturer. Före det formativa momentet präglas det undersökta området av vissa institutionella arrangemang som ger centrala aktörer incitament att agera på vissa sätt. De händelser som inträffar under det formativa momentet innebär att incitamentsstrukturen förändras. Den nya strukturen skapar självförstärkande krafter, dvs. strukturen formas på sådant sätt att agerandet hos vissa betydelsefulla aktörer på området får en stabiliserande verkan på den institution som studeras, vilket i sin tur gör att aktörerna blir än mer betydelsefulla osv. Formativa moment kännetecknas också av *osäkerhet* och *oförutsebarhet*, genom att flera olika handlingsalternativ är möjliga och genom att valda alternativ ger upphov till oavsedda konsekvenser.

Dessa karaktärsdrag kan användas för att pröva formativa moment. Till att börja med kan kandidater till ett formativt moment urskiljas genom att följa processen bakåt och leta efter diskontinuiteter i händelseutvecklingen.³ Ett alternativt tillvägagångssätt är att använda sig av tidigare forskning på området och söka efter förslag till startpunkter. Jag har följt den senare strategin. (Jag har ju utifrån tidigare studier valt att pröva införandet av

¹ Torfing 2001 s. 292; Thelen 1998 s. 31 f.

² Jfr Sinatra 1996 s. 21.

³ Sinatra 1996 s. 23.

programbudgetering i staten som startpunkt.) Kandidaterna kan sedan prövas genom s.k. kontrafaktiska argument. Kontrafaktiska argument är uttalanden om vad som kunde ha inträffat men inte gjorde det.¹ De har oftast formen ”om A hade inträffat så hade också B inträffat” eller ”om A inte hade inträffat så hade inte heller B inträffat”. Kontrafaktiska argument kan användas för att pröva formativa moment. Mahoney menar t.ex. att:

...counterfactual thought experiments can illustrate the importance of a critical juncture by showing that the selection of an alternative option would have led to a dramatically different final outcome. This kind of counterfactual analysis is especially persuasive when the investigator explores as a counterfactual antecedent an option that was predicted by theory to be selected, but that was not in fact selected. In doing so, the investigator avoids meaningless “what if” counterfactual analysis by considering a counterfactual antecedent that was actually available during the critical juncture, and that, according to theory, should have been adopted.²

Om det formativa momentet verkligen präglades av väsentlighet, osäkerhet och oförutsebarhet bör detta alltså kunna visas genom att diskutera andra handlingsalternativ, som inte bara förelåg i samband med det formativa momentet utan som dessutom borde ha valts om beslutsfattarna beaktat riskerna med valda och fördelarna med icke valda handlingsalternativ.³ Forskaren bör också kunna arumentera för att sådana alternativa val hade kunnat medföra andra incitamentsstrukturer (och därmed annorlunda händelseförlopp) än de incitamentsstrukturer som uppstod genom de val som faktiskt träffades (och som alltså medförde att agerandet hos vissa betydelsefulla aktörer på området kom att verka stabiliserande på den studerade institutionen). Ju starkare detta kontrafaktiska argument kan göras desto starkare blir argumentet att vi har att göra med ett formativt moment.

Att pröva självförstärkande krafter

Inom den historisk-institutionella litteraturen går det att urskilja flera olika typer av självförstärkande krafter. Som nämnts har Mahoney utformat en typologi i vilken det ingår fyra olika typer: funktionella, utilitära, legitimerande och maktbaserade.⁴ Dessa fyra typer av krafter är mycket olika till sin karaktär och understryker den eklekticism som präglar det historisk-

¹ Sinatra 1996; Andersson och Zander 1999; Mahoney 2000 s. 513.

² Mahoney 2000 s. 513.

³ Sinatra 1996 s. 23. Sinatra konstaterar i enlighet med dessa resonemang att ”counterfactual arguments cannot really be made in the absence of good theory, and attempts to do so are conterproductive” (s. 34). Jfr även Pierson 1993 s. 597.

⁴ Mahoney 1999 s. 10-17. Mahoney är själv inspirerad av Randall Collins bok *Four Sociological Traditions*. (1994).

institutionella perspektivet. Att perspektivet öppnar för många olika typer av krafter förankrade i skilda teoretiska perspektiv betyder dock inte att en forskare måste eller bör närma sig sin empiri utifrån alla eller flera synsätt samtidigt. Forskarens disciplinära tillhörighet, det undersökta fenomenets karaktär, tidigare forskning om det studerade fenomenet m.m. gör att forskaren i regel kan fokusera en typ. Som förvaltningsforskare med särskilt intresse för relationen mellan demokrati och byråkrati riktas mitt intresse främst mot de maktbaserade krafterna. Tidigare undersökningar om den rationalistiska styrmodellens framväxt har ju också pekat ut förvaltningen som en viktig aktör (se kapitel ett).

Utgångspunkten för ett maktbaserat synsätt är att politiska institutioner fördelar resurser och information olika mellan aktörer och att olika aktörer därför också har olika möjligheter och olika motiv att påverka en institution:

[I]nstitutions are not neutral but in fact reflect and also reproduce and magnify particular patterns of power distribution in politics. Among other things (...) political arrangements and policy feedbacks actively facilitate the organization and empowerment of certain groups while at the same time actively disarticulating and marginalizing others.¹

Effekterna av ett institutionellt arrangemang som formas under ett formativt moment är som sagt inte en förutsebar produkt av tidigare maktförhållanden, men så fort arrangemanget har kommit på plats reproduceras och förstärks institutionen i fråga på ett mer förutsebart sätt:

[T]he institution initially empowers a certain group at the expense of other groups; the advantaged group uses its additional power to further expand the institution; the expansion of the institution increases the power of the advantaged group; and the advantaged group encourages additional institutional expansion.²

Aktörer vars maktposition initialt stärks genom ett institutionellt arrangemang kommer alltså att ha incitament och möjligheter att agera så att institutionen kringgärdas av ytterligare arrangemang, vilket stärker deras maktposition ytterligare osv. Maktbaserade krafter kan på detta sätt användas för att visa hur institutioner förändrar maktförhållanden i samhället genom att stärka tidigare relativt svaga aktörer på bekostnad av tidigare relativt starka aktörer.

Den här typen av maktbaserade krafter kan ha olika grund. I den här undersökningen utgörs aktörerna av offentliga organisationer och enskilda byråkrater, och jag utgår från ett antal olika s.k. byråkratisyner som rymmer skilda föreställningar om byråkratins makt. Den

¹ Thelen 1998 s. 42. Jfr även Hall och Taylor 1996 s. 940 f.; Immergut 1998 s. 20 f.; Moe 2003.

² Mahoney 1999 s. 13; jfr Pierson 1998 s. 8.; Torfing 2001 s. 296.

första synen kan beskrivas som traditionell. Här ses byråkratin som ett neutralt och lojalt redskap i händerna på de folkvalda politikerna; dess makt är starkt begränsad. Övriga byråkratisyner är på olika sätt kritiska i relation till den första. De lyfter fram olika möjligheter och motiv för byråkratin att bryta den eftersträvansvärda hierarki som beskrivs i den traditionella synen, och det är dessa kritiska syner som är av intresse i denna undersökning. I nästa kapitel beskrivs dessa byråkratisyner mer utförligt.

Prövningen av självförstärkande krafter kan, som jag ser det, ske i olika steg. Ett första steg är att diskutera om händelseutvecklingen verkligen har präglats av stabilitet. Det är inte alldeles lätt. För vad skall egentligen räknas som stabilitet, och vad skall räknas som förändring? Över tid torde ju alla politiska institutioner förändras i något avseende. Det kan dock vara både belysande och meningsfullt att skilja på *olika grader* av förändring. Här kan man ta hjälp av Peter Hall, som menar att:

...we can think of policymaking as a process that usually involves three central variables: the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments.¹

Hall menar alltså att politikutformning sker på tre olika 'nivåer'. När förändringar sker på den lägsta nivån, som handlar om att modifiera tillämpningen av olika tekniker eller instrument, har vi att göra med förändringar av första graden. Förändring av andra graden innebär att också själva teknikerna förnyas, och när såväl teknikerna som de grundläggande föreställningar och målsättningar som teknikerna grundas på modifieras har vi att göra med förändring av tredje graden. Det är förstas en smula godtyckligt hur vi väljer att sätta gränserna i Halls beskrivningsmodell. Möjligen är det mer korrekt att tala om en kontinuerlig skala, där fundamentala policybeslut återfinns på ena änden och beslut om finjusteringar av olika tekniker och metoder på den andra.² Jag menar ändå att Halls modell kan tjäna som ett beskrivnings- och sorteringsinstrument i denna undersökning.

Emellertid säger den här typen av rena beskrivningar av förändringar på olika nivåer i sig ingenting om huruvida en process har präglats av ett stigberoende. Mer intressant blir det dock om förändringarna sätts i relation till de kunskaper om den studerade institutionen som

¹ Hall 1993 s. 278.

² Furubo 2003 s. 3.

funnits tillgängliga för ansvariga aktörer.¹ Min utgångspunkt är här att staten är en viktig självständig aktör i det politiska beslutsfattandet² och att offentliga aktörer normalt försöker utnyttja vunna erfarenheter för att förändra politiska institutioner.³ Min underliggande tes är att denna lärandeprocess kommer att halta i närvaron av självförstärkande krafter. Jag kommer således i ett andra steg att reflektera kring vidtagna förändringar utifrån idéer om erfarenhetsbaserat lärande.

Med detta är det inte sagt att tillvaratagandet av erfarenheter automatiskt leder till förändringar i den praktiska verksamheten, i alla fall inte på något rätlinjigt sätt. I teorier om erfarenhetsbaserat lärande brukar man urskilja fyra olika led: erfarenhetsinsamling, reflektion, abstrakt begreppsbildning och utformandet av nya procedurer och rutiner för handlandet, som sedan i sin tur ger nya erfarenheter.⁴ Brott kan ske i alla dessa led:⁵ erfarenhetsinsamlingen kan vara bristfällig; erfarenheter kan samlas in utan att reflektioner sker kring dem; reflektioner kan göras utan att de tillåts påverka grundläggande idéer och synsätt;⁶ och erfarenheterna kan skaka om dominerande tankemönster utan att etablerade procedurer och rutiner påverkas som en följd av detta. Brott i denna kedja behöver förstås inte förorsakas av stigberoenden utan de kan ske av många olika skäl. Om man tycker sig kunna påvisa att brott har skett gäller det därför att argumentera för att de har förorsakats av ett stigberoende. Här kan det kontrafaktiska argumentet återigen komma till användning. Det går då ut på att redogöra för hur händelseutvecklingen hade kunnat gestalta sig om den *inte* hade formats av ett stigberoende. Ju starkare detta kontrafaktiska argument kan göras desto starkare blir argumentet att vi har att göra med ett stigberoende.

Jag vill klargöra att mitt antagande om lärande inom förvaltningen inte betyder att jag i grunden ansluter till en instrumentell syn på hur förvaltningen skulle kunna fungera (se nästa kapitel för en diskussion om en instrumentell syn på byråkratin). Idéerna om lärande kan visserligen föra tankarna till ett mer rationalistiskt synsätt på förvaltningens agerande. Men att påstå att offentliga organisationers förmåga till lärande kan förbättras genom en förändrad

¹ Med "ansvariga aktörer" avses de personer, enheter, avdelningar, myndigheter eller departement som har varit närmast ansvariga för institutionen i fråga. Exakt vilka dessa aktörer är och på vilken analysnivå de bör diskuteras kan inte avgöras på förhand utan får ses som en del av den empiriska undersökningen.

² Se t.ex. Hall 1993; Weir och Skocpol 1985; Sacks 1980.

³ Sinatra 1996 s. 24; North 1993 s. 9, 15. Lärande (social learning) definierar jag i enlighet med Peter Hall som "deliberative attempts to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information" (Hall 1993 s. 278).

⁴ Kolb 1984.

⁵ March och Olsen 1976.

⁶ Här skiljer Chris Argyris på "single-loop learning", dvs. modifieringarna inom ramen för dominerande och grundläggande idé- och tankemönster och "double-loop learning", som handlar om att utifrån erfarenheter också ifrågasätta dessa grundläggande idé- och tankemönster (Argyris 1990).

organisering och styrning är inte detsamma som att hävda att man genom en förändrad organisering och styrning kan frambringa en renodlat instrumentellt fungerande förvaltning. Min föreställning är att offentliga organisationer – oavsett hur de organiseras och styrs – alltid kommer att behöva arbeta under betingelser som försvårar ett mer strikt instrumentellt agerande, t.ex. otydliga och motstridiga mål, oprecis och ofullständig information, bristande kunskaper om sambanden mellan aktiviteter och resultat, korta tidsfrister etc. Dessa grundläggande betingelser försvårar lärandet. Dessutom kringgärdas lärande av mer specifika problem. Levitt och March pekar t.ex. på en rad systematiska fel som aktörer har en tendens att begå.¹ Bland annat att de överskattar sannolikheten för att dramatiska händelser skall inträffa och att händelser som nyligen har inträffat skall inträffa igen. De tenderar också att anta att dramatiska händelser har dramatiska orsaker och att det finns tydliga orsakssamband mellan händelser som följer på varandra. March och Levinthal har även påpekat att organisationer i regel tvingas förenkla och specialisera sig, vilket leder till olika typer av 'närsynhet'.² Så tenderar t.ex. organisationer att fokusera det kortsiktiga på bekostnad av det långsiktiga, näraliggande effekter till förfång för effekter där kausalitetskedjorna kan antas vara längre och framgångar på bekostnad av misslyckanden. Till detta kommer också att offentliga organisationer har att leva upp till en rad olika (både generella och organisationsspecifika) lagar, regler och krav som kan motverka lärandeförmågan. De kan t.ex. vara beordrade att använda vissa organisations- och redovisningsprinciper. Dessa principer kan vara ämnade att stärka vissa värden, som rättssäkerhet och insyn, men kan samtidigt leda till förenklingar och specialiseringar som alltså ökar risken för 'närsynhet'.

Dessa olika problem kopplade till lärande är svåra att motverka och i en del fall i grunden olösbara. Alldeles oavsett hur politikerna organiserar och reglerar förvaltningen och om de lyckas undgå stigberoenden så kommer lärandet inte att kunna ske genom en enkel process, där berörda aktörer närmar sig problem förutsättningslöst och är överens vad som skall utvärderas, hur det skall utvärderas, hur utvärderingarna skall tolkas etc. Lärandet kommer alltid att präglas av imperfektioner. Det betyder emellertid inte att vi bör förkasta idén om lärande organisationer eller upphöra med försöken att genom organisationsförändringar öka förvaltningens lärandeförmåga. Däremot gör vi kanske bäst i att hålla förväntningarna nere avseende hur långt lärandet kan drivas.³ Hur som helst utgår det kontrafaktiska argumentet som aviserats ovan från att det finns gränser för hur långt ett bristfälligt lärande

¹ Levitt och March 1988; se även Brunsson 2002 s. 181 f.

² Levinthal och March 1993; se Brunsson 2002 s. 185 ff.

³ Levinthal och March 1993 s. 95.

kan försvaras med hänvisning till den typ av allmänna lärandeproblem som nu har diskuterats. Var den gränsen går är en fråga som måste diskuteras från fall till fall.

När det sedan gäller frågan vilken typ eller vilka typer av självförstärkande krafter som varit verksamma står den historisk-institutionella forskaren inför samma problem som alla andra som väljer att studera ett skeende utifrån ett visst teoretiskt perspektiv. Låt mig här först tydliggöra, att den metod jag använder är av rekonstruktivistisk och tolkande karaktär. Det empiriska materialet har analyserats enligt principerna för s.k. intentionell analys.¹ Sådan analys förekommer i en 'starkare' och en 'svagare' version. Enligt den starkare försöker forskaren komma åt de verkliga, eller sanna, intentionerna bakom aktörers handlingar. Idén är här att närma sig studieobjektet tämligen förutsättningslöst för att efterhand sluta sig till vilket perspektiv som bäst lämpar sig för att förklara ett händelseförlopp. Enligt den svagare versionen tillskriver i stället forskaren olika aktörers handlingar mening eller intentionalitet. Här är ambitionen nedtonad, såtillvida att man inte gör anspråk på att avslöja aktörernas sanna intentioner eller motiv. Ambitionen är snarare att försöka begripliggöra ett händelseförlopp utifrån ett visst perspektiv. Statsvetaren Linus Hagstöm skriver:

Intentional analysis then takes the meaning of behaviour to be "in the eyes of the beholder"; an active analyst *ascribes* meaning or intentionality to behaviour in order to make sense of it. By *regarding* behaviour as intentional, it is reconstructed into action. Understanding relative to a certain perspective is what makes this kind of analysis interpretive or hermeneutic.²

Jag ansluter mig till denna svagare version av intentionell analys. Men, och det är viktigt att understryka, detta förhållningssätt betyder *inte* att det perspektiv som väljs bara är 'draget ur hatten', och att det finns en rad andra som lika väl skulle kunna ha valts. Även om forskaren inte gör anspråk på att återge verkligheten i strikt mening är ambitionen ändå att presentera en tolkning med högt förklaringsvärde.

Vi är då tillbaka i frågan hur man visar att ens tolkningar har ett högt förklaringsvärde. Ett sätt att försöka undvika att hamna snett är, vilket redan antytts, att från början utförligt motivera sitt val av perspektiv, t.ex. utifrån tidigare studier på området eller någon form av 'förstudie'. Ett annat sätt att troliggöra sina tolkningar är att löpande i texten ge alternativa tolkningar till olika skeenden. Forskarens uppgift blir då att argumentera så övertygande som möjligt för sina tolkningar och mot alternativa.³ Detta är ett vanligt förfarande, och jag har

¹ Hagström 2003 s. 54 ff.

² Ibid. s. 54.

³ Ibid. s. 55.

också valt att använda mig av det. Det är emellertid inte invändningsfritt. För i samma stund forskaren uppger att ett fenomen studeras systematiskt och djuplodande utifrån ett visst perspektiv klargör hon eller han samtidigt att det inte studeras systematiskt och djuplodande utifrån andra perspektiv. Därmed kan man fråga sig om forskaren verkligen *kan* ge alternativa tolkningar. I alla fall kommer dessa tolkningar inte att kunna ske på samma villkor som de tolkningar de är tänkta att utmana, utan de blir med nödvändighet både mer ad hoc-mässiga och mer rudimentära. Frågan är då hur mycket dessa tolkningar är värda – ger inte forskaren här i praktiken bara ger sken av att ha givit alternativa tolkningar? Man skulle kunna hävda att det är ärligare att tolka det studerade fenomenet enbart utifrån det valda perspektivet och överlåta åt andra forskare – som tar sig tid att utifrån andra perspektiv studera samma fenomen systematiskt och djuplodande – att ge motbilder. Å andra sidan kan det vara en poäng att diskutera alternativa tolkningar, inte minst för att de kan skapa intresse för fortsatt forskning och fungera som 'krokar' för dem som vill studera fenomenet utifrån andra perspektiv.

KAPITEL 3

Om byråkratins makt

I allmänhet kommer den välutbildade, fast anställde byråkraten i det långa loppet att oftare få sin vilja igenom än dennes nominellt överordnande, statsrådet, som inte är specialist.

Max Weber

I detta kapitel diskuterar jag undersökningens teoretiska utgångspunkter. Diskussionen gäller den offentliga förvaltningens roll i det demokratiska styrelseskicket.¹ Centralt i den representativa demokratin står idén om 'den obrutna hierarkin' – folket väljer politiska representanter, som fattar de politiska beslut som de menar bäst svarar mot väljarnas önskemål, varpå byråkratin följsamt verkställer besluten. Det finns också byråkratiteorier som stämmer väl överens med denna idé. Min byråkratiteoretiska utgångspunkt är emellertid att byråkratin är en viktig politisk aktör, och då inte bara i den triviala meningen att den kan påverka det politiska beslutsfattandet i största allmänhet – det är den ju delvis till för – utan att den kan påverka beslutsfattandet på så sätt att den utmanar idén om 'den obrutna hierarkin'.

Kapitlet innehåller en inventering av olika idéer om byråkratins makt på 'mellannivå'. Denna inventering görs förhållandevis förutsättningslöst. Det är förstås inte så att jag i forskningsprocessens inledningsskede helt har saknat idéer om vilka teorier om byråkratins makt som skulle kunna tänkas vara intressanta för undersökningen. Genomgången av tidigare studier har ju givit viss vägledning. Förföreställningar om det formativa momentets karaktär kan också ge idéer om vilka typer av maktbaserade krafter som kan tänkas uppträda. Ett sätt att närma sig teorin hade kunnat vara att låta dessa 'ingångsvärden' helt styra valet av teori. Jag har emellertid velat hålla öppet för att även andra teorier – än sådana som mer omedelbart har skyntat fram – kan visa sig vara betydelsefulla när man väl börjar gräva i empirin.

Kapitlet består av sju avsnitt. Varje avsnitt rymmer en s.k. byråkratisyn med olika idéer om hur byråkratin fungerar i den representativa demokratin. Jag vill här påminna om att denna

¹ Jag använder begreppet "byråkrati" synonymt med begreppet "offentlig förvaltning".

undersökning inte primärt syftar till utveckling av den typ av teorier som diskuteras i detta kapitel. De byråkratisyner som tas upp till diskussion kommer inte att prövas systematiskt. De olika byråkratisynerna kan heller inte alla förväntas vara lika fruktbara för denna undersökning, utan rimligtvis kommer några visa sig vara mer användbara än andra i försöken att fånga och begripliggöra den händelseutveckling som redogörs för i avhandlingens andra del. Det betyder också att jag – trots att jag här ägnar alla byråkratisyner visst utrymme – endast kommer att återknyta till några av dem i mina slutdiskussioner.

Byråkratiska instrument

Den instrumentella synen på (den offentliga) byråkratin brukar relateras till den tyske sociologen Max Webers byråkratiska idealtyp.¹ Weber såg byråkratin som en organisationsform, ämnad för såväl det privata näringslivet som de offentliga verksamheterna. Vad gäller de senare menade han att demokratin bäst kan upprätthållas om det görs en skarp åtskillnad mellan politik och förvaltning. Politik bör ses som en emotionell kamp om värderingar och främst inriktas på beslut om regler och mål. Förvaltning däremot bör ses som ett strikt hanterande av fakta och främst inriktas på verkställande av politik. Byråkratin måste agera lojalt, och såväl byråkratins relation till politikerna som dess interna relationer måste kunna beskrivas som en obruten hierarki – den skall vara ett neutralt och i alla led följsamt och sammanhållet instrument i de folkvalda politikernas händer.²

Weber menade dock inte att byråkratin helt urskiljningslöst skall dansa efter de styrande politikernas pipor. För att vara legitim måste styrningen primärt utövas via generella lagar och förordningar. Sådan regelstyrning är, enligt Weber, legitim på grund av att reglerna har tillkommit via demokratiska procedurer. Den norske statsvetaren Dag Ingvar Jacobsen beskriver Webers syn i denna fråga:

Byråkratens lojalitet skal gå til et sett upersonlige og formelle regler, ikke til en bestemt person eller gruppe som "tilfeldigvis" hadde fått en maktposisjon. Implisitt sier dermed Weber at den "ekte" byråkrat ofte kan virke illojalt overfor sine overordnede – makthaverne.³

¹ Jacobsen 1997 s. 20 ff.; Hill 1997 s. 156 ff.

² Gerth och Mills 1970.

³ Jacobsen 1997 s. 22.

Weber föreslog flera åtgärder för att förhindra att byråkratin blir alltför avhängig de politiker som för tillfället har makten. Bland annat förespråkade han oavsättlighet för tjänstemännen och att förtjänsten (antal tjänsteår) skulle vara den viktigaste grunden för lönenivåer och karriär.

Även om Weber själv inte ansåg att hans byråkratiteori speglade verkligheten särskilt väl – det var främst en normativ teori – har hans idéer påverkat synen på relationen mellan byråkrati och politik. Den empirisk-teoretiska föreställning som länge dominerat, och alltjämt dominerar, i samhället är byråkratin som ett neutralt instrument i händerna på våra folkvalda politiker.¹ Det är en förvaltning utan vare sig egenintressen eller speciella maktresurser och som agerar samfällt i försöken att lösa olika samhällsproblem så effektivt som möjligt. Föreställningen att förvaltningen fungerar på detta sätt kommer ibland mycket tydligt till uttryck, som i Göran Perssons och Britta Lejons förord till regeringens senaste förvaltningspolitiska handlingsprogram:

Vi vet att statsförvaltningen i dag bärs upp av statstjänstemän med hög kompetens och stor skicklighet, som gör ett utmärkt arbete och genomför de folkvaldas beslut på ett sakligt, objektivt, och lojalt sätt.²

Att denna föreställning är stark hos många beror delvis på att den är normativt understödd.³ Regeringsformen stadgar ju bl.a. att det är regeringen som styr riket, att byråkratin lyder under denna styrande regering och att byråkratin i sin verksamhet skall iakttä saklighet och objektivitet.

Forskare som studerar byråkratin har dock sedan länge, och med särskild emfas från 1960-talet och framåt, ifrågasatt denna instrumentella och hierarkiska bild av relationerna mellan politik och förvaltning.⁴ Bilden anses inte vara någon särskilt bra utgångspunkt för den som vill förstå hur den moderna byråkratin fungerar. Den övergripande slutsatsen som det stora flertalet byråkratiforskare har dragit är att politik och förvaltning inte går att särskilja på ett meningsfullt sätt. Statsvetaren Lennart Lundquist skriver t.ex. följande:

På en punkt torde de flesta vara överens: det är inte längre (och har förmodligen aldrig varit) rimligt att begränsa begreppet politik till området för politikernas aktiviteter. För

¹ Se t.ex. Öberg m.fl. 1999 s. 36.

² Justitiedepartementet 2000 s. 5.

³ Se t.ex. Wockelberg 2003 s. 318 ff.

⁴ Det skall dock sägas att det inom forskningen under hela efterkrigstiden har funnits och fortfarande finns idéer om att politik/policyutformning och förvaltning/verkställighet går att skilja åt på ett fruktbart sätt (se Jacobsen 1997 s. 28 ff.).

merparten av dagens offentliga verksamhet svarar ämbetsmännen i den offentliga förvaltningen, och det som de företar sig är politik enligt alla vanliga definitioner av begreppet.¹

Forskarna pekar ut flera olika omständigheter som gör att förvaltningen i praktiken har ett betydande inflytande över politikens innehåll. Dels menar de alltså att det inte går att skilja politikernas och tjänstemäns aktiviteter och uppgifter åt enligt idén att de förra sysslar med beslutsfattande och de senare med verkställande. Enligt forskarna har byråkratin i praktiken ett betydande inflytande över de delar av beslutsprocessen som föregår verkställandet, genom att t.ex. ta initiativ till förändringar och påverka utredningar och lagförslag. Genom att de beslut (regler och mål) som tjänstemännen har att tillämpa inte sällan är vaga och öppna för tolkningar har byråkratin också många gånger stora möjligheter att forma politikens innehåll i samband med verkställandet. Till detta kommer också att byråkratin spelar en central roll för hur de offentliga verksamheternas resultat fångas upp och tolkas.

Vissa bedömare invänder här att dessa iakttagelser visserligen kan vara korrekta, men att det rör sig om praktiska snarare än principiella problem.² Att tjänstemännen har kommit att stå för stora delar av politikens innehåll – genom att vara dem som i praktiken formulerar mål, beslutar om prioriteringar, tar initiativ till förändringar, (alltför) fritt tolkar regler och mål etc. – beror, enligt dessa bedömare, på att politikerna inte sköter sina uppgifter ordentligt. Bristande insikter om politikerrollen har tillsammans med ett visst mått av slarv och slöhet bidragit till att politikerna producerar alldeles för lite politik. Om bara politikerna tar politikerrollen på allvar och anstränger sig så kommer dock detta 'maktglidningsproblem' att lösa sig. Men det kräver att politikerna mer aktivt ägnar sig åt sådant som målformuleringar och prioriteringsdiskussioner och att de regler och mål som politikerna beslutar om tydliggörs. Det kräver också att politikerna ägnar mer tid åt att kontrollera de offentliga verksamheternas resultat.³

Åsikten att 'maktglidningsproblemet' i huvudsak är av administrativ art delas emellertid inte av den moderna byråkratiforskningen. Som vi skall se nedan visar den att byråkrater och politiker har egenskaper som rimmar illa med den instrumentella byråkratisynen. Dessa egenskaper – som handlar om såväl resurser som motiv och rationalitet – är alldeles grundläggande och kan inte annat än marginellt ändras genom påbud och olika typer av administrativa

¹ Lundquist 1998 s. 24. Jfr även Jacobsen 1997 s. 34 ff.

² Se t.ex. Molander m.fl. 2002.

³ Se Sannerstedt 2001 s. 28 f. Jfr även Gorpe (1978 s. 61) som menar att de statsvetare och organisationsteoretiker som redan under 1960-talet kritiserade de rationalistiska styrmodellerna bemöttes med typuttalanden som "Jovisst, så är det kanske, men måste vi verkligen okritiskt acceptera det och, framför allt, ska vi upphöja dagens slentrian till högsta visdom."

åtgärder. De beskrivs i stället som utgångspunkter för dem som har att organisera byråkratin så att den på bästa sätt kan tjäna demokratin.

Men vilka är då dessa egenskaper? Frågan är inte helt lätt att besvara. Forskningen om byråkratin är ju omfattande och har många förgreningar. Den bedrivs också inom flera olika discipliner. De forskningstraditioner som kallas förvaltningsforskning (public administration), organisationsteori, implementeringsforskning och policystudier innehåller alla idéer om hur byråkratin fungerar. Forskningen inom dessa olika områden har också i betydande utsträckning bedrivits avskilt från varandra, vilket resulterat i en hel del överlappningar och en omfattande begreppsflora. Att sammanfatta 'byråkratiforskningen' är således en vansklilig uppgift. Nedan identifierar jag ändå sex byråkratisyner, som fångar in många vanliga idéer och föreställningar om byråkratins makt. Jag har i min diskussion inspirerats av Premfors m.fl., som urskiljer tre maktorienterade byråkratisyner,¹ men jag har valt en mer finfördelad indelning och urskiljer alltså sex stycken.

Byråkratiska imperier

Den byråkratisyn jag kallar byråkratiska imperier utgår från den teoribildning som på engelska brukar kallas *public choice*.² Public choice är en beteckning som används på rational choice när detta perspektiv tillämpas på det politiska systemet, vilket sker tämligen ofta.³ Två forskare som tidigt använde public choice på byråkratin var amerikanerna Anthony Downs och William N. Niskanen.⁴ De tog utgångspunkt i *economic man* och menade att tjänstemän, precis som individer på en marknad, alltid försöker maximera sin vinst/nytta. Tjänstemän drivs av en vilja att uppnå personliga mål, såsom högre lön, olika typer av förmåner, mer avancerade uppgifter, säkrare arbetssituation, högre status, etc. Downs och Niskanen menade att dessa mål i allmänhet gynnas om den organisation (myndighet eller enhet) inom vilken byråkratern arbetar får mer resurser, åtminstone tror byråkratern det, varför de ständigt verkar för att organisationen skall få mer resurser. Mer allmänt kan man därför, enligt Downs och Niskanen, säga att offentliga organisationer (i konkurrens med andra offentliga organisationer) oupphörligen försöker roffa åt sig så mycket pengar som möjligt från

¹ Premfors m.fl. 2003 kap. 1. Dessa är "byråkratisk pluralism", "byråkratiska nätverk" och "byråkratisk institutionalism". Jfr även Persson 2001 kap. 2.

² Om public choice se Udehn 2001; Lane 1987; Jacobsen 1997 s. 123 ff.

³ Se t.ex. Udehn (2001 s. 83), som menar att politiken är "*rational choice*-teorins starkaste fäste, utanför ekonomins traditionella område: marknaden."

⁴ Downs 1967; Niskanen 1971, 1973.

statsbudgeteten – de bygger imperier. Följden av dessa budgetmaximeringsförsök blir att den offentliga sektorn kontinuerligt växer.¹

Politikerna är visserligen i sin rätt att neka myndigheterna mer resurser. Men Downs och Niskanen menade att olika egenskaper hos de offentliga verksamheterna försvarar för politikerna att säga nej till byråkratins krav. De underströk särskilt byråkratins kunskapsövertag gentemot politikerna. Redan Weber varnade för att den byråkratiska organiseringen skulle utveckla byråkrater med specialiserade kunskaper, som skulle ge dem en stark position i förhållande till politikerna:

En fullt utvecklad byråkratis maktställning är alltid mycket stark, och under normala förhållanden är den överlägsen. Den 'herre' som byråkratin tjänar befinner sig gentemot förvaltningens skolade byråkrat i samma situation som 'dilettanten' i förhållande till 'fackmannen'.²

Byråkraternas kunskapsövertag gentemot politikerna är bl.a. ett resultat av att de har möjlighet att ägna mycket tid åt att sätta sig in i specifika frågor och problem.³ Övertaget beror också på att myndigheter ofta har monopol på de varor och tjänster som de producerar, vilket betyder att kunskapen om myndighetens verksamhet – vilka delar av den som behövs, hur mycket av varje del som behövs, vad varje del kostar etc. – främst finns hos myndigheten själv. Kunskapsövertaget förstärks även p.g.a. det kan vara svårt att på ett meningsfullt sätt mäta resultaten av offentliga verksamheter. Myndigheter producerar i regel varor och tjänster av annat slag än privata företag, och de värderas sällan enbart med hjälp av prismekanismen. Detta gör det svårt att få en entydig uppfattning om verksamheternas effektivitet.

Downs och Niskanen menade att byråkraterna använder sina expertkunskaper för att driva igenom egna idéer och viljor.⁴ De kan t.ex. använda kunskapsövertaget till att kontrollera den politiska dagordningen eller till att avvisa krav från politikerna som inte gynnar den egna myndigheten. Byråkratins starka position vad gäller information om den egna verksamheten ger också, enligt detta synsätt, upphov till ett slags hemlighetsmakeri. Den norske statsvetaren Dag Ingvar Jacobsen skriver:

Siden administrasjonens overlegsne makt ligger i dens informasjonstilgang, vil det være naturlig for administratorerne å skjule informasjon som kan bli brukt mot dem (f.eks. at noe de har gjort har vært en fiasko, eller at behovet for deres tjenester er nesten mettet),

¹ Jfr Tullock 1976 s. 29.

² Citat av Weber hämtad ur Premfors 2000 s. 66.

³ Jacobsson 1984 s. 20.

⁴ Peters 2001 s. 227 ff.

og å fremme informasjon som gir dem en spesiell status (f.eks. at de har gjort en god jobb, eller at det er et skrikende behov etter deres tjenester). Slik blir sponsorerne [politikerna] kun utsatt for positiv informasjon, mens negativ (og kanskje mer realistisk) informasjon bevisst blir holdt skjult.¹

Byråkratin kan alltså undanhålla väsentlig information. Den kan 'lura' politikerna på den verkliga kostnaden för verksamheten och även kräva pengar för nya uppgifter som kanske inte alltid är så särskilt nödvändiga för samhället.

Downs och Niskanens tämligen renodlade public choice-modell har fått utstå en hel del kritik.² Self menar t.ex. att Niskanens modell visserligen är logisk och matematiskt elegant men "empirically wrong in almost all its facts."³ En huvudkritik mot modellen har varit att budgetmaximering och organisationstillväxt många gånger inte överensstämmer med byråkraternas egenintressen. Brian Smith pekar t.ex. på att några av de mest inflytelserika och bäst betalda tjänsterna inom byråkratin finns inom tämligen små organisationer.⁴ Herbert Kaufman och James Wilson menar att byråkraterna i första hand drivs av en vilja att upprätthålla den egna organisationens säkerhet och att en organisations tillväxt kan äventyra detta mål.⁵ Rune Sørensen menar att sparande kan vara ett av målen hos byråkraterna, särskilt hos dem som har budgetansvar.⁶ Michael Hill håller med och skriver att "the political attack on big government has led to situations in which civil servants have been rewarded for their skills at cutting budgets, privatising public services and so on".⁷

Kritiken mot Downs och Niskanen har inte medfört att de grundläggande public choice-idéerna förkastats. Många kritiker tycks acceptera grundidén att byråkrater försöker maximera sina egna intressen. Men om detta innebär att de försöker maximera sin organisations storlek beror på många olika omständigheter, t.ex. organisationens typ av uppgifter, vilka typer av krav som riktas mot organisationen och byråkraternas roll inom organisationen. Patrick Dunleavys "bureau shaping"-teori går ut på att byråkrater, och då särskilt byråkrater i chefsställning, försöker maximera *formen* på de organisationer inom vilken de arbetar snarare än *storleken*.

¹ Jacobsen 1997 s. 125.

² Se t.ex. Self 1993; Dunleavy 1991 s. 162 ff.; Sørensen 1987 s. 65 ff. För sammanfattningar av kritiken se Hill 1997 s. 74 ff.; Jacobsen 1997 s. 144 ff.; Persson 2001 s. 36 f.

³ Self 1993 s. 33 f.

⁴ Smith 1988 s. 167.

⁵ Kaufman 1976; Wilson 1989.

⁶ Sørensen 1987 s. 66.

⁷ Hill 1997 s. 75.

Rational bureaucrats (...) concentrate on developing bureau shaping strategies designed to bring their agency into line with an ideal configuration conferring high status and agreeable work tasks, within a budgetary constraint contingent on the existing and potential shape of the agency's activities.¹

Enligt Dunleavy har många byråkrater, särskilt de i toppskiktet, lite att vinna på budgetökningar och tillväxt. 'Toppbyråkrater' arbetar i regel redan under relativt goda villkor, och mer resurser i form av pengar, personal och arbetsuppgifter innebär i regel problem för dessa byråkrater i form av svårigheter att styra och kontrollera organisationen samt att dra gränser gentemot andra organisationer. Dunleavy menar att 'toppbyråkrater' föredrar att arbeta i små elitpräglade enheter, där utveckling och långsiktiga policyfrågor dominerar. De vill inte leda personalkrävande organisationer präglade av rutinarbete, konflikthantering och låg status.² Verksamheter av rutinkaraktär och som präglas av konflikt försöker de därför göra sig av med genom att föra över dem till andra offentliga eller privata organisationer. Enligt Dunleavy blir inte de offentliga organisationerna större, de blir fler och mindre.

En 'toppbyråkrat' kan använda olika disciplineringsmetoder för att få sina underlydande att arbeta i enlighet med sina önskemål.³ Bland dessa är de ekonomiska kanske vanligast, som att ge högre lön eller införa bonussystem. En annan är att spela på de underordnades lust och prestige, t.ex. genom att ge dem mer eftertraktade arbetsuppgifter eller mer tilltalande arbetsrum.

Byråkratiska nätverk

Byråkratiska imperier är alltså en byråkratisyn som kännetecknas av att byråkratin i kraft av sitt kunskapsövertag gentemot politikerna förmår bryta den hierarkiska ordning mellan politik och byråkrati som den instrumentella byråkratisynen utgår från. Det är härvid en relativt avgränsad syn. Den omfattar endast två aktörer: politikerna och byråkratin, eller rättare sagt en del av byråkratin. Och det är de interna kunskaperna inom varje sådan del av byråkratin som fokuseras.

En annan byråkratisyn – byråkratiska nätverk – utgår också från *economic man* och från att byråkraterna har en benägenhet att bygga imperier. Problemet är bara att de förvaltningsenheter som byråkraterna arbetar inom ofta inte har tillräckligt med resurser och legitimitet för att byråkraterna skall kunna driva igenom frågor som gynnar dem själva. De tenderar

¹ Dunleavy 1991 s. 209.

² Ibid. s. 202; Peters 2001 s. 13.

³ Jacobsen 1997 s. 120, 142; Peters 2001 s. 73 ff.

därför att liera sig med andra delar av byråkratin och med olika externa aktörer – de bildar, eller kopplar sig till, *nätverk*. Dessa nätverk kan förse byråkraterna med de resurser och den legitimitet som de behöver för att gå på tvärs mot politikernas önskemål och intressen.

Litteraturen kring 'policynätverk' är på intet sätt ny men har vuxit och utvecklats snabbt under senare år. Huvudfrågan i denna litteratur är hur politik utvecklas i ett nätverksperspektiv. Det talas om många olika typer av nätverk, bl.a. med avseende på vem som dominerar nätverken och på grad av konflikt, integration, homogenitet och sammanhållning.¹ Här är inte platsen att redogöra för alla dessa inriktningar. Det som intresserar mig är vad denna litteratur har att säga om byråkratins makt.

Byråkratins interna och externa kontakter med olika organisationer har delvis sin grund i byråkratins organisering.² Den är ju i långa stycken organiserad efter sakfrågor, och i takt med att byråkratin har vuxit har allt fler aktörer i samhället fått se 'sina' speciella myndigheter och enheter bli upprättade. Flertalet offentliga organisationer tycks i dag ha en eller flera motsvarande intresseorganisationer utanför den offentliga sektorn. Dessa externa organisationer vet alltså, liksom olika organisationer inom det offentliga, var de skall vända sig med sina problem och önskemål. De vet också var deras 'motståndare' finns. Byråkratins organisering bidrar på detta sätt till att forma policynätverk.

Många menar att samspelet mellan privata och offentliga organisationer, liksom samspelet mellan olika offentliga organisationer, är nödvändigt för en fungerande demokrati. Genom att organisationerna får inflytande över besluten anses beslutens kvalitet öka. Likaså anses organisationernas benägenhet att verka för att besluten genomförs öka.³ Å andra sidan tycks nätverkanter ha medfört en allmän fragmentering av staten inom många demokratiska länder.⁴ Denna fragmentering har skett både horisontellt, mellan statens olika sektorer, och vertikalt, mellan politikerna och byråkratin, och den har enligt många bedömare påskyndats av den tilltagande internationaliseringen.⁵ Många forskare menar också att denna utveckling har försvagat politikernas ställning. Byråkraterna intar ofta en central position i nätverken, medan politikerna befinner sig i periferin.⁶ De senare har ofta svårt att överblicka nätverken och den växande mängden kommittéer och arbetsgrupper som går tvärs över organisationsgränser, och där deltagandet och beslutsansvaret är diffust och varaktigheten oklar.⁷

¹ Se t.ex. van Warden 1992.

² Jacobsen 1997 s. 67.

³ Se t.ex. Hill 1997 s. 68.

⁴ Premfors m.fl. 2003; Hill 1997 s. 71.

⁵ Jacobsson m.fl. 2002; Pollitt och Bouckaert 2000 s. 36 f.; SOU 1997:57.

⁶ Jacobsen 1997 s. 68; Jacobsson och Sundström 1999; Vifell 2002.

⁷ Larsson 2003; Pedler och Schaefer 1996.

Vissa forskare föreslår att vi i stället för 'government' bör tala om och studera politiken som 'governance', och avser då en styrform som kännetecknas av en mångfald aktörer och en försvagad hierarki.¹

Den del av nätverksforskningen som mer explicit tar upp byråkratins roll visar att byråkratin kan utnyttja nätverken aktivt för att stärka den egna positionen i beslutsfattandet.² Efter att ha undersökt sex centrala myndigheters ageranden inom sex olika politikområden, däribland invandringspolitik, kunde exempelvis Bengt Jacobsson dra följande slutsatser:

Det var inte enbart organisationernas egna strategiska resurser som bestämde deras positioner i förhållande till varandra. Invandrarverket tillskansade sig inflytande bl.a. genom att mobilisera andra organisationer för sina krav. Ämbetsverken relaterade sig till andra myndigheter och till intresseorganisationer och försökte utnyttja även deras resurser för att få inflytande.³

En myndighet kan utnyttja nätverket på olika sätt.⁴ Den kan t.ex. hänvisa till andra organisationer i nätverket för att visa politikerna att någon har nytta av den, vilket stärker dess legitimitet. Myndighetens 'allierade' i nätverket kan också utöva direkta påtryckningar mot politikerna och framhålla myndighetens förträfflighet och stora nytta. Myndigheten kan även hänvisa till att dess 'allierade' – som ofta är prestigefyllda och inte sällan internationella organisationer – ser på problem och lösningar på samma sätt som den själv gör och på så sätt framhålla att deras rekommendationer inte bara är riktiga utan också närmast självklara. En närliggande strategi är att myndigheten presenterar sina förslag som förhandlingsprodukter, där man efter mycket möda och besvär lyckats komma överens med andra organisationer om en lösning; myndigheten försöker på så sätt ställa politikerna inför ett *fait accompli*.⁵

Forskarna framhåller dock att det stöd som en myndighet kan hämta från andra organisationer i nätverket inte är alldeles gratis. För att behålla en god relation till sina 'allierade' måste myndigheten ge något tillbaka. Den kan t.ex. tala väl om sina 'allierade', förse dem med information eller ge dem möjlighet att påverka myndighetens olika förslag till politikerna. "Att ha kontakter med myndigheterna var för andra organisationer ett sätt såväl att skaffa information om förändringar som att påverka förändringarnas inriktning", skriver t.ex. Jacobsson.⁶ Forskarna framhåller också att det ömsesidiga beroendet tenderar att leda till

¹ Pierre och Peters 2000.

² Jacobsson 1984 s. 21; Persson 2001 s. 55; Lundqvist 1971 s. 223 f.; Peters 2001 s. 235.

³ Jacobsson 1984 s. 177.

⁴ Jacobsen 1997 s. 68 f.

⁵ Jacobsson 1984 s. 145.

⁶ Ibid. s. 179.

att det utvecklas stabiliserande regler och normer för hur utbytet mellan organisationerna skall gå till.¹ Sådan reglering är ett sätt för organisationerna att garantera fortsatt samarbete.

Forskarna pekar också på att myndigheternas möjligheter att agera i nätverken varierar beroende på deras inplaceringar i nätverken. Statsvetaren Bo Persson menar exempelvis att närvaron av 'konkurrerande' myndigheter, antalet finansieringskällor och myndighetens formella självständighet gentemot den politiska ledningen påverkar myndighetens handlingsutrymme.² Ju färre 'konkurrerande' myndigheter, ju fler finansieringskällor och ju högre grad av formell självständighet desto lättare har myndigheten i regel att agera fritt i nätverket. Det svenska förvaltningssystemet har också viktiga drag som påverkar nätverkens dynamik.³ Det statliga utredningsväsendet utgör en viktig arena där olika offentliga och privata aktörer församman.⁴ Flertalet svenska myndigheter har också styrelser eller insynsråd där aktörer både inom och utanför staten kan vara representerade. Svensk förvaltning har också haft en stark tradition av korporativa arrangemang där utbyten mellan byråkratin och olika intresseorganisationer ägt rum i mer eller mindre formaliserade former.⁵

Byråkratiska rutiner

Den fjärde byråkratisyn som jag vill ta upp kallar jag byråkratiska rutiner. Grundidéerna hämtas här från Herbert Simon och James March.⁶ De intresserade sig för hur beslutsfattandet går till i organisationer och kritiserade föreställningen om att byråkrater agerar konsekvenslogiskt. Hellre än *economic man* ville Simon och March likna byråkrater vid *administrative man*.⁷ Det är en aktör som i beslutssituationer har svårt att leva upp till de krav som *economic man* ställer på förutsättningslöshet och fullständighet. Enligt Simon och March närmar sig inte byråkrater problem på ett instrumentellt naivt sätt. Över tid formas inom den förvaltningsenhet som byråkraterna tillhör trögrörliga idéer och föreställningar om hur byråkraterna skall bete sig, t.ex. var de skall hämta information och hur de skall formulera sig. Rutiner, tumregler och standardprocedurer blir i hög grad vägledande för handlandet, och det som söks blir därför i praktiken tillräckligt bra lösningar (satisfieringslogik) snarare än optimala lösningar (konsekvenslogik).

¹ Se Hill 1997 s. 170 f.

² Persson 2001 s. 55.

³ Ibid. s. 55 f.

⁴ Jacobsson 1984 s. 179.

⁵ Premfors m.fl. 2003 kap. 2; Rothstein 1992.

⁶ Simon 1971 [1947]; March och Simon 1958; Simon 1982.

⁷ Scott 1992 s. 45.

De rutiner, tumregler och standardprocedurer som utvecklas över tid leder inte till att förvaltningens agerande skall betraktas som irrationellt. Enligt Simon och March är det i stället sådana regler som gör att förvaltningen överhuvudtaget fungerar; reglerna underlättar för byråkraterna, vilka annars skulle spendera all sin tid med att leta information och relatera olika handlingsalternativ till förvaltningsenhetens ofta oklara målsättningar. Reglerna minskar också risken för att byråkraternas egenintresse får genomslag i beslutsfattandet. Det är dessa förhållanden som ligger till grund för Simons och Marchs begrepp *bunden rationalitet* (bounded rationality). Men samtidigt som rutiner, tumregler och standardprocedurer möjliggör handlande sätter de förstås också gränser för handlandet. March och Olsen skriver:

Constitutions, laws, contracts, and customary rules of politics make many potential actions or considerations illegitimate or unnoticed; some alternatives are excluded from the agenda before politics begin (...) But these constraints are not imposed full blown by an external social system; they develop within the context of political institutions.¹

Idén att byråkraterna agerar inom ramen för institutioner som både kan sägas möjliggöra och förhindra handlande har diskuterats av flera forskare genom åren, och det har etablerats flera begrepp för detta fenomen. Charles Lindblom använder begreppet "inkrementalism". I sin uppmärksammade uppsats "The Science of Muddling Through" framhåller Lindblom att aktörer inte möter nya beslutssituationer förutsättningslöst utan att de i regel utgår från vad de normalt gör, och att de sedan (fin)justerar sitt tidigare beteende.² Aaron Wildavsky menar att sådant inkrementellt beteende är vanligt i budgeteringssammanhang.³

Byråkratiska enklaver

En femte byråkratisyn benämns här byråkratiska enklaver.⁴ I förvaltningen förekommer ofta grupper av olika slag. Myndighetsledningarna kan t.ex. bilda arbetsgrupper där personer från olika enheter deltar. Likaså kan regeringen eller myndigheter bilda grupper där personer från flera olika myndigheter deltar. Syftet med sådana gränsöverskridande grupper är ofta att skapa pluralism. Deltagarnas olika organisatoriska hemvister skall garantera att problem och förslag

¹ March och Olsen 1984 s. 740.

² Lindblom 1959.

³ Wildavsky 1974.

⁴ Jfr Vifell 2002.

får en bred och allsidig belysning innan beslut fattas. Denna pluralism kan samtidigt skapa viss ömsesidig kontroll – s.k. byråkratisk pluralism.¹

Forskare har emellertid funnit att den här typen av grupperingar inte alltid fungerar som avsett. Att individer hör hemma inom olika organisatoriska enheter är ingen garanti för idépluralism och kritiskt tänkande. I stället menar forskarna att många grupper fastnar i ett sätt att tänka kring ett problem och dess lösning. Den riktar snabbt in sig på ett enda handlingsalternativ och skärmar av källor som kan ge information om andra valmöjligheter.² Den som först lade märke till detta fenomen och studerade det mer systematiskt var Irving Janis, och han benämnde det grupptänkande (groupthink).³

Janis menade att en stark sammanhållning inom gruppen är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att grupptänkande skall uppstå.⁴ Gruppens medlemmar måste ha en önskan om att bevara och stanna i gruppen. Studier visar att denna önskan inte bara handlar om den uppgift gruppen har utan också om dragningskrafter till andra personer i gruppen.⁵ Gruppmedlemmen uppfattar att umgänget med dessa andra personer ger olika typer av fördelaktiga konsekvenser för henne eller honom själv, såsom prestige, högre lön och mer stimulerande arbetsförhållanden.⁶ Ett annat förhållande som påtagligt ökar sannolikheten för grupptänkande är osäkerhet om vad problemet som skall lösas egentligen består i.⁷

Dessa båda förhållanden – önskan att stanna i gruppen och svårigheterna att bestämma problemets beskaffenhet – gör att gruppmedlemmarna tenderar att ansluta sig till dominerande synsätt i gruppen. Denna anslutning kan ske på två sätt.⁸ Ett första sätt är genom att medlemmarna medvetet avstår från att framföra kritik. Skälen kan vara flera. Exempelvis kan den komplexitet som omger ett problem medföra att gruppmedlemmar avstår från att kritisera de dominerande idéerna inom gruppen. Den kritiska medlemmen har ju inte bara att belägga sina kritiska synpunkter utan också att komma med förslag på alternativa handlingsalternativ, vilket kan kännas övermäktigt, särskilt om man är ny i gruppen och om man är yngre än övriga medlemmar. Medlemmarna kan också vara rädda för att drabbas av sanktioner från andra medlemmar med högre position. De kan också vara angelägna om att ta del av de fördelar som medlemskapet ger. I dessa fall kan man säga att medlemmarna överger gruppens

¹ Premfors m.fl. 2003 s. 40.

² Flippen 1999 s. 144.

³ Janis 1972. Även om Janis enbart studerade utrikespolitiska beslut på hög nivå kan grupptänkande, enligt Janis efterföljare, uppstå i nästan alla sammanhang där grupper formeras (se t.ex. Manz och Sims 1982; Flippen 1999 s. 158).

⁴ Street 1997; Mohamed och Wiebe 1996.

⁵ Flippen 1999 s. 141.

⁶ Mohamed och Wiebe 1996.

⁷ Flippen 1999 s. 148.

⁸ McCauley 1989; Flippen 1999 s. 148.

mål (att lösa uppgiften på bästa sätt) för att i stället uppnå personliga mål (att stanna i gruppen och åtnjuta de fördelar som medlemskapet ger).¹ Det behöver inte betyda att medlemmarna helt avstår från att kritisera de idéer och föreställningar som dominerar inom gruppen, men de väljer att föra fram kritiken i en moderat och dämpad form.²

Det andra sättet som en anslutning kan ske på är genom att medlemmarna efterhand (åtminstone temporärt) blir övertygade om att gruppens idéer är riktiga, även om det finns motstridig information tillgänglig. Detta sammanhänger med sättet på vilket information om gruppens prestationer samlas in. Gruppmedlemmar som verkligen försöker värdera gruppens synsätt och prestationer tycks ofta söka svar genom att diskutera med andra gruppmedlemmar, både genom att ställa direkta frågor och observera deras beteenden. Men eftersom många medlemmar medvetet avstår från att uttrycka sina dubier får de utvärderande medlemmarna mest höra från dem som ser positivt på gruppens agerande. Och tystnad tolkas i regel som medhåll. Den amerikanska organisationspsykologen Annette Flippen skriver:

Although many of the group members could be unsure about the quality of the solution, due to the silence of the compliant members the group will have the appearance of unanimity. Each member may then feel as if they are the only ones feeling doubts, which may cause them to believe their opinions are mistaken, as they succumb to the informational influence of the group.³

Baserat på tillgänglig intern information har alltså utvärderande medlemmar ingen anledning att tro att gruppens idéer och förslag inte skulle vara gångbara. De avstår därför från att försöka få gruppen att söka efter alternativa handlingsalternativ. Kritisk information kan visserligen finnas tillgänglig utanför gruppen, men sådan information har svårt att nå fram. Särskilt när det föreligger någon form av hot tenderar grupper att sluta sig. Då uppstår lätt en 'vi och dom-känsla',⁴ där 'dom' utmålas som stereotypa; de ses som mindre kunniga eller till och med enfaldiga. I sådana situationer kan grupper drabbas av övermod. Så menar t.ex. Taras:

Groupthink situations lack the paradoxical element where individuals want to do one thing but willingly, though in despair, do the opposite. In groupthink, the situation is not absurd until the fog lifts. Not surprisingly, the strongest support for Janis' model is culled from the reflections and recriminations of group participants in which hindsight is crystal clear. At the time they made defective decisions, however, they were often described as 'euphoric', enjoying high morale and a heightened sense of efficacy.⁵

¹ Flippen 1999 s. 150.

² Bakka m.fl. 1993 s. 103.

³ Flippen 1999 s. 151.

⁴ Flippen (1999 s. 152) talar om "in-group members" och "out-group members".

⁵ Taras 1991 s. 403.

Glädjen att få vara med i gruppen och en känsla av viktighet och oövervinnerlighet kan således, enligt Taras, frambringa en ödesdiger självsäkerhet hos gruppens medlemmar. De blir övertygade om att deras sätt att se på problem och lösningar är rätt och att man inte behöver få sina idéer granskade av andra. Typiskt för grupptänkandet är dock, enligt Taras, att känslan av övermod och eufori är tillfällig. I slutändan, när gruppen upplöses eller när medlemmar lämnar gruppen, sker en tillnyktring.

I litteraturen om grupptänkande pekas på ytterligare ett antal förhållanden som i kombination med stark sammanhållning och hög osäkerhet (som jag tolkar som mer primära förhållanden) ökar sannolikheten för att grupptänkande skall uppstå.¹ Ett förhållande är om gruppen leds av en prestigefull ledare eller innehåller seniora personer med hög status som klart uttalar sina åsikter i de frågor som gruppen har att hantera. Sådana uttalande kan i hög grad styra tänkandet och handlandet i gruppen. Enligt Paul t'Hart är anteciperering en starkt bidragande orsak till grupptänkande:

In high-level decision groups, closed leadership styles combined with group or organizational norms of compliance may produce groupthink tendencies. This need not involve overt pressures for conformity, instead the group members are prone to excessive anticipatory compliance with the chief executive's assumptions, perspectives, and preferred alternatives.²

Ett annat förhållande är om gruppen arbetar isolerat och om det saknas procedurer som säkerställer en tillbörlig granskning och ett brett informationssökande. Roll- och ansvarsfördelningen mellan gruppens medlemmar är också viktig. En oklar fördelning tenderar att leda till ett minskat engagemang hos medlemmarna och därmed ökad risk för grupptänkande. Ytterligare ett förhållande som ökar risken för grupptänkande är om gruppen är starkt homogen. Medlemmar från olika organisatoriska enheter kan mycket väl ha likartade värderingar och synsätt, inte minst om de har likartad utbildningsbakgrund.

Byråkratiska professioner

¹ Se t.ex. Taras 1991 s. 406 ff; Street 1997; Mullen m.fl. 1994; Mohamed och Wiebe 1996. Det skall sägas att det pågår en ganska intensiv diskussion inom litteraturen om smågrupper om vilka förhållanden som är nödvändiga och vilka som är tillräckliga för att grupptänkande skall uppstå.

² Hart 1990 s. 177.

Ytterligare en byråkratisyn – här benämnd byråkratiska professioner – tar fasta på byråkratins tilltagande *professionalisering*. En profession kan ses som ett avgränsat arbetsområde där man, för att kunna bli anställd, måste ha en viss typ av utbildning och där man som anställd kan förvänta sig att göra karriär inom fältet.¹ Utbildningen är här ett centralt drag, och detta krav har enligt många bedömare under de senaste decennierna blivit allt starkare inom det offentliga.² Anders Mellbourn har framhållit att den ”klassiska ämbetsmannen” vanligtvis var ”allmänadministratör”, i regel en jurist satt ”att tillämpa lagen på de mest vitt skilda sakområden utan att ha några specialkunskaper med anknytning till något visst förvaltningsområde.”³ Studier av byråkratien, i både Sverige och andra länder, visar att denna klassiska ämbetsman successivt håller på att trängas undan av tjänstemän med mer specialiserade utbildningar.⁴

Forskare menar att den ökande professionaliseringen kan utgöra ett problem för den styrande ledningen.⁵ Den grundläggande idén är här att professionella experter saknar den klassiska byråkratens lojalitet mot den politiska ledningen. I stället är de lojala mot sin yrkesgrupps normer och sina yrkeskolleger, med vilka de har sin specialutbildning gemensam, och ”tillsammans tar de del av sin ’professions’ metod- och teoriutveckling i professionella organisationer och publikationer”.⁶

Att professionella experter är lojala mot sin yrkesgrupps normer och sina yrkeskollegor och i första hand diskuterar problem och lösningar med dem beror på att de tycker att deras profession sitter på ’sanningen’ i olika sakfrågor. På grund av att professionella experter besitter särskilda vetenskapligt förankrade och för utomstående oförståeliga kunskaper anser de sig också ha rätt att agera med en hög grad av autonomi.⁷ De bör få bestämma inte bara i inre angelägenheter utan också på sakområden där deras kunskaper är efterfrågade. Experterna bör varken styras eller kontrolleras av utomstående, eftersom det sammansatta användandet av de komplexa kunskaperna inte kan värderas av andra än av professionen själv. Politikernas benägenhet att blanda sig i verksamheten ställer bara till oreda. Enligt Mosher ser professionella experter sina överordnade politiker i bästa fall som amatörer och i

¹ Jacobsen 1997 s. 64.

² Jacobsen 1997 s. 64; Torgersen 1994.

³ Mellbourn 1979 s. 53.

⁴ Wallin m.fl. 2000 s. 66; Christiansen och Egeberg 1994; Peters 2001 s. 223.

⁵ Se t.ex. Torgersen 1994; Jacobsen 1997 s. 64 ff. och 116 ff.; Hill 1997 s. 206 ff.; Mellbourn 1979 s. 53 ff. och 173 ff.; Mintzberg 1979.

⁶ Mellbourn 1979 s. 53 f.

⁷ Ibid. s. 175.

sämsta fall som kriminella, och de ser förhållandet mellan politik och professionalitet som förhållandet mellan oklarhet och klarhet, fel och rätt, hyckleri och sanning.¹

Men är det inte bra att politiska beslut grundas på vetenskaplig kunskap och att politikernas förslag granskas och korrigeras av högre utbildade personer? Jo, det kan det nog vara.² Men kritikerna menar att man måste vara uppmärksam på professionaliserings-anshängarnas allmänna kunskapssyn.³ Det är inte bara så att dessa anhängare bortser från att symboliska handlingar kan vara viktiga, särskilt när tidsfristerna är korta och resurserna begränsade. Kritikerna framhåller också att det inom i princip alla sakområden finns flera olika uppfattningar om vad som är rätt och fel eller sant och falskt.⁴ De som tar del av en professionell utbildning får bara *vissa* kunskaper om det område utbildningen gäller. Oftast tar dessa kunskaper utgångspunkt i något grundläggande värde (t.ex. tenderar jurister att utgå från rättssäkerhet, ekonomer från effektivitet, statsvetare från demokrati etc.). Att lära innebär visserligen att få mer kunskaper om någonting, men lärande kan samtidigt vara en process där vi systematiskt stärker vissa värden och där vi lika systematiskt bortser från förhållanden som inte är kopplade till dessa värden. Professionella experter är alltså inte alldeles öppna i sina inlärningsprocesser utan de har vissa av professionen formade föreställningar om vilken typ av information som är central och vilken information som är perifer. Det behöver emellertid inte innebära att den information som av professionen i fråga uppfattas som perifer *är* perifer i ett slags objektiv mening utan den kan mycket väl uppfattas som central av andra grupper.

Byråkratisynen byråkratiska professioner lyfter fram byråkraternas kunskapsmonopol och kunskapsövertag gentemot politikerna. Och precis som i fallet med 'byråkratiska imperier' innebär den byråkratiska professionalismen en utmaning mot den instrumentella byråkratisynens ideal om en obruten hierarki mellan politikerna och byråkratin. Men byråkratin motiverar sig för att inte göra som politikerna vill handlar här alltså inte primärt om egen nytta och budgetmaximering utan om en genuin tro på att politikerna har fel och att man själv företräder en objektiv sanning. Det finns enligt denna tolkning ett altruistiskt drag hos professioner som innebär att de "bärs upp av starka ideal av oväld och tjänst åt alla och det allmänna bästa".⁵ De professionella experterna försöker inte påverka beslutsfattandet genom att manipulera informationen till politikerna, genom att t.ex. dölja vissa fakta och aktivt verka för att vissa utvärderingar inte genomförs. Tvärtom ser experterna som en av sina viktigaste

¹ Mosher 1982 s. 118 f.

² Se t.ex. Sannerstedt 2001 s. 37.

³ Jacobsen 1997 s. 64 f., 116 f.

⁴ T.ex. Premfors 2000 kap. 3.

⁵ Mellbourn 1979 s. 175; jfr Hill 1997 s. 208.

uppgifter att utifrån sina 'sanna' kunskaper komma med motbilder mot politikernas förslag genom att presentera omfattande och oförvitlig information som stöder deras påståenden. Om politikerna ändå driver sina förslag svarar experterna gärna med att förmedla ännu mer och detaljrikare information. De kan också svara med att backa upp sina egna undersökningar med information från prestigefyllda organisationer och tidskrifter som verkar inom experternas eget expertområde.¹

Byråkratiska institutioner

En sjunde och sista byråkratisyn som jag vill ta upp är byråkratiska institutioner. Den utgår från den nyinstitutionella teoribildning som brukar kallas sociologisk institutionalism eller nyinstitutionell organisationsteori.² Grundidéerna liknar här de inom byråkratiska rutiner. Byråkratins handlande och preferenser anses i hög grad påverkas av institutionaliserade – eller 'för-givet-tagna' – handlingsmönster. Snarare än att agera effektivt i teknisk mening antas byråkraterna eftersträva att agera korrekt och modernt. De försöker inte att i varje valsituation besvara frågan 'vilket agerande medför mest nytta?' utan handlandet vägleds i stället av frågor som 'vem är jag, och vad brukar en aktör som jag göra i en situation som denna?'. Byråkrater anses i allmänhet följa regler (i vid bemärkelse)³ snarare än att – som i flera av de ovanstående byråkratisynerna – kalkylera nyttan i olika situationer; konsekvenslogik och satisfieringslogik ersätts av lämplighetslogik.⁴

Enligt denna byråkratisyn ser sig byråkrater omkring i sin omvärld när de 'söker' svar på frågan vad som är ett lämpligt eller korrekt beteende i en viss situation. De tar efter hur andra organisationer inom deras eget 'organisatoriska fält' agerar, organisationer som de identifierar sig med och som de uppfattar som framgångsrika och prestigefulla.⁵ 'Vilka vill jag vara lik?', blir ytterligare en fråga som vägleder handlandet.⁶ Vissa aktiviteter och procedurer som andra organisationer använder förutsätts alltså vara 'bra', och därför också legitima, relativt oberoende av utvärderingar om hur effektivt arbetet utförs. Meyer och

¹ Jacobsson 1984 s. 145; Jacobsen 1997 s. 117.

² Meyer och Rowan 1977; DiMaggio och Powell 1983; March och Olsen 1984; Powell och DiMaggio 1991; March och Olsen 1989. För en översikt av nyinstitutionell organisationsteori se Johansson 2002.

³ March och Olsen ger regelbegreppet följande vida innehåll. "By 'rules' we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines" (March och Olsen 1989 s. 22.).

⁴ Ibid. s. 23.

⁵ Sahlin-Andersson 2001 s. 49.

⁶ Johansson 2002 s. 99.

Rowan talar här om institutioner som "rationaliserade myter".¹ Forskarna menar också att det finns ett ökande antal organisationer som sprider sådana "myter" genom att producera och erbjuda information och jämförelser, och genom att rapportera och föreslå förändringar och agera som arenor för utbyten av erfarenheter och idéer.²

Att byråkrater anammar "rationaliserade myter" behöver inte betyda att de är ointresserade av att verksamheten fungerar effektivt. Enligt den institutionella byråkratisynen är offentliga organisationer berörda av både effektivitetskrav och institutionella krav. De eftersträvar lösningar som är effektiva i teknisk funktionell mening samtidigt som de vill framstå som korrekta och moderna. Denna dubbla önskan kan ibland leda till problem, dels genom att olika institutionaliserade regler kan stå i motsättning till varandra, dels genom att sådana regler kan stå i motsättning till kraven på effektivitet. Byråkrater reagerar olika för att undkomma dessa problem. En ofta diskuterad reaktion är s.k. särkoppling.³ Det innebär att vissa aktiviteter som byråkraterna särskilt värnar om av tekniskt funktionella orsaker skiljs från andra aktiviteter som är institutionaliserade och som de därför gärna visar upp. Särkoppling innebär således att byråkrater agerar efter två handlingsmönster: ett formellt och ett informellt. Genom att för omvärlden enbart visa upp det formella framstår det som om de agerar efter vissa stabila, standardiserade och legitima strukturer och arbetssätt medan de i själva verket kontinuerligt varierar och anpassar det faktiska agerandet till praktiska omständigheter.

Det råder delade meningar om hur pass medvetet byråkrater 'söker' efter "rationaliserade myter" och i vilken utsträckning de agerar intentionellt när de tar efter andra organisationer och när de särkopplar aktiviteter från varandra. Powell och DiMaggio vill tona ner organisationernas möjligheter att agera strategiskt. I stället för skillnader mellan organisationer inom ett och samma fält pekar de på homogeniseringstendenserna. Sociologen Roine Johansson sammanfattar deras syn på följande sätt:

Nyinstitutionalismen riktar (...) sitt intresse mot icke-lokala och mer opersonliga omgivningar, mot s.k. organisatoriska sektorer eller fält, vilka ungefärligen överensstämmer med branscher, professioner, nationalstater eller andra mer abstrakta enheter. Här har miljöns inflytande på organisationen en mer opersonlig och 'smygande' karaktär: snarare än att koopteras in i organisationen så genomtränger omgivningen den, genom att tillhandahålla kognitiva referensramar. Omgivningen skapar så att säga det raster genom vilket organisationens medlemmar uppfattar världen, och styr därigenom

¹ Se ibid. s. 25, 30.

² Meyer 1996; Lerdell och Sahlin-Andersson 1997; Sahlin-Andersson 2000.

³ Meyer och Rowan 1977 s. 358.

tänkandet, handlandet och uppbyggnaden av de formella strukturerna inom organisationen.¹

Powell och DiMaggio betraktar alltså organisationer som i hög grad passiva avspeglningar av det 'organisatoriska fältets' egenskaper och menar att organisationerna inom ett specifikt fält med tiden blir allt mer lika. För dem uppstår egentligen aldrig frågan om hur en organisation skall förhålla sig till "rationaliserade myter". Det rör sig ju om 'för-givet-tagna' idéer, dvs. idéer som man inte reflekterar över. Detta förhållningssätt gör också att DiMaggio och Powell allmänt ställer sig tveksamma till idén om särkopplingar.²

Meyer och Rowan har en annan syn. De betonar att organisationer anpassar sig till institutionaliserade regler inte bara därför att dessa tas för givna utan för att sådan anpassning *belönas*. En följsam organisation ökar sin legitimitet och därigenom också sina överlevnads-möjligheter. För Meyer och Rowan handlar det hela om makt, beroende och resurstillgång, och det finns utrymme för organisationsledningar att handla strategiskt. Meyer och Rowan pekar på att regler kan vara *mer eller mindre* institutionaliserade³ och att organisationer därför i viss mån kan välja vilka regler de skall anpassa sig till.⁴ De kan också välja att anpassa sig till ett institutionaliserat krav trots att det strider mot ett tekniskt krav. Organisationen löser då som sagt denna motsättning genom att koppla isär aktiviteter. För att undvika upptäckt av det 'hyckleri'⁵ som särkopplingen ibland sägs innebära måste organisationen också se till att den i möjligaste mån undviker (mer djupgående) inspektioner, utvärderingar av resultat och uppföljningar av arbetssätt.⁶

*

Kartläggningen i detta kapitel visar att de olika byråkratisynerna skiljer sig åt i flera olika avseenden. Medan vissa t.ex. pekar på byråkraternas benägenhet och möjligheter att direkt och medvetet påverka det politiska beslutsfattandet pekar andra på mer omedvetna och indirekta maktegenskaper; där vissa betonar betydelsen av strukturer framhåller andra

¹ Johansson 2002 s. 25.

² DiMaggio och Powell 1983 s. 155.

³ I en samtida artikel framhåller även Lynne Zucker att handlingsmönster kan vara mer eller mindre institutionaliserade (Zucker 1977). Hon har senare tillsammans med Pamela Tolbert urskiljt tre olika steg i institutionaliseringsprocessen: det för-institutionaliserade, det semi-institutionaliserade och det helt institutionaliserade stadiet. De menar att en organisations möjligheter att agera strategiskt är relativt stort i åtminstone de två första stadierna (Tolbert och Zucker 1996).

⁴ Richard Scott uttrycker samma uppfattning (Scott 1991 s. 170).

⁵ Brunsson 1990 s. 35.

⁶ Johansson 2002 s. 31, 42.

aktörernas betydelse; medan vissa utgår från att byråkrater agerar konsekvenslogiskt utgår andra från att de agerar lämplighetslogiskt; där vissa utgår från att byråkraterna drivs utifrån allmänintresset menar andra att egenintresset är drivande etc. Gemensamt är dock att de alla – förutom den instrumentella synen – utmanar idén om 'den obrutna hierarkin' i relationen mellan politiker och tjänstemän.

Det är alltså utifrån dessa olika byråkratisyner jag kommer att betrakta och tolka min empiri. Hur teorierna passar in i undersökningen i stort har jag redogjort för i föregående kapitel. Jag vill här återigen markera att utveckling av dessa teorier inte står i fokus i undersökningen och att jag endast kommer att återkomma till och diskutera några av synerna, och då främst för att pröva om den händelseutveckling som skildras i avhandlingens andra del har präglats av ett stigberoende.

KAPITEL 4

Materialinsamling

Man kan inte kämpa ihjäl en skugga, den dödar man med ljus.
Sigfrid Siwerts

Processpåring är, som jag ser det, främst att betrakta som en övergripande undersökningsdesign. Den föreskriver varken vilka typer av källor eller vilka typer av undersökningstekniker som skall användas. Såväl dokument som intervjuer och direkta observationer kan användas, och teknikerna kan vara både kvalitativa och kvantitativa. I den här undersökningen har jag främst använt mig av dokumentstudier. Dessa har kompletterats med intervjuer. Det finns även inslag av eget deltagande. Nedan diskuterar jag dessa undersökningstekniker i tre skilda avsnitt.

Om mitt eget deltagande

Jag har under en period själv deltagit i den process som jag studerar. Var och hur kommer att framgå mer i detalj senare. Här skall endast kort nämnas att jag anställdes på RRV i februari 1995. Jag deltog där åren 1995-96 i ett par projekt, som i hög grad rörde mål- och resultatstyrning i staten. Projekten resulterade i två ganska kritiska rapporter.¹ Strax därefter skrev jag tillsammans med statsvetaren och dåvarande RRV-medarbetaren Peter Ehn en rapport om mål- och resultatstyrning för Förvaltningspolitiska kommissionens räkning, och även den innehöll en hel del kritik.²

Detta deltagande rör sig inte om deltagande observation i egentlig mening; jag deltog ju inte som forskare med syfte att studera processen. Dock innebär deltagandet att jag har en del empiriska kunskaper som är 'mina egna' och som jag också kommer att hänvisa till. Jag har dock eftersträvat att referera till dessa erfarenheter i så liten utsträckning som möjligt.

¹ RRV 1995 och RRV 1996a.

² Ehn och Sundström 1997.

Deltagandet innebär också att jag redan från början i forskningsprocessen har haft en hel del kunskaper om vilka händelser, beslut, personer och dokument som varit centrala i den process jag studerar. Jag har också kunnat utnyttja mina erfarenheter i samband med en del intervjuer (se sedan).

Mitt deltagande har således medfört en del fördelar. Samtidigt är detta deltagande förknippat med en del grundläggande metodologiska problem. Jag har som tjänsteman haft en ganska tydlig rådgivande roll, och de förändringar och rekommendationer som jag då verkade för kan förstås vara svåra att distansera sig från; det finns en uppenbar risk att undersökningen präglas av en bias.¹ I det här fallet skulle denna risk bestå i att jag har letat mer efter iakttagelser som bekräftar min underliggande tes om att händelseutvecklingen har präglats av ett stigberoende och mindre efter sådana iakttagelser som förkastar denna tes. Ett sätt att försöka neutralisera detta problem är att aktivt söka källor som kan förväntas innehålla information som motsäger forskarens tes. Det har jag också gjort. Jag har t.ex. intervjuat personer som har haft ett nära ansvar för de frågor som jag studerat och som jag också har haft anledning att tro har en mer positiv syn på den rationalistiska styrmodellen och dess framväxt. Jag har även låtit några sådana personer läsa olika kapitelutkast. Ett annat sätt att försöka neutralisera problemen är att använda flera olika undersökningsmetoder och ställa olika utsagor mot varandra. Jag har också använt mig av sådan s.k. triangulering, främst genom att ställa utsagor i dokument mot utsagor i intervjuer.²

Om dokumentstudierna

Datainsamlingen har främst skett genom dokumentstudier. Man kan här skilja på två typer av dokument. Den ena innehåller 'primärdata'. Här rör det sig om dokument som kan sägas utgöra en del av det studerade fenomenet. Typexemplet i min studie är propositioner, utredningsbetänkanden, myndighetsrapporter och promemorior som diskuterar olika aspekter av den studerade institutionen, t.ex. vilka för- och nackdelar den har, varför den har stött på problem, hur den kan utvecklas etc. Denna typ av dokument måste man naturligtvis förhålla sig kritisk mot. Eftersom det rör sig om offentliga dokument kan man förvänta sig att de är utpräglat rationalistiska. Idéer och förslag uppges vara grundade i goda och välmenande ambitioner och motiv, där samhällsnyttan och inte den enskilda tjänstemannen eller

¹ Yin 1994 s. 88.

² Ibid. s. 59.

myndigheten är det som skall tjänas. Uttalanden och resonemang måste, som påpekats, hela tiden tolkas.

Den andra typen av dokument innehåller 'sekundärdata'. Här rör det sig om tidigare gjorda beskrivningar, sammanställningar och analyser av det studerade fenomenet. Sådana finns gjorda av såväl forskare som offentliga utredare och myndigheter. Dessa dokument har jag använt på olika sätt. Ibland har jag utnyttjat mer renodlade beskrivningar, ibland analyser. För vissa perioder har jag nästan uteslutande använt mig av den här typen av dokument, för andra nästan inte alls. Allmänt minskar dess andel av empirin i takt med att vi rör oss framåt i tiden. Det beror på att mina möjligheter att genomföra egna empiriska studier av olika händelser i tidigare faser av händelseförloppet har varit begränsade. Samtidigt har det visat sig att vissa tidigare händelser är betydligt mer utforskade och diskuterade än andra. Det gör att en viss skevhet har uppstått i den empiriska redovisningen med avseende på utförlighet.

Jag vill här tydliggöra att flera av de analyser av olika enskilda händelser som har ägt rum under den relativt långa period som jag har studerat inte är mina egna. Samtidigt rör det sig om analyser av tidsmässigt avgränsade händelser. Även om många sådana analyser är mina egna så är mitt främsta bidrag ändå, vill jag mena, att jag med hjälp av mina särskilda metodologiska och teoretiska utgångspunkter fogar samman och analyserar såväl egna som andras analyser av sådana händelser i ett längre händelseförlopp. Jag vill också framhålla, att det bland de dokument som jag har använt mig av finns ett som påtagligt skiljer sig från övriga, nämligen Stefan Lindströms rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen om resultatstyrningens framväxt i staten. Hans rapport, *Kon blåste först*,¹ behandlar inte en kortare tidsperiod utan sträcker sig från 1920-talet via försöken med programbudgetering i början av 1960-talet ända fram till slutet av 1990-talet. Denna rapport har haft stor betydelse för min egen undersökning, både som inspiration till att överhuvudtaget göra undersökningen och genom att den tillhandahåller rikligt med empiri. Lindström har gått igenom ett omfattande material och gjort analyser i både stort och smått. Som Lindström själv påpekar är rapporten dock rätt obearbetad. Han diskuterar t.ex. inte materialet i relation till något särskilt metodologiskt eller teoretiskt perspektiv. (Med det inte sagt att rapporten är fri från teoretiska diskussioner.) Enligt Lindström själv skall rapporten främst ses som en "faktabas" som "kan vara av intresse för den som själv tänker gräva vidare i resultatstyrningens historia".² Och grävt vidare är just var jag har gjort.

¹ Lindström 1996. *Kon blåste först* gavs i sammanfattad form ut i SOU-serien: "Att hålla de andra krafterna stängna. En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningen framväxt" (i SOU 1997:15).

² Lindström 1996 s. 1.

Relevanta dokument har spårats på olika sätt. Genom mitt deltagande i och mina tidigare studier av processen har jag som sagt redan från början haft föreställningar om vilka de (mest) centrala dokumenten var. Genomläsningar av dessa dokument har sedan ofta givit vägledning om andra betydelsefulla dokument, således ett slags 'snöbollsförfarande'. Även vissa intervjuer har givit vägledning om viktiga dokument. Detta urvalsförfarande har kompletterats med vissa planmässiga sökningar. Således har jag gjort systematiska genomgångar av det statliga offentliga utredningsväsendet (SOU-serien) 1960-2001, departementsserien (Ds) 1970-2001, RRV:s och Statskontorets diarieförteckningar 1970-2001, budgetpropositionerna åren 1975-2001 samt Statsvetenskaplig tidskrift 1940-2001. Jag har även sökt igenom alla nummer av den av Statskontoret tidigare utgivna tidskriften *Administrationstema* (1972-83) samt RRV:s personaltidning 1972-98 och Statskontorets personaltidning 1970-90.¹ Dessa sistnämnda dokument har försett mig med både beskrivningar av samtida händelser och intervjuer med för denna undersökning betydelsefulla personer.

Om intervjuerna

Jag har kompletterat dokumentstudierna med ett fyrtiotal intervjuer. Intervjuerna har gjort det möjligt att komma åt viss information som inte har kunnat införskaffas via dokumentstudier. Flertalet intervjuer har varit 'orienterande', med syfte att ta reda på t.ex. vilka händelser, beslut och personer som intervjupersonerna uppfattar som viktiga för händelseutvecklingen. Här har en del intervjuer omfattat längre tidsperioder, i några fall ända från 1960-talets början fram till i dag. I andra fall har intervjuerna främst koncentrerats till en eller några enstaka händelser, som jag utifrån dokument och/eller orienterande intervjuer bedömt som betydelsefulla. I de flesta fall har jag i en och samma intervju sökt information av båda slag. Allmänt har jag varit försiktig med att ställa frågor om specifika förhållanden längre tillbaka i tiden. Det har tydligt framgått att många intervjupersoner har svårt att dra sig till minnes enstaka händelser som ligger längre tillbaka i tiden. Att huvuddelen av intervjuerna haft orienterande karaktär beror annars på att många genomfördes i ett relativt tidigt skede av undersökningsprocessen. Nämnas skall också att undersökningen då hade en delvis annorlunda uppläggning, där syftet var att studera den rationalistiska styrmodellens framväxt ur tre olika perspektiv.²

¹ RRV:s personaltidning har haft olika namn under åren: *Jobbsposten*, *Hänt i verket* och *INSAID*. Statskontorets personaltidning heter *S-nytt* (kallad "Snutten").

² Se Sundström 2001.

Urvalet har varit strategiskt. Jag har inriktat mig på personer som jag bedömt vara väl insatta i den undersökta problematiken och/eller deltagit aktivt i händelseutvecklingen. Denna bedömning har bl.a. gjorts mot bakgrund av en genomgång av ett ganska stort antal centrala dokument på området.¹ En del personer pekades också ut som lämpliga att intervjua av andra intervjupersoner (återigen ett 'snöbollsförfarande').² I det stora flertalet fall genomfördes intervjuerna i möten och togs upp på band. Intervjuerna har varat mellan en och tre timmar. En del personer har jag haft kontakt med mer än en gång. Ofta har det andra tillfället handlat om att ställa kortare kompletterande frågor via telefon. En förteckning över de intervjuade och en kort beskrivning av deras tidigare, och för denna studie relevanta, funktioner finns i appendix. Där framgår också i vilken form intervjuerna har ägt rum.

Det strategiska urvalet har gjort att intervjuerna inte har kunnat standardiseras. I stället har varje intervju haft sin särskilda förberedelse. I flertalet fall har jag, utifrån dokumentstudier och/eller tidigare intervjuer, kunnat förbereda ganska precisa frågor i de intervjudelar som inriktats på specifika händelser. Här har jag inte bara ställt frågor med en mer förutsättningslös prägel utan ofta även prövat mer specifika teser. Det senare förfarandet kritiserar inte sällan med argumentet att frågorna blir alltför ledande. Jag delar emellertid Kvales åsikt att mer precisa frågor formulerade som teser kan vara ett effektivt sätt att pröva påståenden och idéer; det gäller särskilt vid intervjuer med eliter, som ofta har viss intervjuvana.³

I de 'orienterande' intervjudelarna har jag valt att lämna stort utrymme för intervjupersonerna att lyfta fram sådant som de bedömt vara väsentligt. I litteraturen om kvalitativa elitintervjuer brukar påpekas att intervjupersonernas engagemang och benägenhet att delge sina kunskaper ökar om intervjuaren visar att hon eller han är kunnig på området och samtidigt lämnar utrymme åt den intervjuade att få prata relativt fritt.⁴ Genom att hålla intervjuerna öppna och samtalsliknande ges goda möjligheter att nå djupare förståelse för de påståenden och resonemang som den intervjuade för fram. Inte minst kan intervjuaren anpassa och korrigera sina frågor efter hur samtalet utvecklas.⁵

Den kvalitativa intervjumetoden har vissa svagheter. Avsaknaden av standardiserade frågor gör naturligtvis att reliabiliteten blir lidande. Ett annat problem är att respondenterna ibland tenderar att svara så som de tror att de bör svara, dvs. i enlighet med väletablerade

¹ Denna genomgång finns redovisad i rapporten "*Ett relativt blygsamt förslag*" – resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv (Sundström 2001).

² Jfr Ehn 1998 s. 29.

³ Kvale 1997 s. 145 f.

⁴ Se t.ex. Zuckerman 1972 s. 164 ff.; Aberbach, Chesney och Rockman 1974 s. 7; Kvale 1997 s. 121 ff.

⁵ Ehn 1998 s. 39.

normativa föreställningar om – i det här fallet – framväxten av den styrmodell som är tänkt att användas i staten. Ju mer väletablerade föreställningarna är, desto mer överhängande är denna risk.¹ Ett närliggande problem sammanhänger med att respondenterna ombeds svara på frågor gällande processer som de själva deltar eller har deltagit i. Risken är här att de medvetet eller omedvetet fokuserar positiva sidor av sitt agerande och att de framställer sig och sitt handlande som alltigenom viktigt, rationellt och klokt.² Om de fortfarande är i tjänst kan de även befara repressalier om de alltför öppenhjärtigt ger sin syn på hur olika beslut har gått till. Ett sätt att försöka reducera dessa problem är att ställa utsagor i en intervju mot utsagor i andra intervjuer eller att ställa utsagor i intervjuerna mot olika utsagor i dokumenten och tvärtom. Ett annat sätt är att utlova anonymitet. Jag har emellertid inte utlovat det, vilket i hög grad sammanhänger med att de personer som jag har intervjuat antingen har ganska höga positioner i förvaltningen i dag eller är pensionerade. Jag har ändå valt att återge vissa citat anonymt; det gäller främst uttalanden om händelser som ligger nära i tiden.³

Ett speciellt intervjuproblem i denna undersökning är att jag själv har deltagit i processen. Som nämnts har de projekt som jag har deltagit i resulterat i skrifter som varit tämligen kritiska mot resultatstyrningen. Flera av intervjupersonerna, och då främst ännu aktiva, har varit medvetna om dessa skrifers innehåll. Och även om denna undersökning inte primärt handlar om huruvida dagens resultatstyrning är en effektiv styrmodell eller inte så kan detta förhållande ha påverkat vissa intervjuer negativt. Personer som har varit med om att utveckla delar av modellen kan ha varit obenägna att delge mig sina erfarenheter. Å andra sidan har mina erfarenheter gjort att jag i många fall haft ganska klara föreställningar om vilket sätt och i vilken utsträckning olika intervjupersoner har medverkat i utvecklingen. Det har gjort att jag har kunnat anpassa intervjuerna genom att t.ex. undvika frågor som kan uppfattas som provocerande.

¹ Jacobsson 1984 s. 29.

² Torstendahl 1978 s. 89 ff.

³ Vid anonyma citat anges ett nummer, som motsvarar intervjupersonen.

DEL II

Berättelsen

KAPITEL 5

Den 'gamla' ordningen

Det är över huvud taget omöjligt att förklara den svenska statsförvaltningens struktur, med dess i jämförelse med andra länder säregna drag, annat än mot historisk bakgrund.

Gunnar Heckscher

I detta första empiriska kapitel beskrivs och analyseras förhållandena i statsförvaltningen som de såg ut innan programbudgetering introducerades i början av 1960-talet. Framställningen har två syften. *För det första* är den tänkt att fungera som en allmän bakgrund. Jag vill ge läsaren en uppfattning om hur den 'styrfilosofi' (i den mån vi alls kan tala om en sådan före 1960-talet) såg ut som riksdag och regering tillämpade gentemot statsförvaltningen under 1940- och 50-talen och som alltså programbudgeteringen skulle ersätta.¹ Två frågor intresserar mig: Hur styrdes statsförvaltningen och hur kan styrningen förstås? Hur var de allmänna styr- och organisationsfrågorna organiserade och hur kan organiseringen förstås? *För det andra* är framställningen tänkt att fungera som ett underlag till en (senare) diskussion gällande om, och i så fall på vilket sätt, incitamentsstrukturerna förändrades på det undersökta området vid tiden för införandet av de nya styridéerna.

De här frågorna är inte alldeles lätta att besvara, eftersom tillgången på empiriskt material är begränsad. Den bredare typ av 'förvaltningspolitiska' utredningar som vi har sett under 1970-, 80- och 90-talen förekom inte under 1940- och 50-talen. Det närmaste man kan komma är olika besparings- och rationaliseringsutredningar. Den vetenskapliga forskningen från denna tid är också försvinnande liten. Gunnar Heckschers omfattande och nydanade bok från 1952 om hur statsförvaltningen var organiserad och hur den arbetade är mig veterligen

¹ Vi kan här, liksom på många andra områden där förändringar ägt rum, förvänta oss en grundläggande retorisk tankefigur där den gamla ordningen pekas ut som förlegad och i behov av ny modern ordning (jfr t.ex. Haldén 1997). Pollitt och Bouckaert (2000 s. 58) menar också att stora delar av de senaste decenniernas förvaltningspolitiska reformarbete i västvärlden har burits fram av en retorik där man kontrasterat den "gamla" (=dålig) ordningen med en "ny" (=bra) ordning.

den enda empiriska studien från denna tid.¹ Hans studie är ambitiös och omfattar i princip hela den civila statsförvaltningen. Den bygger på ett omfattande material i form av både dokument och intervjuer.²

En delstyre stat

I mer sentida litteratur och i samtal med verksamma statstjänstemän och politiker möter man ofta en ganska bestämd föreställning om hur det var 'förr', innan de moderna styridéerna introducerades i staten. Det som utmålas är dels en statsförvaltning som var hårt styrd med ett starkt begränsat handlingsutrymme för såväl myndighetschefer som handläggare, dels en politisk ledning som var ointresserad av att ange precisa mål för enskilda verksamheter och att följa upp enskilda verksamheters kostnader och resultat. Den styrmodell som användes var en anspråkslös och föräldrad 'detaljstyrning', att kontrastera mot dagens sofistikerade mål- och resultatstyrning.

I vilken utsträckning stämmer denna bild? Samtida, empiriskt underbyggda, studier av mer generellt slag från tiden före 1960 är som sagt en bristvara, men de som finns stöder i hög grad bilden av en delstyre statsförvaltning. 1940 års Besparingsutredning menade t.ex., att statsförvaltningens bedrivande fastställdes i detalj av riksdag och regering i så stor utsträckning att det måste "förläna hela verksamheten en betydande stelhet och ofta försvåra för att inte säga omöjliggöra insättandet av rätt man på rätt plats."³

Statsvetaren Erik Amnå har i sin avhandling visat att statsförvaltningen också ofta stod i centrum för den politiska debatten under 1940- och 50-talen. I riksdagen var den ett "stående diskussionsämne", och ofta riktades kritiken mot de omständliga arbetsmetoderna, eller "byråkratismen".⁴ I pressen, där ämnet debatterades ideligen, myntades begreppet "Krängel-Sverige", och regeringen såg sig bl.a. nödgad att utse ett särskilt konsultativt statsråd för att leda rationaliseringsarbetet – Axel Danielsson, även kallad "Krängel-Daniel".⁵ Amnå sammanfattade läget på följande sätt:

¹ Såväl Axel Iveroth, i förordet till boken, som Heckscher själv framhåller att någon liknande studie inte hade genomförts tidigare i Sverige (Heckscher 1952 s. 12, 81).

² Heckscher 1952 s. 81 ff. Heckscher genomförde på egen hand 150 intervjuer i ett antal myndigheter som valdes strategiskt utifrån dimensionerna gammalt/nytt, affärsdrivande/icke-affärsdrivande samt centralt/lokalt.

³ Citat ur Esping 1980 s. 18.

⁴ Amnå 1981 s. 101.

⁵ Ibid. s. 104.

I riksdagsanföranden, tidningsartiklar, böcker och motioner på partikongresser formulerades dels den vanmakt man kände inför den svällande statsverksamheten, dels en efterlysning: var fanns det instrument med vars hjälp man kunde styra statsförvaltningen...¹

Ofta jämfördes statsförvaltningens arbetsmetoder med det privata näringslivets.² Det var förvisso inget nytt. Under 1900-talets första två årtionden framhöll personer med anknytning till näringslivet ofta de privata företagen som förebild för statsförvaltningen.³ Men under 1940-talet stärktes kopplingen mellan de båda sektorerna. Delvis kan det förklaras av att flera av statens olika rationaliserings- och kontrollorgan kom att ledas av personer med nära kopplingar till näringslivet (se nedan). Heckschers undersökning utgör för övrigt ett tydligt uttryck för denna koppling. I boken gjorde han tätt återkommande jämförelser mellan förhållandena i ämbetsverken och i de privata företagen. Den jämförelsen var i själva verket ett huvudtema i boken. Heckscher kunde annars konstatera att förvaltningen i hög grad var bunden av föreskrifter. Han skrev bl.a. följande:

De av regering och riksdag antagna eller enbart av regeringen utfärdade författningarna kunna ibland te sig som skrivbordskonstruktioner, och det kan vara snart sagt omöjligt att verkställa dem. I varje fall skulle syftena måhända icke sällan uppnås betydligt lättare om man överlämnade åt ämbetsverkets personal – med dess större praktiska erfarenhet – att förverkliga dem oberoende av detaljföreskrifter.⁴

Heckscher menade att detaljregleringen gjorde sig gällande på flera olika sätt. Myndigheterna kunde t.ex. endast genom en omständlig och tidskrävande process inrätta nya avdelningar eller flytta ärenden och personal från en avdelning till en annan. Sådana tämligen okomplicerade åtgärder kunde ta år att genomföra, bl.a. beroende på att de ibland krävde inte bara regeringens utan också riksdagens medverkan.⁵ Heckscher pekade också på den långtgående tjänste- och löneregleringen.⁶ Även här behövde förslag till ändringar lämnas in minst ett år i

¹ Ibid. s. 102.

² Ibid. 1981 s. 101, 112.

³ Se t.ex. Fredriksson 1980 s. 109.

⁴ Heckscher 1952 s. 30.

⁵ Ibid. s. 109.

⁶ Ibid. s. 333 ff., även s. 370. Lönen fastställdes genom ett fast lönesystem som var indelat i löneplaner. Det stora flertalet tjänster ingick i löneplan 1, som var indelat i 37 lönegrader. Tjänsten kopplades efter beslut av Kungl. Maj:t (jag använder fortsättningsvis ordet regering i stället för Kungl. Maj:t), ibland med stöd av riksdagen, till en av dessa lönegrader. Varje lönegrad var i sin tur indelat i fyra löneklasser, och när en person tillträdde en ny tjänst blev denne placerad i den lägsta klassen. Var tredje år flyttades personen i fråga upp en löneklass, och efter tolv års tjänstgöring hade så personen nått den högsta löneklassen för tjänsten, och någon löneförhöjning kunde därefter inte komma i fråga. Uppflyttningen skedde automatiskt "utan skillnad mellan den mycket duglige och den direkt oskicklige".

förväg.¹ Ett problem uppges också ha varit att staten förlorade duktigt folk till det privata näringslivet, som på ett helt annat sätt kunde konkurrera med lönen.² Heckscher drog slutsatsen att en av de största skillnaderna mellan myndigheter och privata företag gällde rörelsefriheten i samband med inrättandet av tjänster och lönesättning.³

Det område där detaljregleringen enligt Heckscher var som påtagligast, och som också verkar ha bekymrat honom mest, var dock budgeten. Budgeten var också det område som programbudgeteringen senare främst skulle komma att kretsa kring, och det finns därför anledning att mer utförligt återge hur den 'gamla' budgetordningen gestaltade sig. Jag skall här, utöver Heckscher, ta hjälp av Erik Amnäs skildring av budgetdialogens utveckling från Andra världskrigets slut fram till slutet av 1970-talet.⁴ Jag kommer också att använda mig av Daniel Tarschys och Maud Eduards genomgång av myndigheternas petita åren 1910-70.⁵ (Petita var dåtidens benämning på det dokument som senare kom att kallas anslagsframställning och som i dag närmast motsvaras av det s.k. budgetunderlaget.)

Den 'gamla' budgetordningen

Den 'gamla' budgeten var kring 1950 indelad i 15 s.k. huvudtitlar, som kan sägas ha motsvarat dagens 27 utgiftsområden. Heckscher gjorde en statistisk genomgång av nio huvudtitlar för åren 1948/49.⁶ Han fann då att riksdagen beslutade om 1 337 anslag. Han fann också att regeringen i sin tur, i regleringsbrev till myndigheterna, fördelade dessa 1 337 anslag på inte mindre än 8 472 anslagsposter. Vi kan jämföra dessa siffror med statsbudgeten för 2001, då regeringen i regleringsbrev sammanlagt beslutade om 501 anslagsposter fördelade på 70 s.k. politikområden.⁷ Notera då att försvaret inte fanns med i Heckschers undersökning.

Heckscher fann också att poster på 500 000 kronor eller lägre till antalet uppgick till nära 96 procent av samtliga poster, men beloppsmässigt endast till drygt 8 procent. Poster på

¹ Ibid. s. 338 f.

² Ibid. s. 340.

³ Ibid. s. 336.

⁴ Amnäs undersökning omfattar dialogen mellan fyra ämbetsverk och motsvarande departement: Kammarkollegiet, Lantmäteristyrelsen, Skolöverstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Amnäs studerade fyra budgetår, ett från varje decennium: 1948/49, 1958/59, 1968/69 och 1976/77 (Amnäs 1981 s. 59).

⁵ Tarschys och Eduards undersökte samtliga petita inom utbildnings- och kultursektorn respektive kommunikationssektorn för åren 1910, 1930, 1950 och 1970 (Tarschys och Eduards 1975 s. 8.).

⁶ Heckscher 1952 s. 285. Han utelämnade huvudtitel I, Kungl. Hov- och slottsstaterna, p.g.a. dess ringa betydelse; huvudtitel IV, försvarsdepartementet, p.g.a. sekretess; huvudtitel XII, folkhushållningsdepartementet, p.g.a. dess temporära karaktär; huvudtitel XIII, pensionsväsendet, och huvudtitel X, riksdagen och dess verk, p.g.a. att dessa båda sågs som mindre typiska; huvudtitel XIV, oförutsedda utgifter, för att den endast upptog en post.

⁷ Premfors m.fl. 2003 s. 198.

fem miljoner eller mer var samtidigt få (55 stycken), men motsvarade hela 77 procent av totalbeloppet. Det var alltså fråga om "en förvirrande uppsplittring av budgeten på ett antal småposter".¹ Dåtidsens anslagsposter framstår i dag som synnerligen detaljerade. De indelades i princip i två huvudområden: personal (tjänster och löner) respektive omkostnader. Det senare kunde t.ex. gälla hur mycket pengar myndigheten fick använda för resor, nattvakt, städning, uppvärmning, bränsle, vatten och lyse.² Noteras skall också att de större anslagen vanligtvis gavs i förslagsform, dvs. de kunde överskridas, medan många av de mindre maximerades.³ Heckscher klagade vid upprepade tillfällen över den höga detaljregeringsgraden i budgeten. Han menade att den kontroll som utövades via budgeten ledde "till sådant som allmänheten uppfattar som rena kitsligheter".⁴ Den hämmade också, enligt Heckscher, kreativiteten och effektiviteten i förvaltningsverksamheten.⁵ Enligt Heckscher ifrågasatte tjänstemännen rimligheten i den långtgående regleringen av budgeten. De ansåg att de inte kunde välja "den arbetsmetod som snabbast skulle föra till målet och som också många gånger på lång sikt skulle vara den ur statsfinansiell synpunkt förmånligaste."⁶

Samtidigt som budgeten var detaljerad var den också skäligen enkel och lättbegriplig. Vad gäller myndigheterna hävdade t.ex. Amnä att budgetarbetet under 1940- och 50-talen hanterades av ett fåtal tjänstemän och under en rätt begränsad del av året. Det gällde såväl små som stora myndigheter.⁷ Petitan var också av blygsam omfattning, 10-20 sidor var vanligt. Som antytts avhandlades många detaljfrågor i petitorna. Tjänsternas antal och avlöning utgjorde stommen bland yrkandena. Amnä redogör för hur bara ett enda personalärende kunde uppta ett mycket stort utrymme.⁸ Att märka är också att yrkandena i petitorna i hög grad koncentrerades på själva anslagsärendena; de följdes bara av korta och enkla resonemang och motiveringar. Arbetet bestod, för myndigheternas del, väsentligen i att aktualisera fjolårets anslagsframställning.⁹

Amnäs iakttagelser stämmer väl överens med dem som Tarschys och Eduards gjorde. De menade att myndigheterna i sina petitor under perioden 1910-70 förde fram två huvudtyper av argument. *Det ena* gällde problem i den egna verksamheten; det handlade om

¹ Heckscher 1952 s. 304. Det kan nämnas att Heckscher några år efter bokens utgivning väckte en motion i riksdagen där han påpekade den höga detaljeringen och föreslog ändrad ordning för vissa anslag (Amnä 1981 s. 109).

² Exempler är hämtade från Amnä 1981 s. 68, 84 och 94.

³ Heckscher 1952 s. 299; Jfr även Amnä 1981 s. 94, not 57.

⁴ *Ibid.* s. 390.

⁵ *Ibid.* s. 399.

⁶ *Ibid.* s. 53.

⁷ Amnä 1981 s. 83.

⁸ *Ibid.* s. 69 f.

⁹ *Ibid.* s. 84.

bristande rationalitet i form av t.ex. föräldrade, otillräckliga eller olämpligt sammansatta medel. *Det andra* gällde nyttan av de tjänster som myndigheterna utförde; här handlade det om att upprätthålla ett utbud som överensstämde med efterfrågan bland avnämarna.¹ Båda argumenten förekom under hela den undersökta perioden, men det förra dominerade i de äldre petitorerna, medan det senare främst fanns i 1970 års petitor. Det var enligt författarna "vardagsbekymmer" som dominerade i äldre tider.² Myndigheternas anspråk växte inte fram som en följd av djupgående och långsiktiga analyser, utan de grundade sig i regel på "det momentana och plötsliga".³ Framställningarna beskrivs också som detaljerade och gripbara. Den höga konkretiseringsgraden gjorde att många yrkanden, enligt författarna, präglades av "emotionell närhet" mellan mottagare och avsändare. Begärda anslag beskrevs av myndigheterna som "behjärtansvärda, viktiga, nödvändiga, outhärliga, välsignelsebringande eller påkallade av ett oundgängligt behov."⁴ Ett önskemål om högre löneplacering av fru S kunde t.ex. stötts med upplysningar om att vederbörande hade två barn och låg i skilsmässa.⁵ Mer sakliga och sofistikerade argument grundade i långsiktiga och breda analyser saknades i de äldre petitorerna. Tarschys och Eduards menar att "det stora språnget" eller "det rationalistiska genombrottet" inträffade mellan 1950 och 1970. Det var främst efter 1950 som myndigheterna på ett mer nyktert och 'objektivt' sätt började ställa krav på statsmakterna och föreslå nya verksamheter. Och detta skedde då utifrån formulerade mål och en uppfattning om att man bättre än politikerna visste vad som krävdes för att nå målen.⁶

I departementen tog budgetarbetet längre tid, men jämfört med dagens förhållanden framstår det ändå som begränsat. Till att börja med kan noteras att regeringen inte utfärdade några regelbundna anvisningar för budgetarbetet, varken formellt eller informellt.⁷ Budgetarbetet var utpräglat formalistiskt.⁸ Den skriftliga formen var allmänt starkt framträdande, och för de informella kontakter som ändå togs fanns med dagens mått mätt strikta regler.⁹ Visserligen förekom det att verkschefer besökte departementen för att personligen presentera sina äskanden, vilket någon verkschef minns som "högtidsstunder". Men detta var inte något

¹ Tarschys och Eduards 1975 s. 78 f.

² Ibid. s. 83.

³ Ibid. s. 58.

⁴ Ibid. s. 73 ff.

⁵ Ibid. s. 82.

⁶ Ibid. s. 75, 83 ff.

⁷ Amnä 1981 s. 92 f.

⁸ Ibid. s. 68

⁹ Således tog en verkschef kontakt med lägst en statssekreterare, och en kanslisekreterare på ett fackdepartement kommunicerade inte med en verkschef, det var förbehållet lägst byråchefer och kansliråd. Inte heller kunde kanslisekreteraren gå förbi sin egen statssekreterare och direkt ta kontakt med en statssekreterare på Finansdepartementet (Ibid. s. 87).

vedertaget förfarande, långt därifrån: "Andra verkschefer fann ritualen stötande, rentav fjäskig, och skulle aldrig nedlåta sig till att på det viset krusa för departementet: 'vad jag har skrivit, det har jag skrivit...'", anför t.ex. Amná.¹

Vad som också kännetecknade regeringens deltagande i den 'gamla' budgetprocessen var ordknappheten och fokuseringen på de strikt ekonomiska frågorna, dvs. anslagens storlek. Vare sig det rörde sig om godkännande eller avslag av begärda medel förblev de politiska motiven outtalade.² Detta hängde delvis samman med att sakkunskaperna var begränsade i departementen, där juristerna dominerade.³ I stället överlät man åt Statskontoret att agera 'grindvakt'; det var Statskontoret som först gick i närkamp med myndigheterna och argumenterade mot begärda anslag.⁴ I viss mån kan denna delegering förklaras av den "emotionella närhet" som Tarschys och Eduards talar om; det tog säkerligen emot att vägra fru S en högre lönegradsplacering. Hur som helst kom budgetdialogen enligt Amná "aldrig att systematiskt styra innehållet eller formerna för reformverksamheten" utan han beskriver den som "automatikens naturliga hemvist i svenskt statsskick."⁵

I dess formella delar var budgetdialogen alltså ordknapp med ett begränsat inslag av analyser och resonemang, men det betydde dock inte att myndigheterna avhöll sig från att diskutera angelägna frågor. Enligt Amná kunde de t.ex. diskutera personalens kompetens, den organisatoriska arbetsfördelningen och prioriteringen av olika arbetsuppgifter.⁶ Denna typ av frågor togs emellertid upp vid sidan av själva budgeten, i särskilda bilagor eller skrivelser; de diskuterades inte i samband med yrkandena. Tarschys och Eduards gör samma iakttagelse. Enligt dem var anslagsframställningarna "bara den synliga spetsen på ett isberg".⁷ De frågor som myndigheterna tog upp vid sidan av de formella yrkandena kommenterade inte heller regeringen inom ramen för budgetprocessen utan man lät dem ofta anstå till andra sammanhang, t.ex. utredningar eller särskilda propositioner.⁸ Att myndigheterna ändå valde att ta upp frågorna i samband med budgetarbetet berodde på att det var det enda tillfället då de på ett mer samlat sätt kunde klargöra sina uppfattningar för riksdag och regering.⁹ I praktiken var således budgetarbetet någonting betydligt vidare än vad den formella ramen avslöjar.

¹ Ibid. s. 88.

² Ibid. s. 95

³ Lindström 1996 s. 33.

⁴ Amná 1981 s. 90 ff.

⁵ Ibid. s. 95.

⁶ Ibid. s. 71.

⁷ Tarschys och Eduards 1975 s. 92.

⁸ Amná 1981 s. 93.

⁹ Ibid. s. 71.

Om den 'gamla' ordningens motiv

Vad var då orsakerna till den höga detaljeringsgraden? Det är självfallet så, att många precisa bestämmelser – särskilt de som riktade sig mot handläggning, tillsättningar och löner – syftade till att stärka rättssäkerheten; de skulle garantera ett objektiva och sakligt agerande hos tjänstemännen. Men en del av detaljregleringen, och då inte minst den som omgav budgeten och budgetprocessen, hade delvis annan grund. Heckscher menade t.ex. att förklaringen måste sökas i riksdagens och regeringens misstro mot förvaltningen.¹ Om tjänstemännen själva tillhörde den gynnade minoriteten kunde de enligt honom "resa svårigheter då man begär deras medverkan i ett socialt omdaningsarbete som syftar till att i majoritetens intresse avskaffa privilegierna".² Enligt Heckscher utgjorde sådana resonemang tillsammans med andra omständigheter, t.ex. den långtgående oavsätligheten, en

...grundläggande orsak till den misstro som riktas mot förvaltningen. Och denna har i sin tur mycket påtagliga följder. Den medför att statsmakterna äro obenägna att lita på förvaltningsorganens uttalanden, att de finna det nödvändigt att oavbrutet kontrollera myndigheternas arbete...³

Vi kan också notera att de samtida diskussioner som förekom om detaljstyrningen inte tycks ha handlat om delegering utan snarare om hur regeringen ytterligare skulle kunna stärka sin ställning gentemot förvaltning genom "mera direkt inflytande på förvaltningsarbetet".⁴

Såväl Amná som Tarschys och Eduards förklarar budgetprocessens formella och knapphändig karaktär på liknande sätt som Heckscher. De menar att avsaknaden av mer djupgående budget- och verksamhetsanalyser inom myndigheterna förhindrade att de fick ett övertag gentemot departementen. Inte bara för att departementen i brist på sakkunskap skulle få svårigheter att argumentera mot förslagen utan också för att myndigheterna skulle kunna använda rapporterna för att mobilisera politiskt stöd bland sina 'allierade'.⁵ Enligt Amná fanns det i regering och departement en rädsla för att hamna i myndigheternas händer.⁶ Regeringen var medveten om att myndigheternas sakkunskaper vida översteg departementens

¹ Heckscher 1952 s. 305 ff.

² Ibid. s. 403.

³ Ibid. s. 403. 1943 års Besparingsutredning uttrycker liknande idéer. "Betydelsen av att statstjänstemännen äga en så säker ställning, att de kunna handla så som deras samvete bjuder dem utslutande med hänsyn till statsnyttan och gällande lagar och författningar, kan icke skattas nog högt. Däremot torde det vara högst diskutabelt, huruvida statsnyttan verkligen kräver, att denna princip tillämpas i hela den utsträckning, som nu är fallet" (Citat ur Esping 1980 s. 18).

⁴ Heckscher 1952 s. 404.

⁵ Tarschys och Eduards 1975 s. 93.

⁶ Amná 1981 s. 95 f.

och att varje argument som departementen anförde lätt kunde vändas mot dem. Juristdominansen i departementen innebar visserligen att sakkunskapen var begränsad, men som Lindström har påpekat var å andra sidan förståelsen och sympatierna för myndigheternas krav inte särskilt stora; kollegiala band och förenande professionella intressen erbjöd än så länge inga stabila broar mellan departement och myndigheter.¹ Bristen på motiveringar gjorde att myndigheterna svävade i okunnighet om varför departementen avslag eller godkände enskilda anslag, men innebar i gengäld att myndigheterna inte försägs med argument för framtida yrkanden. Tarschys och Eduards gjorde följande notering:

Ju fler mål som statsmakterna stadfäster och prioriterar, desto fler "krokar" har de anslagssökande att hänga upp sina önskemål på. Eller, annorlunda uttryckt: rationaliteten slår igenom på alla nivåer. Det blir inte bara statsmakterna som mera målmedvetet söker förverkliga sina syften, utan ämbetsverk och organisationer får också bättre chanser att förverkliga sina.²

Den 'gamla' budgetordningen medförde även att myndigheternas möjligheter att få ett nytt – och enligt dem själva nödvändigt – mål fastslaget av ett auktoritativt organ eller en politiker var begränsade. Den höga formaliseringsgraden betydde också att myndigheterna hade svårt att på informell väg skaffa sig information om varför vissa beslut fattades.

Enligt Amná hade regeringens ordknapphet och formella framtoning även en viktig symbolisk betydelse.³ Den markerade regeringens politiska suveränitet, som höjde sig över (de annars fullt förstaeliga) kraven på att motivera besluten – Kungl. Maj:t behövde minsann inte förklara sig! Att en auktoritativ distans av ett mer gammaldags slag fanns mellan departement och verk vittnar också myndigheternas petita om. Enligt Tarschys och Eduards nalkades myndigheterna regeringen med vördnad; de var allmänt bedjande och vädjande.⁴ Myndigheterna ansåg sig ofta "i underdanighet böra föreslå" en höjning av ett visst anslag. Enligt Amná kan alla dessa förhållanden mycket väl ha varit ett utslag av en mer medveten styrstrategi:

Hemlighetshållandet av övervägandena inom Kungl. Maj:ts kansli var en strategi som självklart hade politiska betingelser. Ju mer utförligt och bestämt dess svar i budgetdialogen utformades i statsverkspropositionen, desto sårbarare skulle man bli inför nästa budgetår. Handlingsfriheten var något man härigenom värnade om. Suveräniteten tillät ingen närkamp på lika villkor. I budgetdialogen måste Kungl. Maj:t få sista ordet, i varje

¹ Lindström 1996 s. 34 f.

² Tarschys och Eduards 1975 s. 91.

³ Amná 1981 s. 95.

⁴ Tarschys och Eduards 1975 s. 93.

fall formellt. Det behövde inte bero på att det från saklig synpunkt hade det bästa argumentet. Det var och förblev avhängigt politiskt-strategiska överväganden. I den diskussionen varken kunde eller skulle myndigheterna delta.¹

Sammantaget får alltså bilden av en statsförvaltning som 'förr' var genomreglerad stöd i litteraturen. Genomgången ger också stöd för uppfattningen att den 'gamla' budgetordningen innehöll få policyanalytiska inslag av rationalistiskt slag. De formella budgetdokumenten var i stort sett fria från resonemang om problem och lösningar och om vad regeringen förväntade sig att myndigheterna skulle åstadkomma med de pengar som tilldelades dem. Men om vi lämnar den *formella* budgetdialogen och lyfter blicken en aning framträder en lite annorlunda bild. Vi har sett att myndigheterna i samband med budgetarbetet, utanför den formella ordningen, försåg departementen med information av mer resonerande och analyserande slag. Denna information kommenterade departementen visserligen inte i samband med budgetarbetet, men det var av strategiska skäl. Informationen sågs inte som ointressant utan togs om hand *i andra sammanhang*. På motsvarande sätt försåg regeringen *i andra sammanhang än i budgetdialogen* myndigheterna med information om vad man ville att myndigheterna skulle uppnå. Enligt Heckscher tog t.ex. myndigheterna överlag i hög grad hänsyn till "statsmakternas intentioner". Han pekade på att inte bara budgetdokumenten utan också lagstiftningen många gånger var alltför oprecisa för att ge tillräcklig vägledning för arbetet.² Men samtidigt framhöll han den stora betydelse som uttalanden i propositioner, utskottsbetänkanden och kommittébetänkanden spelade för förvaltningsarbetet.³ I dessa sökte tjänstemännen efter avsikterna med författningarna. Uttalandena spelade, enligt Heckscher, stor roll inte bara vid rättstillämpningen utan också i ett vidare sammanhang; det gällde för myndigheterna att överlag "handla i regeringens och riksdagens anda".⁴ Denna typ av "fjärrdirigering", som Heckscher benämnde den, gjorde sig också gällande i anslagsföreskrifterna:

I vederbörande propositioner och utskottsutlåtanden "förutsätta" statsmakterna ofta ett visst förfarande. Allmänna uttalanden om vad som åsyftas med anslaget göras även, och ehuru någon formell bundenhet vid dylika uttalanden i motiveringarna givetvis icke

¹ Amnå 1981 s. 96.

² Heckscher 1952 s. 65.

³ Ibid. s. 68 ff.

⁴ Ibid. s. 70. På samma sida skriver Heckscher: "Det bör också understrykas att detta 'förverkligande av statsmakternas intentioner' går längre än endast till de avgöranden myndigheterna själva ha att träffa. I sitt förhållande till kommunerna och allmänheten, och inte minst genom den upplysningsverksamhet varom nyss talats, ha de att inför medborgarna och inför underordnade organ stå som representanter för de fastställda grundsatserna, arbeta för att dessa uppfattas på rätt sätt och förverkligas så som avsetts, även när förverkligandet ankommer på någon annan än statsmyndigheten själv."

föreligger, anses förvaltningsorganen likväl i realiteten genomgående vara skyldiga att rätta sig efter vad som sägs.¹

Att politikerna höll de mer formella delarna av budgetdialogen ren från diskussioner om vad som skulle uppnås med de olika verksamheterna och hur enskilda anslag förväntades bidra till att fullgöra myndigheternas uppdrag betydde alltså inte nödvändigtvis att myndigheterna var okunniga om politikernas intentioner. Riksdag och regering formulerade redan under 1940- och 50-talen (och långt innan det) 'mål' och 'resultatkrav' för statsförvaltningen, men de gjorde det på annat sätt än vad som senare kom att förespråkas genom programbudgeteringen och resultatstyrningen, och de gjorde det utifrån en annan politisk-strategisk horisont.

En svag 'förvaltningspolitisk' ledning

Ovan citerade jag Amnå, som menade att många av dåtidens debattörer oroade sig över de allt högre politiska ambitionerna och den växande byråkratin. De frågade sig var det instrument fanns med vilket man kunde styra statsförvaltningen. Svaret tycks i hög grad ha uteblivit. Trots den intensiva diskussion som fördes kring 'byråkratiseringen' och 'kränglet' framkastades få nyheter och konstruktiva förslag till lösningar. Det var allmänt brist på överblick, precision, kreativitet och sammanhållning i frågan om statsförvaltningens organisation och styrning.² Diskussionerna stannade vid beslut om olika rationaliserings- och besparingsutredningar, vilka inte alls maktade med några nya och banbrytande grepp.³

Orsaken till att de mer framåtsyftande kreativa idéerna uteblev står delvis att finna i det sätt på vilket styrnings- och organisationsfrågorna var organiserade under 1940- och 50-talen. Vid den här tiden fanns det ett antal vad vi i dag kallar 'stabsorgan' under regeringen. Av störst intresse för denna undersökning var Statskontoret, Statens organisationsnämnd, Riks-räkenskapsverket och Statens sakrevision. Samtliga sorterade under Finansdepartementet, som hade ett övergripande ansvar för budgetformerna.⁴ Låt oss titta närmare på vad dessa fyra myndigheter gjorde och hur de uppfattades av statstjänstemän, utredare och andra.

¹ Ibid. s. 34.

² Amnå 1981 s. 104, 108.

³ Se Esping 1980 s. 9 ff. och Heckscher 1952 s. 184 ff. för en översikt över dessa utredningar.

⁴ Amnå 1981 s. 34.

Statskontoret

Statskontoret var ett gammalt verk, åtminstone till namnet. Det hade skapats redan 1680, som en utbrytning ur Kammarkollegiet, och var ett uttryck för kungens strävan att få bättre kontroll över rikets finanser.¹ Verkets huvudsyssla var mellan 1680-1920 finansplanering i vid bemärkelse. Arbetet handlade om att samla in, tolka och sammanställa siffror om statens samlade inkomster och utgifter samt att bistå riksdag och regering i arbetet med att prioritera mellan olika behov och tillgångar. I arbetet ingick också att insamla, förvara och utbetala statens medel samt att föra bok över rikets finanser, den s.k. riksbokföringen.²

I början av 1920-talet omorganiserades Statskontoret. Många centrala finansförvaltande uppgifter fördes över till det nybildade Riksräkenskapsverket. Reformen innebar att verket fick en mer tillbakadragen roll, och det var ända fram till 1960-talet ett av de minsta centrala ämbetsverken.³ Statskontoret kom nu primärt att syssla med förebyggande kontrollverksamhet. Det skedde främst genom s.k. utanordningar och remisser. Utanordningen innebar att verket agerade s.k. huvudförvaltning för vissa myndigheter. Myndigheterna var tidigare indelade i huvud- respektive underförvaltningar.⁴ De förra redovisade inkomster och utgifter direkt mot budgeten och hade således ett eget konto i rikshuvudboken och dragningsrätt på statens checkräkning i riksbanken. Underförvaltningarna fick däremot begära medel från en huvudförvaltning. Om exempelvis en myndighet som var underförvaltning hade ett anslag för resor fick den alltså inte disponera detta fullt ut själv utan var tvungen att skicka varje reseräkning till en huvudförvaltning, som alltså för vissa myndigheter var Statskontoret, för utanordning, dvs. utbetalning.

Utanordningsprocessen var komplicerad, och varje enskilt beslut omfattade vanligtvis mellan sex och åtta personer (!). Kontrollen gällde inte bara att rätt mängd pengar delades ut utan även om myndigheten enligt föreskrifter och regleringsbrev använde anslaget på korrekt sätt. Vad gäller resor avsåg kontrollen t.ex. att den som rest verkligen använt uppgivet transportmedel, utnyttjat kortast möjliga resväg, räknat sitt traktamente på rätt sätt och ”i övrigt till alla delar följt de invecklade bestämmelserna i resereglementet och dess tilläggs-

¹ Fredriksson 1980 s. 82 ff.

² Ibid. s. 40 ff. Att ansvara för rikets finanser var i äldre tider mer komplicerat än vad vi i dag kanske föreställer oss. Inte minst berodde det på att inkomsterna i förhållande till utgifterna tenderade att dels vara alltför små, dels levereras vid fel tidpunkt och på fel plats, dels levereras i fel form.

³ Ibid. s. 68.

⁴ Dahlberg och Murray 1965 s. 124; Heckscher 1952 s. 261 f.

bestämmelser.”¹ Utanordningen innebar således att det förekom en omfattande kontroll redan vid utbetalningarna.

Genom remissförfarande prövade Statskontoret olika förslags lämplighet. Statskontoret beskrevs av 1956 års Rationaliseringsutredning som ”det centrala remissorganet” i staten, och ser vi till remissverksamhetens omfattning förstår vi varför.² År 1956 hade verket att svara på inte mindre än 2 263 remisser.³ Nämnas kan då att antalet anställda, med vaktmästare och biträden, var 104.⁴ Alla möjliga typer av ärenden remitterades till Statskontoret, stora som små.⁵ Noteras kan t.ex. att endast ett drygt hundratal av de 2 263 remisserna för år 1956 gällde frågor om statsförvaltningens organisation och inriktning i stort. Den stora majoriteten remisser var i stället s.k. expeditionschefsremisser, dvs. enskilda ärenden gällande t.ex. avlöningsbestämmelser, statsbidrag, anslagsöverskridanden, donationer, pensioner, reseersättningar, vikariatsersättningar, tryckerikostnader och lön under tjänstledighet. Som nämndes tidigare ställdes också s.k. petitaremissier till Statskontoret. Statskontoret hade alltså att uttala sig om alla myndigheters petita, vilka 1956 uppgick till 200 stycken. Och denna uppgift tog verket på allvar. Äskandena granskades minutiöst. (Minns då att regeringen t.ex. för budgetåret 1948/49 beslutade om nära 8 500 anslagposter.)⁶

Statskontorets remissverksamhet var ifrågasatt.⁷ Kritiken gällde dels den detaljeringsgrad med vilken man granskade olika förslag, särskilt petitaremisserna; den ekonomiska nyttan av granskningarna uppfattades som begränsad. Men kritiken gällde också Statskontorets kompetens. Så menade t.ex. 1949 års Rationaliseringsutredning att Statskontorets uppgift att svara på remisser främst grundade sig på gammal praxis och verkets ålder.⁸ Även 1956 års Rationaliseringsutredning menade att Statskontorets remissvar avseende såväl petita som andra större ärenden saknade egentligt värde.⁹ Utredningen konstaterade att Statskontoret inte bedrev egna undersökningar och att kontoret därför ”i stor utsträckning blivit nödsakat att

¹ Heckscher 1952 s. 264.

² Även Heckscher beskriver remisserna som Statskontorets huvudsakliga syssla (Heckscher 1952 s. 268.)

³ SOU 1959:22 s. 54.

⁴ Kostnaderna för verket uppgick för budgetåret 1956/57 till 1 890 040 kr.

⁵ SOU 1959:22 s. 54.

⁶ Amná (1981 s. 90 ff.) ger några exempel på Statskontorets agerande i dessa ärenden. I ett yttrande över Lantmäteristyrelsens omkostnadsanslag avstyrkte Statskontoret ett äskande om 2 000 kronor i ökning av en delpost; man menade att sjunkande kokspriser gjorde att det borde räcka med halva beloppet. När Skolöverstyrelsen begärde höjning av de icke-ordinarie lönedmedlen ställde sig Statskontoret tveksam med hänvisning till att skillnaden mot föregående år var ”anmärkningsvärt stor”. Begärt anslag till ett nytt kontorsbiträde avstyrktes med hänvisning till att Statskontoret kort och gott icke hade ”övertygats om behovet”.

⁷ Nybom 1980 s. 141.

⁸ SOU 1950:8 s. 95.

⁹ SOU 1959:22 s. 153.

falla tillbaka på yttranden av mera allmän karaktär.”¹ Sammantaget fanns det utrymme för reformering av det statskontor som hade tillskapats vid 1920-talets början.

Statens organisationsnämnd (SON)

Den debatt om ”Krängel-Sverige” som hade blossat upp under kriget föranledde regeringen att tillsätta en särskild utredning – 1941 års Besparingsutredning – för att se över möjligheterna att utnyttja de nya organisatoriska styrsystem och effektivitetsåtgärder som genomfördes inom det privata näringslivet.² Utredningen kom att ledas av Tarras C. Sällfors, Sveriges första professor i industriell ekonomi och organisation, och anställd vid KTH.³ Historikern Hans De Geer, som tecknat Sällfors levnadsporätt, har beskrivit honom som en förgrundsgestalt inom rationaliseringsrörelsen. Sällfors gav ut flera böcker på området.⁴ Han var också chef för organisationsavdelningen på Industribyrån AB 1929-43, ett dotterbolag till Industrieförbundet och skildrat som ”konsultbranschens urmoder i Sverige”.⁵ De Geer menar att Sällfors tillhörde den generation av vetenskapsmän som gjorde handelsläran och industriell organisation till vetenskapliga discipliner. Sina mest betydelsefulla insatser gjorde han dock som konsult och ämbetsman.⁶ Hans gärning beskriver De Geer som ”mycket ihärdig och konsekvent”.⁷ Till grund för den låg ett slags gammalmodig betoning av sparsamhet och god hushållning parad med en modern uppfattning om att analytiskt och kvantitativt inriktad vetenskap kunde bidra till en effektiviserad verksamhet.⁸ De Geer ger följande karakteristik av Sällfors:

Ekonomi, hushållningen med materiella resurser och tid, överordnades både teknikens möjligheter och människans krav. Det i förhållande till resurserna optimala tillvägagångssättet framstod som ett mål i sig. Det fanns hos Sällfors, liksom hos flera av hans generationskamrater i rationaliseringsrörelsen, en tendens till okänslighet, till bristande förmåga eller vilja att ta hänsyn till människan i systemet, att se till betydelsen av

¹ Ibid. s. 99.

² Nybom 1980 s. 136.

³ Professorstjänsten inrättades 1939 efter upprepade propåer från inte minst näringslivet (Nybom 1980 s. 136).

⁴ T.ex. *Kontorsarbetets rationalisering* (1933) och *Arbetsstudier inom industrin* (1939).

⁵ De Geer 1995 s. 183 f.

⁶ Ibid. s. 181.

⁷ Ibid. s. 189.

⁸ Sällfors handleddes av Sveriges portalfigur i rationaliseringsfrågor Erik A. Forsberg, även kallad ”Sveriges Taylor”. Sällfors skulle senare tillsammans med Harry Nieckels ge ut en populärt hållen bok av grunddragen i scientific management. De skrev för övrigt också boken *Spara på bränslet! Några praktiska råd och anvisningar beträffande ekonomisk rumseldning* (Ibid. s. 182 f., 190).

traditionella, emotionella och moraliska bevekelsegrunder. Rationalitet blev ett grundläggande värde.¹

1941 års Besparingsutredningens mest påtagliga resultat var bildandet av Statens organisationsnämnd, som alltså inrättades 1944.² Dess förste – och ende – chef blev Sällfors. Nämndens uppgift blev att planlägga och tillsammans med myndigheterna genomföra organisationsundersökningar, anordna kurser i sådana undersökningar och ge myndigheterna råd i organisationsfrågor.³ Nämnden fick emellertid inte ta egna initiativ utan dessa togs av myndigheterna eller, vilket var vanligast, av regeringen.⁴

Nämnden beskrivs av historikern Thorsten Nybom som den första egentliga kraftsamlingen inom den administrativa rationaliseringen, och han menar att riksdag och regering säkert var förhoppningsfulla beträffande möjligheterna till mer effektiva besparingsmetoder och program.⁵ Nämnden gavs också relativt fria händer. Varken arbetsuppgifter eller målsättningar preciserades särskilt noga. Inte heller fanns det några kriterier för val av undersökningsobjekt. Vad som närmast avsågs var en sakrevision som skulle underlätta för förvaltningen att följa med i utvecklingen.

Generaldirektör Sällfors grundsyn var, som framhållits, positivistisk och inriktad på analys av kvantitativa fakta. Detta kom också att sätta tydliga spår i nämndens arbetsätt. I praktiken kom arbetet att inriktas mot enskilda myndigheters organisation, och i hög grad mot försvaret.⁶ Arbetet bedrevs genom ingående s.k. organisationsundersökningar. Dessa kunde antingen vara ”fullständiga”, dvs. omfatta ett helt verks organisation och arbetsuppgifter, eller ”funktionella”, dvs. omfatta en viss specifik del av en eller flera organisationer och arbetsuppgifterna inom denna del.⁷ Idén var att statsförvaltningens alla myndigheter planmässigt skulle genomgå organisationsundersökningar.⁸ Kurs- och rådgivningsverksamheten

¹ Ibid. 1995 s. 189.

² SOU 1943:13; prop. 1943:305 och prop. 1943:366.

³ Lindström 1996 s. 42.

⁴ Nybom 1980 s. 137. Budgetåret 1956/57 uppgick kostnaderna för nämnden till 1 262 000 kr (SOU 1959:22 s. 19).

⁵ Nybom 1980 s. 137.

⁶ SOU 1959:22 s. 149; Heckscher 1952 s. 185; Nybom 1980 s. 137.

⁷ SOU 1959:22 s. 21.

⁸ Konkret innebar en organisationsundersökning att nämnden inledningsvis upprättade en förteckning över varje organisationsenhets arbetsuppgifter. Därpå upprättades för varje uppgift en beskrivning bestående av syftet med uppgiften och det sätt på vilket resultatet användes. Även uppskattade frekvenser och stycktider nedtecknades. Slutligen gjordes detaljbekrivningar av varje arbetsrutin. Materialet samlades in genom intervjuer och deltagande observation där den anställde beskrev sitt arbete samtidigt som han demonstrerade det ”med praktiska exempel”. När arbetsuppgifterna var kartlagda granskades den organisatoriska strukturen, t.ex. vilka enheter som fanns och hur befäls- och ansvarslinjerna var utformade. Genom att sedan väga samman insamlad information försåg nämnden myndigheten med förslag om t.ex. delegering, centralisering samt ”personalens storlek och

avspeglade i hög grad nämndens arbetsmetoder.¹ Kursverksamheten handlade primärt om "metodik vid organisationsundersökningar och arbetsmängdsberäkningar", men innehöll också frågor om registrering, arkivering, kontorstekniska hjälpmedel, lokalplanering och blanketteknik. För blanketteknik gavs särskilda kurser. Rådgivningsverksamheten gällde huvudsakligen smärre organisatoriska problem och lämpligheten av olika kontorstekniska hjälpmedel.²

Om politikerna hyste förhoppningar om att nämnden skulle ge organisations- och rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen en skjuts framåt måste de ha blivit rätt besvikna. Nämnden blev, enligt De Geer, ingen viktig aktör i omdaning av statsförvaltningen.³ Dess insatser kan knappast beskrivas som visionära eller nydanande. Som framgått var arbetsmetoderna starkt myndighetsinriktade och 'tayloristiska' till sin karaktär. Nybom har t.ex. beskrivit organisationsundersökningarna som "få, små, långsamma och med diskutabelt eller försumbart resultat."⁴ Nämnden var, enligt honom, på det hela taget ett misslyckande, och då inte enbart i fråga om konkreta besparingar och förenklingar. Nämndens bidrag till den metodiska och teoretiska utvecklingen inom administrations- och rationaliseringsfälten blev även de mer eller mindre försumbara. Verksamheten bidrog knappast heller till att belysa eller problematisera frågor av övergripande organisationsteoretisk natur, som exempelvis centralisering kontra decentralisering eller styrning och planering.⁵

Riksräkenskapsverket

När debatten om "Krängel-Sverige" inleddes var det inte alls första gången anklagelser om 'byråkratism' riktades mot statsförvaltningen. Ett halvannat sekel tidigare fördes t.ex. en omfattande debatt om maktmissbruk och ineffektivitet i förvaltningen. Ett skönlitterärt uttryck för denna kritik är August Strindbergs *Röda Rummet*, där Statskontoret, under täcknamnet Kollegiet för utbetalandet av ämbetsmännens löner, fick sitt porträtt tecknat i bistra färger. Arvid Falks första möte med verket, där tjänstemännen kom vid elva och gick hem vid två, skildrar Strindberg bl.a. på följande sätt:

beskaffenhet". Bland annat beräknades den arbetsmängd en viss tjänsteman borde kunna utföra med hjälp av "stycktider och frekvenser för väsentliga arbetsoperationer." (Redogörelsen är hämtad ur SOU 1959:22 s. 22 f.).

¹ SOU 1959:22 s. 27.

² Ibid..

³ De Geer 1995 s. 189.

⁴ Nybom 1980 s. 140.

⁵ Ibid. s. 137.

Jag gick in till protonotarien. Där var ett materialkollegium, som pågick sedan tre veckor tillbaka. Protonotarien satt ordförande, och tre kanslister skötte protokollet. Leverantörernas insända prov lågo strödda omkring borden, vid vilka alla lediga kanslister, kopister och notarier tagit plats. Man hade ehuru med stor menings-skiljaktighet beslutat sig för 2 balar Lessebopapper, och efter upprepade provklippningar stannat vid 48 saxar av Gråtorps prisbelönta tillverkning (i vilken bruk aktuarien ägde 25 aktier); provskrivningen med stålpenorna hade fordrat en hel vecka, och protokollet över detsamma hade slukat 2 ris papper¹; nu hade man kommit till pennknivarne och satt just och prövade desamma på de svarta bordsskivorna. (– – –) Sedan alla yttrat sig och strängt taget motiverat sina meningar med bifogande av praktiska prov, beslöt ordföranden, att man skulle taga två gross Sheffield. Häremot reserverade sig förste notarien i ett längre anförande, som togs i protokoll, kopierades i två exemplar, registrerades, sorterades (alfabetiskt och kronologiskt), inbands och uppställdes av vaktmästare under bibliotekariens överinseende på lämplig hylla.

Kritiken mot statsförvaltningen banade väg för en rad reformer på finansförvaltningsområdet under 1910- och 20-talen. Den utlösande faktorn var avslöjandet av en större förskingringshärva i Statskontoret 1902.² Man upptäckte att den nyss avlidne rättemästaren Fahle Fougberg under åren 1887-1902 hade försnillat inte mindre än 360 000 kr, en enorm summa på den tiden. Justitiekanslern menade att Statskontoret och Kammarrättens revisorer borde ha upptäckt förskingringen, och han åtalade därför tre tjänstemän. Affären visade att kontroll- och redovisningssystemen var bristfälliga, och regeringen tillsatte omgående den s.k. Statsbokföringskommittén för att se över bokföringsrutiner och kassakontrollen. Till sekreterare utsågs en Christian Tenow.

Kommittén kom att permanentas och började snart att, utöver arbetet med att reformera finansförvaltningen, också att kontrollera utfallet av reformerna. År 1918 blev kommittén reellt sett ett ämbetsverk med uppgift att formellt granska myndigheternas räkenskaper. Tenow utsågs till chef. Under den tid Statsbokföringskommittén var verksam inträffade emellertid ytterligare en penningsskandal. Marinförvaltningen rapporterade 1910 att det saknades en miljon kr på flottans övningsanslag. Frågan fick stor uppmärksamhet i media och orsakade bl.a. en hätsk debatt mellan partiledarna Karl Staaff och Arvid Lindman, där den förre talade om "ruttenhet i förvaltningen".³ Regeringen Lindman tillsatte snabbt en utredning med Tenow som ordförande. Till sekreterare utsågs Erik Stridsberg. Utredningen menade att missförhållandena i marinen berodde på stora brister i redovisningen och revisionen, men att detta samtidigt bara var ett exempel på den usla standard som bokföring och revision i allmänhet höll inom statsförvaltningen. Problemet uppgavs vara att den statliga revisionen var

¹ 1 ris är ca 500 ark (NE).

² Fredriksson 1980 s. 111; Ringström 1987 s. 5.

³ Fredriksson 1980 s. 112.

splittrad på olika myndigheter: Statskontoret, Kammarrätten, myndigheternas interna revision samt Riksdagens revisorer. Lösningen låg, menade utredarna, i en mer effektiv och enhetlig revision under ledning av ett nytt centralt ämbetsverk, som bl.a. borde överta stora delar av Statskontorets och Kammarrättens kontrollerande uppgifter.¹

Utredningens synpunkter kom att utgöra basen för direktiven för ytterligare två utredningar. Dessa båda följde i huvudsak Tenows idéer, och 1920 beslutade riksdagen att ett Riksräkenskapsverk skulle inrättas.² Beslutet innebar en sammanslagning av riksbokslutsbyrån i Statskontoret, revisionsavdelningen i Kammarrätten och hela Statsbokföringskommitténs verksamhet. Till chef utsågs arkitekten bakom hela reformen, Christian Tenow.³ Han kom 1926 att ersättas av Erik Stridsberg, som sedan hade posten i 20 år.

Riksräkenskapsverkets uppgifter var fram till 1960-talet i huvudsak att kontrollera den statliga medelsförvaltningen.⁴ Det gällde att genom kameral revision förhindra fusk och förskingring av allmänna medel och att kontrollera att gjorda utbetalningar var grundade i gällande bestämmelser. Verket hade också hand om riksbokföringen, med tillhörande kontroll av inkomna huvudböcker, samt statistiken över statens finanser. Därutöver skulle verket se till att räkenskapsväsendet fungerade ändamålsenligt och att nödvändiga förbättringar gjordes, bl.a. gällande redovisningsdokumenten. Verket kunde för denna uppgift genomföra egna sakrevisioner. Verket hade slutligen också att självmant och vid förfrågningar att upplysa myndigheterna om hur de skulle tillämpa regelverket kring medelsförvaltningen.⁵

Den kamerala revisionen dominerade stort Riksräkenskapsverkets verksamheten.⁶ Noggrannheten får beskrivas som mycket stor.⁷ Budgetåret 1948/49 framställde verket 1 062 s.k. anmärkningar.⁸ För att exemplifiera nivån på dessa kan nämnas att 159 anmärkningar gällde reseersättningar, vilka uppgick till ett sammanlagt värde av 16 544 kr. Noteras skall också att revisionen i huvudsak inriktades på samma uppgifter som kontrollerades vid utanordningarna,

¹ Ibid. s. 112 f.

² Ibid. s. 114. Längre såg det ut som det nya verket skulle få namnet Riksrevisionsverket, men det ändrades i sista stund.

³ I riksdagen ville man se förslaget som i stort sett en mans verk – Tenows (Fredriksson 1980 s. 123).

⁴ Se t.ex. SOU 1959:22 s. 35 ff.

⁵ År 1956 hade verket 165 anställda och anslaget uppgick till 2 860 080 kr.

⁶ Heckscher 1952 s. 269; SOU 1959:22 s. 86.

⁷ Den kamerala revisionen gjordes i två steg. Först gjordes en enklare och mer systematisk förhandsgranskning av myndigheternas räkenskapsmaterial, som innebar en formell och siffermässig kontroll av räkenskaperna i syfte att upptäcka förskingringar. Därefter gjordes en mer djuplodande och stickprovsmässig eftergranskning, där avsikten var att se om utgifterna var författningens, dvs. att det fanns anslag för utbetalningarna och att statsbidrag, löner, reseersättningar m.m. var rätt beräknade enligt respektive författning (SOU 1959:22 s. 87; Ringström 1987 s. 7).

⁸ Heckscher 1952 s. 272 f.

och den kontrollen var som vi har sett omfattande. Det rörde sig alltså i hög grad om en, som Heckscher uttryckte det, "flerfaldig" kontroll.¹

Förklaringen till det nitiska förfarandet hos revisorerna är säkerligen mångbottnad. Möjligen påverkades arbetet ännu under 1940- och 50-talen av den då sedan en tid avskaffade anmärkningsprovisionen.² Det allmänna klimatet på Riksräkenskapsverket kan också ha påverkat arbetssättet. Verket dominerades av jurister, och när den första civilekonomen anställdes 1939 fick hon veta att det minsann inte var lönt att försöka ändra på redovisningsprinciperna, ty "allt var uttänkt av de skarpaste hjärnorna inom statsförvaltningen".³ I en minnesskrift över RRV beskriver Björn Ringström också verket under denna tid som oerhört snålt:

De som var med på den tiden minns RRV som ett fruktansvärt sparsamt verk. När man ringde till RRV och frågade efter en viss revisor kopplades man till vaktmästarna på byrån, som hämtade revisorn i fråga. Revisorerna hade nämligen länge inga egna telefoner, trots att andra verk ofta ringde till RRV för att få hjälp med tolkningen av bestämmelser. Ännu år 1961 förvånades den nyblivne tjänstemannen hos RRV över att man måste kvittera pennor, kautschukar m.m. hos vaktmästarna, som noggrant bokförde detta. Revisionskommisariern skrev sina koncept på baksidan av kasserade blanketter. Möblerna var uråldriga. Den kvinnliga revisor som ville ha nytt skrivbord för att hon förstörde sina strumpor på repiga bordsben, fick i stället sandpapper!⁴

Men den förmodligen viktigaste förklaringen till både revisorernas och de utbetalande tjänstemännens noggrannhet var det s.k. redogöransvaret.⁵ Det ansvaret innebar att om en anmärkning gick igenom fick den som beslutat om en utbetalning (redogöraren) personligen betala tillbaka pengarna. Revisorerna fungerade här alltså som ett slags åklagare och verket dömde i första instans. Dess beslut kunde överklagas till Kammarrätten och ända upp till Regeringsrätten.⁶ På motsvarande sätt kunde den revisor som missade ett fel bli personligt betalnings-

¹ Ibid. s. 238; se även SOU 1959:22 s. 91.

² Heckscher skriver i alla fall att man hos vissa revisorer kunde "spåra en benägenhet att värdera sin och sina kamraters nyttighet för statsverket efter godkända anmärkningsbelopp" (Heckscher 1952 s. 276. Jfr även Ringström 1987 s. 6).

³ Ringström 1987 s. 6.

⁴ Ibid. s. 7.

⁵ Molin m.fl. 1969 s. 321 f.; Dahlberg 1965 s. 131 f.; Heckscher 1952 s. 279 ff.; Ringström 1987 s. 7 f.

⁶ Anmärkningar "utställdes" av revisorerna personligen. Verket kunde alltså inte vägra revisorerna att utställa anmärkningar, och inte heller ålägga dem att göra det. Emellertid "kommunicerades" anmärkningarna av sektionscheferna, och verket kunde därför förhindra att anmärkningar verkställdes. Om så skedde kunde dock revisorerna överklaga sitt eget verks beslut. Om redogöraren (utbetalaren) inte betalade in felande belopp eller bestred anmärkningen gick den för "fastställande" eller "avslag" till en särskild "anmärkningsdomstol" inom verket som bestod av ett antal högre tjänstemän. Fastställdes anmärkningen kunde den utmätas, om den inte överklagades till kammarrätten. Nämnas kan också att redogöraren vid anmärkning kunde 'söka sitt åter' av den som fått för hög ersättning. Denna form av redogöransvar avskaffades 1961 (Ringström 1987 s. 7; Heckscher 1952 s. 275 f.).

skyldig. Redogöraransvaret, som sägs ha haft sina rötter i Gustav Vasas hårda regemente, slog blint och tog inte hänsyn till om felet berodde på försumlighet eller medvetet fusk.¹ Det är alltså inte att undra på att redogörarna var noga och benhårda i sina tolkningar och försiktiga med att betala ut pengar, och det är heller inte att undra på att Riksräkenskapsverket – eller 'riksräven' som det populärt kallades – på många håll sågs som "småaktigt och byråkratiskt".² Heckscher kunde i sin studie konstatera följande:

Det är också en allmän iakttagelse, för vilka inga särskilda belägg torde erfordras, att de myndigheter som syssla med [kameral] revision åtnjuta stadgad impopularitet inom den statliga och kommunala förvaltningen i övrigt. Förargelsen över de enligt vederbörandes mening småaktiga anmärkningar som förekomma är stor och utbredd, och ofta betecknar man de reviderande myndigheterna som det största hindret för en materiellt sett effektiv och ändamålsenlig förvaltning.³

Enligt Heckscher gällde kritiken alltså inte bara revisionsarbetet som sådant, utan han menade att detaljgranskningarna allmänt hämmade försöken att utveckla effektivare metoder för organisering och rationalisering. Även 1956 års Rationaliseringsutredning varnade för den "ogynnsamma inverkan, som en på dylikt sätt bedriven revisionsverksamhet kan få på strävandena att höja effektiviteten inom statsförvaltningen."⁴ Myndigheterna riskerade inte bara att bli allmänt osäkra utan tenderade också att ägna oproportionellt mycket tid åt frågor som de erfarenhetsmässigt visste att revisionen uppmärksammade. På många områden stod revisionens noggrannhet, enligt utredningen, inte heller i rimligt förhållande till felens betydelse och de penningssummor som anmärkningarna gav.

Statens sakrevision

Statens sakrevision, slutligen, bildades i likhet med Statens organisationsnämnd under kriget, närmare bestämt 1944.⁵ Finansministern hade 1941 tillsatt en särskild revisionsutredning och i samband med detta framhållit att mer "djupgående och utsträckt ändamålsenlighetsgranskning" tidigare hade fått tillgodoses av temporära organ, såsom besparings- och organisations-

¹ Så skall t.ex. en redogörare ha fällits för att ha följt ett feltryck i statsliggaren beträffande storleken på ett anslag (Ringström 1987 s. 7).

² Ringström 1987 s. 8.

³ Heckscher 1952 s. 267.

⁴ SOU 1959:22 s. 86; se även Molin m.fl. 1969 s. 322.

⁵ Statens sakrevision hade sin föregångare i Statens krisnämnd, som hade inrättats fyra år tidigare för att kontrollera statsutgifter föranledda av kriget. Krisnämndens revisionsobjekt var försvarsmyndigheternas ekonomiska förvaltning samt den verksamhet som de statliga krisorganen utövade.

utredningar och Statens krisnämnd, och att detta var en ”kännbar svaghet”, som särskilt drabbade departementen.¹

1941 års Revisionsutredning diskuterade den framtida sakrevisionens granskningsobjekt. Den menade att revisionen bl.a. borde syssla med myndighetsinriktade granskningar.² Som exempel nämndes om maskiner och arbetskraft utnyttjas ekonomiskt och om omkostnadsberäkningar och prissättningar gjordes rationellt. Även frågor om ackordsprissättning, tidsstudier, förrädsverksamhet och liknande borde uppmärksammas. Men utredningen menade också att sakrevisionen borde inriktas mot mer övergripande frågor. Vad utredningen närmare avsåg är dock svårt att få grepp om. Å ena sidan skrev utredningen att sakrevisionen borde ”ägna uppmärksamhet åt organisationen i allmänhet inom statsförvaltningen”. Men när utredningen sedan preciserade sig skrev den att sakrevisionen ”särskilt skall beakta” behovet av rationalisering ”inom olika grenar av förvaltningsorganisationen”. Fortsättningen var inte alldeles klargörande:

Sakrevisionen bör därvid bygga på ett studium av vederbörande myndigheters förvaltningsfunktioner samt av de anordningar, som vidtagits för att utöva dessa funktioner. Undersökningarna bör avse, bl.a., frågor, huruvida arbetsuppgifterna äro fördelade ej blott mellan olika förvaltningsmyndigheter utan även – och framför allt – mellan tjänstemännen inom en och samma myndighet. I samband därmed bör tillses att personalens kvalifikationer noga anpassas efter arbetets art. Här gäller det alltså i viss mån frågan om ”rätt man på rätt plats”, detta även vad den ledande personalen angår. Vidare bör studeras möjligheterna till förbättring av arbetsresultatet genom införande av rationella arbetsmetoder och effektiva hjälpmedel. En detalj, som i detta sammanhang bör observeras, är att användningen av kort- och blankettsystem väl anpassas efter föreliggande behov och ej gives onödigt stor omfattning. (– – –) Enligt revisionsutredningens uppfattning bör emellertid *icke* ett blivande sakrevisionsorgan åläggas att utföra större speciella undersökningar och utredningar med förslag till mera vittgående organisatoriska förändringar beträffande ett visst ämbetsverk eller förvaltningsområde. Dylika utredningar synas liksom hittills allt fortfarande böra anförtros åt särskilda utredningsorgan.³

Det omfattande mandat som utredningens inledande formuleringar tycktes ge sakrevisionen inskränktes således i takt med att utredningen preciserade uppgifterna. I slutändan var det en ganska begränsad, traditionell och myndighetsinriktad kontrollverksamhet som skisserades, och som när det gäller undersökningsobjekt och frågeställningar inte var alldeles lätt att särskilja från den verksamhet som Statens organisationsnämnd hade att bedriva.

¹ SOU 1950:8 s. 17.

² SOU 1942:57.

³ Citat från SOU 1942:57, ur SOU 1950:8 s. 19 (mina kurs.).

Utredningen ansåg vidare att sakrevisionen inte borde bindas av regler rörande revisionsobjekt eller arbetsformer. Underlag borde skaffas från undersökta myndigheter i form av dokument och genom inspektioner och besök. Riksdag och regering godtog i princip utredningens förslag. Verkets övergripande uppgift blev att se till att statsförvaltningen ordnades på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt.¹ Den skulle verka för att statens inkomster flöt in på ett smidigt sätt och att staten tog skäligt betalt för sina prestationer. Den skulle även ansvara för att upphandlings-, försäljnings- och annan ekonomisk verksamhet bedrevs på affärsmässiga grunder. Likaså att en myndighetsorganisation var lämpligt utformad med avseende på myndighetens uppgifter.

Statens sakrevision blev ett relativt litet verk.² Vad gäller verksamheten kom verket i hög grad att fokusera enskilda myndigheter, genom att granska antingen en myndighets hela verksamhet eller avgränsade arbetsuppgifter och åtgärder inom myndigheten. Särskild uppmärksamhet ägnade verket upphandlingsfrågorna, där arbetet också blev mer myndighetsövergripande och systeminriktat.³ Även på en del andra områden berördes vissa myndighetsövergripande aspekter.⁴ Exempelvis arbetade man för att material som blev över hos en myndighet lämnades till andra myndigheter, att statens material "upplägges och förrådsförvaras" på ett tekniskt och ekonomisk riktigt sätt, att föreskrifter "för materielens vård, vårdfrekvensen m.m. enligt nyaste tekniska rön utarbetas och utfärdas" samt att verksamheter som bedrivs av flera myndigheter koncentrerades i lämplig omfattning. Verket kunde själv välja revisionsobjekt, men regeringen beordrade också "i avsevärd utsträckning" sakrevisionen att utföra granskningar.⁵ Underlag inskaffades genom dokument, intervjuer och besök. Sakkunniga kunde också anlitas.

Även om sakrevisionen inte blev det slagkraftiga reforminstrument som många kanske hade hoppats på innebar myndighetens mer kvalitativa arbetssätt ändå att verket snabbt fick sakkunskaper på många områden. Det gjorde att regeringen ganska snart kom att utnyttja verket som remissorgan.⁶ Statens sakrevision tycks under 1940- och 50-talen överhuvudtaget ha haft ett bättre rykte än de tre andra myndigheter som diskuterats ovan.⁷

¹ SOU 1959:22 s. 40.

² Budgetåret 1956/57 uppgick kostnaderna till 606 793 kr.

³ SOU 1959:22 s. 41 f. Inriktningen på upphandlingsfrågor förklaras delvis av att myndigheterna regelmässigt skulle skicka kopior av upphandlingsdokumenten till Statens sakrevision om upphandlingen överskred ett visst belopp. 1941 års Revisionsutredning hade också framhållit upphandling som en av de viktigaste frågorna för sakrevisionen (se SOU 1950:8 s. 18).

⁴ Se SOU 1950:8 s. 26 f.

⁵ SOU 1959:22 s. 41.

⁶ SOU 1959:22 s. 43.

⁷ Se t.ex. SOU 1959:22 s. 96.

Organiseringen sammanfattad

Efter denna genomgång av regeringens stabsorgan och deras arbetssätt under 1940- och 50-talen kan det vara på sin plats att göra några sammanfattande iakttagelser. Vi kan då inledningsvis konstatera att såväl utredare som myndigheter visserligen tycks ha varit engagerade i rationaliseringsarbetet.¹ Samtidigt förblev rationaliserings- och kontrollverksamheterna tämligen avgränsade. Miljön var formell och byråkratisk och verksamheten inriktad på en rutinemässig, kameral och nitisk detaljgranskning. Rationaliseringsåtgärderna var 'tekniska' och 'kontorsmässiga' samtidigt som kontrollåtgärderna var inriktade på administrativa småsummor som dessutom ofta granskades flerfaldigt. Såväl rationaliserings- som kontrollverksamheten stannade, som Heckscher uttryckte det, på ytan utan att "träffa de omständigheter som äro av grundläggande betydelse och vålla verkligt allvarliga hinder".²

Arbetet var också myndighetsinriktat. I centrum stod den enskilda myndigheten och dess interna förhållanden. Arbetsfördelning och relationer mellan olika myndigheter eller mellan myndigheter och departement berördes i mycket liten utsträckning, och arbetsfördelningen och relationerna mellan förvaltningen och olika privata aktörer knappast alls.

Vad som också bör lyftas fram var arbetets statiska karaktär. Initiativkraft och förändringsförmåga verkar inte ha varit de mest eftertraktade egenskaperna hos de anställda. Statens organisationsnämnd hade visserligen ett uttalat mandat att utveckla metoder och teorier inom rationaliserings- och organiseringsområdena, men verket tycks i hög grad ha varit fast i sina organisationsundersökningar. Övergripande frågor rörande delegering, styrning och planering kom aldrig att diskuteras i nämnvärd utsträckning.

Sammanfattande kommentar

Detta kapitel har visat på en statsförvaltning som var förhållandevis detaljstyrd under 1940- och 50-talen. Myndigheterna gavs begränsat spelrum vad gällde budget-, organisations- och personalfrågor. Regeringens styrning av myndigheterna var också höggradigt hierarkisk. Budgetprocessen var t.ex. begränsad med avseende på analyser och frågeställningar.

¹ Heckscher talar om en "rationaliseringsväg" och en "påfallande, ibland rent av nervös eller yrvaken rationaliseringslust", åtminstone bland högre tjänstemän (Heckscher 1952 s. 186). Förvaltningens storlek och tillväxt hade förvisso setts som ett problem sedan åtminstone 1920-talet. Det märks bl.a. genom att inte mindre än sju "besparingsutredningar" av olika slag tillsattes under 1920-talet (Esping 1980 s. 9 ff.).

² Heckscher 1952 s. 189, 205; även Esping 1980 s. 8 ff. Se också Wallenberg 1985 s. 13 som menar att effektivitetsarbetet fram till 1960 bestod av "rationaliseringsknep, enklare hushållningsråd och tillfälliga besparingskampanjer."

Vad som också kännetecknade förhållandena under denna period var kontinuiteten. Visserligen uttryckte många aktörer en önskan om att metoderna för rationalisering och styrning skulle moderniseras, och regeringen inrättade också nya myndigheter som fick till uppgift att fundera kring dessa frågor. Dessa myndigheter verkar dock ha haft svårt att finna nya metoder och arbetssätt som bröt med de gamla arbetssätten. Denna brist på förnyelse var dock kanske inte så förvånande om vi tar i beaktande de institutionella arrangemang som stabsmyndigheterna hade att verka i. Jag vill mena att dessa arrangemang skapade incitamentsstrukturer som försvarade för stabsmyndigheterna att bryta med den 'gamla' ordningen. Jag skall peka på några sådana arrangemang och strukturer.

Vi har visserligen sett att det under 1940- och 50-talen talades en hel del om behovet att utveckla mer moderna rationaliserings- och styrtekniker i staten. Det fanns också hos Socialdemokratin en stark allmän tro på att samhället kunde styras och kontrolleras centralt. Per Albin Hanssons 'folkhem' var ju tänkt att byggas efter detaljerade ritningar utställda av centralplanerare – det var 'den sociala ingenjörskonstens' tidevarv. Nya moderna 'förvaltningspolitiska' styrformer borde därför inte ha haft några större problem att slå an hos den Socialdemokratiska regeringen. Samtidigt saknade socialdemokratin nästan helt en kritisk hållning till byråkratin; "statsråd och riksdagsledamöter var lika goda byråkrativänner," skrev t.ex. Amnå om de socialdemokratiska politikerna.¹ Kritiken mot byråkratin fördes i första hand fram av oppositionens riksdagsledamöter, företag och media. Jag har också argumenterat för att regeringen kan ha haft skäl att hålla fast vid den 'gamla' regleringen och organiseringen; den kan ha uppfattats som ett effektivt sätt att leda förvaltningen. Vi kan heller inte utesluta att regeringen medvetet aktade sig för att bygga upp (alltför) stora och slagkraftiga reformorgan. Som vi har sett befarade ju regeringen – det är åtminstone en möjlig tolkning – att den skulle komma att hamna i händerna på de förvaltande myndigheterna om de gavs alltför stort spelrum. Det kan också ha gällt stabsmyndigheterna.

För att bemöta kritiken tvingades regeringen ändå att agera, bl.a. genom uttalanden om behovet av förnyelse och inrättandet av nya stabsorgan. Så mycket kraft verkar regeringen emellertid inte ha satt bakom orden. Exempelvis diskuterades inte vad 'moderniseringen' mer konkret skulle kunna tänkas ha inneburit. Pratet om förändrade metoder och arbetssätt åtföljdes inte av en diskussion om ett alternativt perspektiv på förvaltningen och dess relation till statsmakterna – en 'förvaltningsideologi' – som de nya metoderna och teknikerna kunde ta sin utgångspunkt i. Ser vi till regeringens faktiska agerande tycks den i stället ha slagit vakt

¹ Amnå 1981 s. 113 f.

om den existerande 'förvaltningsideologin'; detaljreglering och hierarki fortsatte ju att prägla regeringens agerande gentemot förvaltningen, inte minst i budgetdialogen. Det betydde också att utrymmet för stabsorganen att rent faktiskt utveckla alternativa styrnings- och kontrollsystem begränsades.

Regeringens prat tycks alltså inte riktigt ha hängt samman med dess handlingar. Detta visade sig också i att regering och utredare hade svårt att förse stabsmyndigheterna med klara direktiv och signaler om vad deras utvecklande verksamheter förväntades leda till. Sättet på vilket 1941 års Revisionsutredning beskrev uppgifterna för den nya sakrevisionsmyndighet som den föreslog är här belysande. Glappet mellan prat och handling visade sig också i fördelningen av resurser mellan de olika stabsmyndigheterna. Statens sakrevision var ju den myndighet som hade givits tydligast mandat att utveckla nya metoder och arbetssätt, men det var samtidigt den myndighet som fick minst pengar; av de 6 620 000 kr som sammanlagt satsades på de fyra verken budgetåret 1956/57 gick endast 600 000, eller nio procent, till Statens sakrevision.

Vad som också måste beaktas här är omständigheterna som rådde vid de olika stabsmyndigheternas tillkomst. Riksräkenskapsverket och (det ombildade) Statskontoret inrättades ju i kölvattnet av diverse 'skandaler'. Drivkrafterna bakom reformarbetet blev därmed i hög grad misstänksamhet mot statstjänstemännen. Detta torde inte bara ha påverkat de arbetssätt och metoder som stabsmyndigheterna utvecklade utan deras förhållningssätt överhuvudtaget gentemot myndigheterna. I en situation präglad av bristande tillit var det t.ex. inte förvånande att stabsmyndigheterna agerade kompromisslöst mot övriga myndigheter i stället för att resonera med dem och visa förståelse för deras argument. Som Lindström påpekar är det faktiskt inte gårdvarens uppgift att vara eftertänksam och att försöka göra analytiska bedömningar – det är då den går att lura.¹

Till bilden skall även fogas personfrågorna. För en person som Tenow, som deltog i nästan alla 'skandalutredningar' under 1900-talets första två decennier, kan det t.ex. ha varit svårt att inte påverkas av de stämningar som rådde och överföra dessa till det nybildade Riksräkenskapsverk som han själv föreslog och sedan blev chef för. Att Erik Stridsberg – som efterträdde Tenow och som alltså hade chefsposten i hela 20 år – också hade deltagit i den utredningsverksamhet som föregick inrättandet av Riksräkenskapsverket förbättrade inte förutsättningarna för nytänkande. Här kan man även fråga sig vilka utsikterna var för Statens organisationsnämnd att efterhand utveckla alternativa synsätt och metoder till dem som

¹ Lindström 1996 s. 45.

professor Sällfors hade infört när nämnden inrättades 1944. Sällfors förblev ju nämndens chef under hela dess livslängd.

KAPITEL 6

Marken bereds

Political institutions will be stable only if undergirded by organizations with a stake in their perpetuation.

Douglas North

Kraven på rationalisering och effektivisering inom förvaltningen blev allt starkare under 1940-talets slut. Finansministern hade svarat med att tillsätta en särskild utredning 1949 för att se över rationaliserings- och organiseringsfrågorna och de myndigheter som hade att arbeta med dessa frågor. Utredningen föreslog att Statens sakrevision och Statens organisationsnämnd skulle inlemmas i Statskontoret för att skapa ett mer slagkraftigt rationaliseringsorgan. Detta nya verk skulle också knytas närmare Finansdepartementet.¹ Finansministern intog dock en avvaktande position och sade sig föredra att "gå fram på de partiella reformernas väg".² Reformen uteblev.

Frågan om förvaltningens organisation och behovet av rationaliseringar återkom dock vid flera tillfällen under 1950-talets första hälft. Inte minst de borgerliga riksdagsledamöterna fortsatte att regelbundet lägga motioner med krav på förändring och effektivisering.³ Snart kände sig finansministern nödgad att tillsätta en ny utredning – 1956 års Rationaliseringsutredning. I kölvattnet av den ägde en omfattande reform rum av stabsmyndigheterna som resulterade i bildandet av Riksrevisionsverket och ett helt nytt Statskontor. I detta kapitel redogör jag närmare för denna händelseutveckling.

¹ Nybom 1980 s. 137.

² Prop. 1951:1, bil. 2 s. 5.

³ Nybom 1980 s. 138.

1956 års Rationaliseringsutredning

En av Gunnar Strängs första åtgärder som ny tillträd finansminister blev att tillkalla 1956 års Rationaliseringsutredning. Att denna utredning skulle behandlas lika styvmoderligt som 1949 års utredning var knappast att förvänta. Det berodde inte bara på opinionsläget. Nya idéer om varför rationaliseringar och omorganiseringar var betydelsefulla och hur de kunde användas hade också börjat växa fram inom Regeringskansliet.¹ Att finansministern denna gång var ute efter mer substantiella förändringar antyds också av de vida ramar utredningen gavs. Den skulle själv formulera och bestämma de metoder, de kunskaper och den organisation som ledde till en enklare, snabbare och mer ekonomisk förvaltningsverksamhet.² Torsten Nybom kommenterar direktiven på följande sätt:

Detta innebar att utredningens potentiella inflytande på inte bara den framtida rationaliseringen, utan även på hela den statliga förvaltningens utformning och inriktning blev synnerligen stort. Det var en generös in-blancofullmakt, som politikerna skrev ut till den svenska centralbyråkratin i och med 1956 års rationaliseringsutredning, f.ö. ett normalt tillvägagångssätt om man vill initiera nytänkande inom statsförvaltningen.³

Jag har i föregående kapitel redogjort för vad 1956 års Rationaliseringsutredning hade att säga om den samtida rationaliserings- och kontrollverksamheten och stabsorganens arbetssätt. Förutom Statens sakrevision, som utredningen bara nämnde kort och i ganska positiva ordalag, var den genomgående kritisk. Statskontorets, Statens organisationsnämnds och Riksräkenskapsverkets verksamheter stämplades inte bara som olönsamma utan också som kontraproduktiva; de ansågs leda till inte minskad utan ökad "byråkratism". Och åtminstone beträffande Statskontoret menade utredarna att många beslut fattades på sakligt sett tvivelaktiga grunder, och de ansåg att verket borde användas som remissinstans i "avsevärd mindre omfattning".⁴

Utredningens kritik var inte oväntad. 1949 års utredning hade ju låtit förstå att den dåvarande organiseringen var att betrakta som provisorisk. Desto mer förvånande var då utredningens förslag. För samtidigt som utredarna beskrev grava missförhållanden och misslyckanden i de befintliga verksamheterna innebar deras rekommendationer att det mesta

¹ Ibid. s. 155 (se vidare kapitel 7).

² Se SOU 1959:22 s. 7.

³ Nybom 1980 s. 138.

⁴ SOU 1959:22 s. 99.

skulle förbli vid det gamla.¹ Någon övergripande och principiell diskussion om hur effektiviseringen och rationaliseringen av statsförvaltningen skulle förändras fördes inte, inte heller om hur dessa frågor skulle organiseras och ledas. Utgångspunkten var det befintliga. Visserligen skulle Statens sakrevision och Riksräkenskapsverket slås samman och tyngdpunkten förskjutas från den kamerala revisionen till sakrevisionen. Men Statens organisationsnämnd skulle i stort sett fortsätta som förut. Statskontoret skulle också bestå men fräntas de tunga remisserna och endast behålla de s.k. expeditionschefsremisserna. Samtidigt skulle Statskontoret överta budgetbyrån och byrån för finansstatistik från Riksräkenskapsverket. Genomfört skulle förslaget betyda att Statskontoret ställdes helt utanför rationaliserings- och planeringsverksamheterna och förvandlades till "en stillsam bokföringsbyrå".²

Förklaringen till att 1956 års Rationaliseringsutredning inte tog några större grepp om organisations- och rationaliseringsfrågorna kan ha handlat om en missbedömning av det sakliga och politiska läget. Den förklaringen övertygar dock knappast med tanke på utredningens direktiv och den utbredda och explicita kritik som riktades mot gällande ordning. Nybom föreslår att förklaringen i stället skall sökas i utredningens sammansättning. Utredningen representerade visserligen en bred förvaltningskunskap, bredare än 1949 års utredning.³ Men expertisen hämtades i stor utsträckning från de stabsorgan som utredningen hade att utvärdera och reformera. Dessutom ingick personer från andra organ med intresse på området, t.ex. Riksdagens revisorer. För många av de personer som ingick i utredningen utgjorde utredningen alltså ett potentiellt och mycket påtagligt hot. Redan från början fanns därmed maktförhållanden inbyggda i utredningen som verkade hämmande för försöken att formulera nydanande idéer och förslag:

Definitionsmässigt skulle utredningen avgöra riksräkenskapsverkets, statskontorets och statens organisationsnämnds framtida öde. För deras företrädare inom utredningen blev det därför ett förstahandsmål att försvara och motivera den egna organisationens existens. Ett system av "checks-and-balances", som tycktes garantera ett modifierat status quo i slutändan, fanns sålunda inbyggt i utredningen.⁴

För 1956 års Rationaliseringsutredning tycks arbetet i hög grad alltså ha handlat om att reducera storleken på och effekterna av kommande förändringar. Samtidigt var det som sagt knappast troligt att finansministern skulle acceptera en sådan försiktig lösning denna gång.

¹ SOU 1956:22 s. 148 ff.

² Nybom 1980 s. 142.

³ Ibid. s. 138.

⁴ Ibid. s. 139 f.

Det nya Statskontoret

Läsningarna i 1956 års Rationaliseringsutredning banade väg för personliga initiativ.¹ En som tog tillfället i akt att framföra egna idéer var Statskontorets tillförordnade generaldirektör tillika expeditionschefen i Finansdepartementet, Ivar Löfqvist. Han reserverade sig mot förslaget. Hans invändningar var inte av det ordinära slaget, där enskildheter kritiserades, utan snarare handlade det om ett helt självständigt förslag, som stod helt i strid med utredningens.

Löfqvist ville inte slå vakt om det befintliga.² Han knöt i stället an till idéerna i 1949 års Rationaliseringsutredning om att skapa ett starkt centralt rationaliseringsorgan under Finansdepartementet genom att slå samman Statskontoret med Statens organisationsnämnd. Kopplingen mellan organisationsundersökningar och remisser var central i Löfqvists förslag. Undersökningarna gav sakkunskaper, som skulle förbättra kvaliteten på remissvaren. Omvänt skulle remissvaren kunna ge uppslag till rationaliseringsutredningar. Enligt Löfqvist var det därför inte alls de tunga remisserna – sådana som gällde kommittébetänkanden och petitor – som skulle skalas bort från Statskontoret utan de mindre expeditionschefsremisserna.

I ett viktigt avseende bröt Löfqvist med 1949 års utredning; han önskade ingen nära koppling till Finansdepartementet. Det nya Statskontoret skulle självständigt planera och prioritera rationaliseringsverksamheten. Verket skulle ledas av en styrelse bestående av personer med erfarenhet från offentlig förvaltning och det privata näringslivet med generaldirektören som ordförande. Denna styrelse skulle dock bara befatta sig med ärenden av större vikt eller principiell betydelse. Verket skulle också förfoga över ett särskilt anslag som gjorde det möjligt att knyta till sig högkvalificerade experter från förvaltning och näringsliv. Vad Löfqvist skisserade var således ett förhållandevis litet men självständigt utrednings- och kontrollorgan med spetskompetens, där generaldirektören gavs stort manöverutrymme och vars verksamhet egentligen endast skulle regleras av de krav som rationaliteten och effektiviteten ställde.³

Att Löfqvist hade långtgående invändningar mot utredningen var inte särskilt svårbegripligt. Det var ju Statskontoret som skulle få ta den största smällen om utredningens förslag realiserades. Som expeditionschef i Finansdepartementet får man också anta att Löfqvist hade goda insikter i de krav och förväntningar som regeringen i allmänhet och

¹ Utredningen följdes av en reservation och fem särskilda yttranden.

² SOU 1956:22 s. 155-172.

³ Nybom 1980 s. 145.

Finansdepartementet i synnerhet riktade mot utredningen.¹ Att hans föreställningar om vad som krävdes skilde sig från utredningens övriga tjänstemän stärks av att hans invändningar delvis var av annat slag än dem som framfördes av Statskontorets expert i utredningen och i verkets remiss.² Och det stärks framförallt av att propositionen i långa stycken kom att följa Löfqvists förslag angående Statskontoret.

Den proposition som följde på 1956 års Rationaliseringsutredning skrevs 1960 av byråchefen, och från 1961 budgetchefen, i Finansdepartementet, Lars Lindmark.³ I propositionen föreslogs att Statens organisationsnämnd och Statskontoret skulle slås samman och att det nya verket skulle heta Statskontoret. Huvudskälet till reformen uppgavs vara nödvändigheten att sammanföra rationaliseringsundersökningar med central behandling av viktiga remisser. Kostnads- och besparingsåtgärder skulle fortsatt vara centrala inslag i verksamheten, men samtidigt klargjordes att det nybildade verket också skulle bedöma om verksamheter kunde minskas, slås samman med andra verksamheter eller till och med avvecklas. Rationalisering skulle inte längre enbart handla om att effektivisera och förändra inom ramarna för det befintliga utan också om att föreslå genomgripande förändringar av större delar av statsförvaltningen. Hur detta skulle ske, dvs. vilka arbetsformer och metoder som skulle användas, överläts till det nya verket att fundera ut.

Endast på ett par punkter skilde sig propositionen från Löfqvists förslag, men det var viktiga punkter. Dels förordades att verket skulle bestå av sex byråer i stället för fem. Den sjätte skulle inriktas på utvecklingen inom ett nytt växande område – automatisk databehandling (ADB). På grund av det nya rationaliseringsorganets ”omfattande och betydelsefulla arbete” skulle också verkets ledning stärkas genom inrättandet av en överdirektör.⁴ Dessutom förordades att generaldirektören för det centrala revisionsorganet skulle ingå i Statskontorets styrelse. Avsikten uppgavs vara att undvika dubbelarbete och att ”främja en god arbetskontakt.” Exempelvis förväntades RRV:s revisionsarbete leda fram till förslag om organisationsundersökningar.⁵ Militär kunskap skulle också finnas företrädd i styrelsen. Sist, men inte minst, förordades att en hög departementstjänsteman placerades i verkets styrelse; ett arrangemang som enligt Nybom aldrig hade prövats förut.⁶ Uppdraget gick till propositionsförfattaren Lars Lindmark. Även om verket i övrigt gavs de friheter som Löfqvist efterlyst

¹ Ibid. s. 144.

² Ibid.

³ Ibid. s. 146. Prop. 1960:126.

⁴ Prop. 1960:126 s. 70.

⁵ Ibid. s. 69, 72.

⁶ Nybom 1980 s. 148.

ville budgetavdelningen alltså inte riktigt släppa kontrollen över det nya verket. Arrangemanget säger en del om de förhoppningar budgetavdelningen knöt till det nya Statskontoret.

Det är dock tveksamt om Statskontoret under de första åren motsvarade de högt uppskrivade förväntningarna. Personalen kom i huvudsak från de gamla stabsmyndigheterna och hade svårt att bryta med inarbetade idéer och metoder.¹ Förhoppningarna om att det nya Statskontoret skulle ägna sig åt större och mer analyserande utredningar och teori- och metodutveckling blev inte mer än just förhoppningar. I en intern PM daterad den 14 maj 1963 konstaterade en bekymrad Löfqvist att verkets ambitionsnivå knappast översteg sina föregångares och att nya tag "var av nöden".² Man kan undra om Löfqvist anade hur nära undsättningen var när han skrev sin PM.

Riksrevisionsverket bildas

1956 års Rationaliseringsutredning hade varit starkt kritisk mot Riksräkenskapsverkets verksamhet. Den menade inte bara att revisionens ekonomiska utbyte var skralt utan att den också motverkade försöken att utveckla effektivare metoder för organisering och rationalisering. Detta var särskilt problematiskt i tider när förvaltningen blev allt mer komplex. Allmänt ansåg utredningen att sakrevisionen borde stärkas, och att den borde göra det på bekostnad av den kamerala revisionen. Det omständliga förfarandet med anmärkningar borde också begränsas. Revisionen borde koncentreras på fel av principiell natur och i högre grad verka förebyggande. Utredningen menade också att verksledningen borde ges friare händer att välja revisionsobjekt. Samtidigt borde planläggningen och ledningen av sakrevisionen ske i intimt samarbete med sakkunskap utanför statsförvaltningen.

I propositionen tillbakavisades en del av utredningens kritik mot den kamerala revisionen. Den typen av revision ansågs inte kunna värderas efter enbart avkrävda belopp. Syftet med all revision ansågs ytterst vara att skapa en "garanti mot felaktig medelsanvändning och direkta oegentligheter".³ Men med detta sagt anågs den direkta siffergranskningen och den kamerala efterhandsgranskningen ändå behöva ges en mer begränsad omfattning. Framförallt borde den systematiseras och utvecklas till en sakrevisionell vidarebehandling av frågor som behövde en mer ingående behandling. Den kamerala revisionen skulle i högre grad kombineras med den utökade sakrevisionen.

¹ Lindström 1996 s. 48.

² Nybom 1980 s. 154.

³ Prop. 1960:126 s. 40.

Sakrevisionen skulle alltså intensifieras, men precis som i fallet med Statskontoret utgick inga direktiv eller rekommendationer om hur arbetsformerna och metoderna skulle förändras. Det blev upp till verket att utveckla. Dock klargjordes att upplysningsverksamheten borde intensifieras. Budgetbyrån och byrån för finansstatistik skulle också behållas inom revisionsorganet. Organet skulle även tillföras sakkunskap utifrån. Således inrättades inget kollegium för verkets ledning utan en styrelse. Och på motsvarande sätt som chefen för RRV skulle ingå i Statskontorets styrelse skulle chefen för Statskontoret ingå i RRV:s styrelse.¹ För att markera den nya inriktningen gavs det nya verket ett helt nytt namn, Riksrevisionsverket (RRV).

Precis som i fallet med det nya Statskontoret fick RRV en trög start. Den kamerala revisionen fortsatte i stort sett som tidigare, och den fortsatte också att tränga undan sakrevisionen.² Traditioner och invanda arbetssätt var svåra att förändra. Omställningen underlättades knappast heller av att chefen för Riksräkenskapsverket sedan fem år tillbaka, Gösta Rehnlund, utsågs att leda det nya revisionsorganet. Rehnlund skulle dock snart komma att ersättas av en man utrustad med både visioner och handlingskraft; en av regissörerna bakom 1961 års reform – Lars Lindmark.

Sammanfattande kommentar

1961 års reform tycks i hög grad ha varit ett svar på ett uppdämt förändringsbehov. Mer bestämda idéer om vad reformen egentligen handlade om tycktes dock varken regeringen eller de nya stabsmyndigheterna ha haft. De allmänna önskemålen – eller pratet – om modernisering backades inte heller denna gång upp av en alternativ 'förvaltningsideologi' som kunde läggas till grund för arbetet med att utveckla nya rationaliserings- och styrmetoder. Sven-Ivar Ivarsson – som kom till Statskontoret 1963 och som skulle komma att spela en central roll i det fortsatta utvecklingsarbetet – uppgav i en artikel 1975 att det i Statskontoret i början av 1960-talet inte fanns "tillstymmelsen till teorier eller principdiskussion om hur den statliga verksamheten skulle effektiviseras".³

Avsaknaden av idéer från Finansdepartementets sida gjorde att 1956 års Rationaliseringsutredning gavs stort handlingsutrymme att föra fram egna idéer. Även utredningen tycks dock ha haft svårt att utveckla nya synsätt och idéer. Som Nybom påpekar berodde det nog i

¹ Ibid. s. 72.

² Ringström 1987 s. 10; RRV 2001a s. 9.

³ Ivarsson 1975 s. 5.

hög grad på utredningens sammansättning, där de olika ledamöterna kom att bevaka sina egna myndigheters intressen. Det blev i stället två tjänstemän som kom att bestämma hur de nya stabsmyndigheterna skulle organiseras. Inte minst Ivar Löfqvist rönt stora framgångar. Det hade sin förklaring. Han var ju expeditionschef i Finansdepartementet *och* tillförordnad chef för Statskontoret *och* ledamot av 1956 års Rationaliseringsutredning. Genom att sitta på alla dessa stolar samtidigt hade han god inblick i reformprocessen och även god kännedom olika aktörers krav och önskemål. Det faktum att Löfqvist genom sin reservation lyckades förvandla alla andra ledamöter till reservanter innebar i praktiken att han utformade 'sin' nya myndighet på egen hand. Och det han byggde sig var ett ganska litet men samtidigt självständigt och professionellt verk. Det var ett verk som skulle överge de mer löpande och rutinartade ärendena för att kunna ta hand om 'de stora frågorna'. Hur dessa frågor skulle tas om hand överlämnades till Löfqvist själv att fundera ut.

Den andra arkitekten bakom 1961 års reform var byråchefen i Finansdepartementets budgetavdelning Lars Lindmark. Även han kom i hög grad att bygga sitt eget hus genom beslutet. Inte bara därför att han utverkade en plats åt sig själv i Statskontorets styrelse och för att han inom kort skulle komma att bli budgetchef, och som sådan komma att ansvara för två av statsförvaltningens mest moderna och prestigefyllda myndigheter. Dessutom, och viktigast, tog han över chefskapet för RRV 1965. Och han lär inte ha varit alldeles ovetande om att han snart skulle komma att få leda verket när han författade propositionen.¹

Detta nya RRV skulle nu, precis som Statskontoret, omvandlas från ett närsynt kontrollorgan till ett vidsynt reformorgan. Men inte heller här angavs några riktlinjer för hur detta skulle gå till, utan det blev upp till verket att fundera ut. Noterbart är också att RRV inte organiserades som ett renodlat revisionsorgan utan att det även skulle arbeta med andra uppgifter, t.ex. information och statistik. Var gränserna gick för de icke-revisionella arbetsuppgifterna diskuterades inte.

Uppmärksammas bör här också slutligen den samordningsidé som präglade propositionen. De båda myndigheterna kom ju att kopplas samman både organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Och dessutom kopplades de samman med budgetavdelningen. Denna sammankoppling diskuterades bara i korthet, men av den diskussionen att döma syftade kopplingen i första hand till att underlätta samarbete och samsyn, inte till ömsesidig kontroll.

¹ Vinde 2003-04-29; Segergren 2003-04-07.

KAPITEL 7

'Frälsaren' anländer

It is clear that those who introduced the PPB system into the federal government in one fell swoop did not undertake a policy analysis on how to introduce policy analysis into the federal government.

Aaron Wildavsky

I föregående kapitel har jag visat hur regeringen under efterkrigstiden i hög grad fortsatte att styra och kontrollera statsförvaltningen enligt invanda mönster och principer. Mot slutet av 1950-talet växte emellertid kritiken mot ineffektivitet och 'byråkratism', och regeringen tvingades vidta åtgärder för att möta kritiken. Statskontoret och RRV inrättades för att blåsa liv i förnyelse- och moderniseringsarbetet. De båda verken fick stor handlingsfrihet att utveckla metoder och tekniker men hade båda svårt att bryta gamla invanda tankemönster och arbetssätt.

I början av 1960-talet började dock nya idéer om hur organisationer – såväl privata som offentliga – borde styras, organiseras och kontrolleras att få genomslag. I USA hade man i början av 1960-talet börjat använda en särskild budgetteknik som kallades programbudgetering. Denna teknik skulle under 1960-talet också komma att prövas i den svenska statsförvaltningen och få betydande och långsiktiga konsekvenser. I detta kapitel redogör jag för programbudgeteringens framväxt, dess idémässiga innehåll och hur den introducerades i svensk statsförvaltning.

Bakgrunden

Programbudgeteringen utvecklades och tillämpades i första hand inom det amerikanska försvaret under och efter Andra världskriget. Många av idéerna hade dock rötter längre tillbaka i tiden. Redan innan Första världskriget hade man börjat angripa beslutsproblem med hjälp av

modeller med bas i vetenskapliga ämnen som matematik och statistik. Exempelvis lanserade 'organisationskonsulten' Frederick W. Taylor sina tankegångar om att alla ledningsproblem bör lösas med vetenskapliga metoder redan 1911 i boken *Principer för vetenskaplig företagsledning*. 'Taylorismen' fick snabbt fotfäste inom näringslivet och spreds i Sverige bl.a. av organisationer som Industriförbundet (inrättat 1910) och Ingenjörsvetenskapsakademin (IVA, inrättat 1919).¹ Som vi såg i kapitel fem hade också den s.k. rationaliseringsrörelsen skjutit fart i Sverige redan kring 1910, med Tarras C. Sällfors i spetsen. Under mellankrigstiden pågick även en snabb utveckling inom statistiken, bl.a. började man använda sig av nationalräkenskaperna och av statistiska opinions- och marknadsundersökningar.²

Dessa landvinningar till trots användes matematiska och statistiska metoder varken särskilt brett eller systematiskt vid beslutsfattande i företag och förvaltningar före Andra världskriget.³ Kriget skulle dock ändra på detta. I sin strävan att få nya uppslag och säkrare beslutsunderlag sammanförde krigsmakten i de stora militärmakterna USA, Storbritannien, Tyskland och Japan vetenskapsmän med erfarenhet av att på ett mer vetenskapligt sätt analysera lednings- och beslutsproblem. Det rörde sig främst om matematiker, statistiker och 'företagskonsulter'.⁴ Koncentrationen av experter i kombination med god tillgång på resurser gjorde att metodutvecklingen accelererade. Ett antal tekniker utvecklades för överblick, jämförelser och val av handlingsalternativ som skulle användas vid militära operationer. Teknikerna sammanfattades i begreppet *operationsanalys*.

Efter kriget kom RAND Corporation – det amerikanska flygvapnets 'think-tank' – att bli centrum för vidareutvecklingen av operationsanalysen, och snart uppstod en rik flora av inriktningar.⁵ Metoderna fick successivt en mer långsiktig strategisk inriktning. De matematiska metoderna kompletterades också med ekonomiska metoder, och senare även med andra samhällsvetenskapliga metoder. Denna breddning sammanhörde med att objektet för metoderna breddades. De utvecklade teknikerna – där programbudgeteringen var en – kom att sammanfattas under beteckningen *systemanalys*.⁶ Senare kom som sagt termen *policyanalys* att bli den vetenskapliga sammanfattande termen på de (i huvudsak) kvantitativt inriktade metoderna för produktion och presentation av informationsunderlag för beslutsfattare.⁷

¹ Kajiser och Tiberg 2000 s. 395.

² Se Lundberg 1984 s. 94 f., som pratar om en "statistisk revolution".

³ Berglund och Halldén 1967 s. 10; Lundberg 1984 s. 94.

⁴ Gorpe 1978 s. 60; Premfors 1984 s. 212.

⁵ Wildavsky 1969 s. 191; SOU 1967:11 s. 74 f.; Kajiser och Tiberg 2000 s. 390 ff.

⁶ Gorpe 1978 s. 60.

⁷ Premfors 1989.

I USA inleddes programbudgeteringen sin storhetstid under John F. Kennedys tid som president. Om den från Harvard utexaminerade Kennedy har det sagts att han allmänt ledde landet med ungdomlig stil och i en anda av rationalism och intellektualism; hans 'team' skulle bestå av "the Best and the Brightest".¹ Miljön var mycket gynnsam för vetenskap och det strikta rationalistiska tänkande som var hörnstenen i programbudgeteringen.²

På försvarsområdet tog sig denna rationalistiska anda sitt tydligaste uttryck. Kennedy anställde som försvarsminister Robert McNamara. Han kom att bli presidentens närmaste man, utanför den egna familjen. McNamara – som David Halberstam beskriver som "intelligent, forceful, courageous, decent, everything, in fact, but wise"³ – var när han rekryterades av Kennedy en mycket framgångsrik chef för Ford i Detroit, som då var världens näst största företag. Han hade examen från Harvard Business School med inriktning på redovisning, statistik och matematik. Som student beskrivs han som "outstanding", och kom senare att handplockas därifrån till flygvapnet, där han deltog i utvecklandet av nya toppmoderna flygplan. Här kom han bl.a. att arbeta med operationsanalys.⁴

Kennedy ville ta USA ut ur Vietnamkriget, och han ville göra det genom en snabb militär seger. Det var här McNamara kom in i bilden. Med sina erfarenheter om hur man på bästa sätt leder och styr en stor och hårt trängd organisation skulle han nu ta sig an det amerikanska försvaret och utveckla det till en 'kostnadseffektiv' segermaskin.⁵ Och chanserna var goda att de beslutsmodeller som hade använts under Andra världskriget nu också, och i förfinad form, skulle komma till användning både brett och systematiskt i Vietnamkriget. Inte bara för att McNamara handplockade unga begåvningar från RAND (the "whizz-kids"),⁶ utan framförallt för att försvarsministeriet nu leddes av en minister som själv förstod och trodde på modellerna:

[H]e was very much a man of the Kennedy Administration. He symbolized the idea that it could manage and control events, in an intelligent, rational way. Taking on a guerrilla war was like buying a sick foreign company; you brought your system to it.⁷

Programbudgeteringen och operationsanalysen ansågs emellertid inte bara vara användbara på det militära området. I augusti 1965 deklarerade Lyndon B. Johnson, i sin strävan att bygga

¹ Halberstam 1969.

² Amnå 1980 s. 121; Halberstam 1969 s. 214, 220.

³ Halberstam 1969 s. 213 f.

⁴ Ibid. s. 225 ff.

⁵ Ibid. s. 218, 246.

⁶ McNamara flyttade 1961 över en hel grupp av personer från RAND till försvarsdepartementet (SOU 1967:11 s. 77).

⁷ Halberstam 1969 s. 214.

”the Great Society”, att programbudgetering skulle införas i full skala i den amerikanska federala förvaltningen.¹ Reformen leddes av den centrala budgetbyrån (Bureau of the Budget), som i likhet med Försvarsdepartementet förvärvade en grupp nyckelpersoner från RAND.² Hur introduktionen av programbudgetering i den civila förvaltningen gick till vittnar Allen Schick om:

Civilian department heads were ordered to graft an alien, standardized system onto their regular budget process. In formulating a governmentwide PPB system, the Bureau of the Budget gave little consideration to the preferences or problems of individual departments. It adopted the Defense system, including most of its procedures and terminology, and directed the civilian departments to fall into line. (...) PPB was something manufactured by and for the use of the Budget Bureau. The departments did not have an opportunity to design their own systems or procedures, nor were they able to relate PPB to their established budgetary practices.³

Budgetbyrån överförde alltså tämligen ograverat den modell som utvecklats och använts inom försvaret på övriga ministerier. Att försvarsverksamheten bedrevs utifrån särskilda förutsättningar, som gjorde att den trots allt lämpade sig ganska väl för policyanalytiska styrmodeller av rationalistiskt slag, tog byrån ingen vidare hänsyn till.⁴ Ansvariga reformatorer kunde inte riktigt se varför en modell som i så hög grad hade bidragit till de allierades seger i Andra världskriget, och som nu också användes av den briljante och resultatnriktade McNamara i Vietnamkriget, inte också skulle kunna användas för att besegra andra inhemska ’fiender’, som fattigdom, brottslighet, ohälsa, miljöförstöring och trafikstockningar.

Programbudgeteringen når Sverige

Den omedelbara anledningen till att programbudgeteringen introducerades i Sverige i början av 1960-talet kan sökas i ett utbyte mellan flera olika aktörer, där de nya stabsmyndigheterna, Finansdepartementet, riksdagen samt näringslivet, företrätt av Skattebetalarnas förening, spelade viktiga roller. Det var inte så att idéerna var främmande för svensk statsförvaltning. Operationsanalysen nådde Sverige redan i slutet av 1940-talet, med Försvarets forskningsanstalt (FOA) som främsta mottagare.⁵ Dess generaldirektör, Hugo Larsson, blev en stark

¹ SOU 1967:11 s. 79.

² Ibid. Budgetbyrån motsvaras i Sverige närmast av Finansdepartementets budgetavdelning.

³ Schick 1973 s. 147.

⁴ Se här även Wildavsky 1969 s. 191.

⁵ År 1948 tilldelades en av modellens fäder, Patrick Blackett, nobelpriset i fysik. Vid sitt besök i Sverige gav Blackett flera föreläsningar, bl.a. vid FOA, som hade inrättats 1945 (Kaijser och Tiberg 2000 s. 385).

förespråkare för operationsanalysen och menade att den var nyckeln till den teknologiska moderniseringen av samhället. På Larssons initiativ tillsatte regeringen en försvarskommission som föreslog att ett särskilt organ skulle inrättas med ansvar för operationsanalysfrågor inom hela försvaret. Detta organ förlades efter 1958 års försvarsbeslut till FOA, som inrättade en särskild avdelning – FOA-P.¹ Därmed kom FOA att utgöra basen för operationsanalysen i Sverige.

Under 1950-talet kom FOA att ha flitiga kontakter med RAND, som skickade kända forskare att hålla föreläsningar hos FOA om de utvecklade metoderna.² Kontakterna med RAND föranledde FOA att ändra inriktning på sin metodutveckling. Metoderna breddades och blev mer analytiska och planeringsinriktade. Även rekryteringen förändrades. RAND övertygade FOA om att ekonomer behövde tas in i utvecklingsarbetet. I takt med utvecklingen fördes också de operationsanalytiska metoderna in i undervisningen vid olika högskolor. FOA medverkade till att det skapades sådana kurser vid KTH.³ Professor Paulsson Frenckner – som i mitten av 1950-talet hade besökt ett dussintal universitet och ett oräkneligt antal företag, 'think tanks' och myndigheter som tillämpade operationsanalysen – såg till att metoderna började läras ut vid Handelshögskolan i Stockholm.⁴ År 1959 startades också Svenska operationsanalytikersföreningen (SOAF) för "att främja utvecklingen inom operationsanalysens olika grenar och verka för dess tillämpning inom härför lämpade problemområden".⁵ Frenckner var en av initiativtagarna och tog plats i styrelsen.⁶

Det rationalistiska policyanalytiska utvecklingsarbetet var alltså betydande under 1950-talet. Men även om idéerna fick viss spridning så förblev de i hög grad en angelägenhet för en avgränsad grupp av intresserade tjänstemän och forskare. Någon bredare spridning och mer systematisk tillämpning utanför försvaret och delar av universitets- och högskolevärlden fick inte idéerna vid denna tid.

Upprinnelsen till att regeringen fick upp ögonen för programbudgeteringen var att Skattebetalarnas förening 1961 ägnade stora delar av julnumret av sin tidning *Sunt Förnuft* åt att kritisera den statliga budgetprocessen.⁷ Genom att ange vad olika tjänster kostade skattebetalarna – t.ex. en juristutbildning (8 000 kr), en fältsoldat (12 000 kr), ett besök på Operan (30 000 kr) – ville man visa hur pengarna (miss)brukades. Denna gång var udden emellertid

¹ Ibid. s. 390; se även Premfors 1984 s. 212.

² Kaijser och Tiberg 2000 s. 400; Premfors 1984 s. 212.

³ Kaijser och Tiberg 2000 s. 402.

⁴ Ibid. s. 397 f.; se även Jansson 1989.

⁵ Ur Premfors 1984 s. 213.

⁶ Kaijser och Tiberg 2000 s. 398.

⁷ Amnå 1981 s. 116 f.

inte riktad mot statsförvaltningens slöseri, omfattning eller innehåll utan mot budgetens former. Budgetprocessen ansågs vara alldeles för ogenomskinlig. Ingenstans gick det att se vad pengarna användes till, än mindre vad man fick ut av dem.

Våren 1962 skrev föreningen ett brev direkt till finansministern där man ånyo redogjorde för sin kritik. Författare var företagsekonomen Göran Widebäck.¹ I brevet uppmärksammade föreningen finansministern på att man i USA hade börjat tillämpa en ny budgetteknik kallad programbudgetering, och man menade att en utredning borde tillsättas för att se över om inte budgetsystemet borde reformeras också i Sverige. I november 1963 fick finansministern motta en ny skrivelse med samma vädjan, men denna gång från Statskontoret.² Statskontoret klargjorde att man hade inlett en utredningsverksamhet om programbudgetering. De inledande studierna hade visat att det skulle komma att handla om "en utredningsuppgift av omfattande karaktär" som berörde "väsentliga principfrågor".³ Statskontoret ville därför ha finansministerns godkännande att tillsammans med RRV fortsätta arbetet. Att Statskontoret hade satt igång den utredningsverksamhet som Skattebetalarnas förening efterlyst året innan, och att man nu till finansministern framförde i princip samma vädjan som föreningen, var ingen tillfällighet. Bakom de båda vädjandena stod nämligen en och samma man – Sven-Ivar Ivarsson. Ivarsson hade varit VD för Skattebetalarnas förening och även redaktör för dess tidning. År 1963 hade han emellertid – efter tips från Finansdepartementet – anställts som sakkunnig av Statskontorets chef Ivar Löfqvist.⁴

Finansministern var således utsatt för krav från både näringslivet och (åtminstone) ett av de två ledande stabsorganen på området. Trycket på finansministern ökade ytterligare när framstående partikamrater gav sig in i debatten. År 1962 skrev den tidigare statssekreteraren och f.d. kabinettssekreteraren och dåvarande VD:n i LKAB, envoyén Arne S. Lundberg, i den socialdemokratiska tidningen *Tiden*:

...Finansministern befinner sig ständigt i dilemmat att icke veta vad han gör. I nejsägariets tecken har under efterkrigstiden på många politiskt ointressanta men ekonomiskt betydelsefulla områden misshushållning pågått, därför att man tänkt anslagsmässigt och icke ekonomiskt.⁵

Lundberg menade att man behövde se över budgetprocessen. Målet var att skapa utrymme för reformer. För det krävdes, menade Lundberg, att man anställde erfarna företagsekonomer i

¹ Ibid. s. 117 f.

² SOU 1967:11 s. 11.

³ Ur SOU 1967:11 s. 10.

⁴ Amnä 1981 s. 118.

⁵ Citat av Lundberg, ur Amnä 1981 s. 114 f.

såväl departement som stabsorgan och förvaltningsmyndigheter. Genom Lundbergs artikel försågs riksdagsledamöterna på högerkanten med effektiv ammunition, och de skrev nu nya motioner där de kritiserade budgetsystemet, bl.a. med hänvisning till Lundberg.¹ Således utsatt för påtryckningar från flera håll såg Sträng inget annat råd än att godkänna en fortsättning av Statskontorets redan påbörjade utredning.

Programbudgetutredningen

Det måste här förbli osagt om Sträng 'gav vika' och endast motvilligt godkände utredningen eller om han tilltalades av tanken. Amná menar i alla fall att Sträng till en början visade de nya idéerna visst intresse.² Flera tjänstemän inom budgetavdelningen lär också ha varit entusiastiska över de nya idéerna, t.ex. Lars Lindmark, Bengt Resare, Reidar Tiler och Göran Waldau.³ Men att det också fanns skeptiker framgår i de direktiv som utfärdades för Statskontorets fortsatta arbete.⁴ I sin skrivelse till Sträng hade Statskontoret begärt att få utforma en modell som omfattade både myndigheter och departement. Modellen skulle enligt Statskontoret öka möjligheterna för departementen att utöva effektiv kontroll över förvaltningsverksamheterna. En förutsättning för det var att ansvarsfördelningen mellan departement och verk grundligt sågs över. Man pekade på behovet av att ge myndigheterna större frihet att disponera sina anslag inom givna ramar.⁵ Statsmakterna skulle i högre grad ägna sig åt målformuleringar och överlåta valet av medel till myndigheterna. En sådan delegering skulle följas av en förbättrad kostnadsredovisning och mer rationell bokföring, vilket allmänt skulle öka insynen i förvaltningen och ge ett bättre beslutsunderlag för riksdag och regering.

Sträng tycks emellertid inte ha velat att modellen skulle utformas som en sådan generell styrmodell med sikte på relationerna mellan departement och verk. Direktiven gav uttryck för ett snävare synsätt.⁶ Programbudgetering sågs främst som ett administrativt styrsystem för myndigheterna. Det var i första hand effektiviteten i myndigheternas verksamhet som skulle

¹ Amná 1981 s. 115.

² Ibid. s. 118. Sträng lär t.ex. ha lyssnat till Ivarsson vid en sammankomst med Nationalekonomiska föreningen och blivit rätt imponerad.

³ Vinde 2003-04-29; Sanell 2003-08-14.

⁴ Både Pierre Vinde och Åke Sanell framhåller i mina intervjuer med dem att nyfikenheten kring och entusiasmen för de nya idéerna var stor inom delar av budgetavdelningen. Många var dock undrande, och tämligen snart började flera bli direkt skeptiska, och då inte minst Sträng och Vinde. Andra intervjupersoner drar sig också till minnes att Sträng ganska snart blev kritisk (Strömberg 2003-08-15; Arvidsson 2002-02-06; Gustavsson 2002-02-25).

⁵ Se Amná 1981 s. 123.

⁶ Tyvärr har jag inte kunnat fastställa vem som höll i pennan när direktiven skrevs.

öka, inte effektiviteten i statsmakternas sätt att styra myndigheterna. Ambitionerna var även i övrigt rätt nedtonade. I direktiven talades det bl.a. om "tekniska förbättringar i bokföringsarbetet och i redovisningen och analysen av bokföringsmaterialet" och om en "vidareutveckling av rationaliseringsarbetet".¹ Programbudgetering verkade främst ses som ett hjälpmedel för, och en fortsättning på, det sedan länge pågående rationaliseringsarbetet.² Här kunde prestationsmått i syfte att mäta de offentliga verksamheternas "lönsamhet" förvisso vara till nytta. Men det som Statskontoret hade pekat ut som kärnan i programbudgeteringen, nämligen en preciserad ansvarsfördelning mellan regering och myndigheter avseende mål och medel, diskuterades inte. Däremot klargjordes att det nya budgetsystelet kanske skulle kunna komma att användas som "komplettering till ett traditionellt budgetsystelet".³

Denna obenägenhet från Strängs sida att låta de nya idéerna komma nära Regeringskansliet var tveklöst ett problem för utredningen. Statskontoret hade inte tänkt sig att programbudgeteringen bara skulle införas 'halvvägs' i staten. Var det överhuvudtaget möjligt att införa modellen utan att diskutera frågor om hur departementen skulle formulera mål eller program och vilken typ av information de skulle begära? Och skulle programbudgeteringen i myndigheterna verkligen fungera om riksdag och regering fortsatte att besluta om detaljer avseende myndigheternas organisation, personal och resurshantering?

Utredningens form

Sträng utfärdade direktiven till Programbudgetutredningen den 13 december 1963. Utredningen tog inte formen av en traditionell fristående kommitté, utan precis som Statskontoret hade begärt i sin skrivelse till regeringen ställdes uppdraget direkt till Statskontoret, som skulle genomföra arbetet tillsammans med RRV. Utredningen tog alltså i praktiken formen av ett särskilt uppdrag till de båda nybildade stabsorganen. Det var ett ovanligt arrangemang. På den tiden var det överhuvudtaget ovanligt att regeringen gav särskilda uppdrag åt myndigheter på det sätt som är vanligt i dag.⁴ Några särskilda motiveringar till varför Sträng valde den här typen av arrangemang framför en traditionell fristående kommitté framgår inte av direktiven. Möjligen ville Sträng genom arrangemanget tona ner frågans betydelse och markera att han såg programbudgeteringen som ett internt administrativt system. Statsvetaren Nils Andrén menar åtminstone det:

¹ SOU 1967:11 s. 11 f.

² Ibid. s. 13.

³ Ibid. s. 12 f.

⁴ Jfr Mellbourn 1986 s. 48.

The fact that the Report on Programme Budgeting was prepared by the Agency for Administrative Development, i.e. by a central administrative authority rather than by some kind of departmental or royal commission with a parliamentary membership, indicates that PPBS, on the whole, was considered to be an internal administrative problem.¹

Statskontoret tillkallade en särskild "expertberedning", med sakkunskap såväl inom som utom statsförvaltningen, för att "svara för med utredningen sammanhängande principfrågor".² Som beredningens beteckning avslöjar kom den att bestå av enbart experter, och 'sakkunskapen' blev i princip liktydig med ekonomi med fokus på redovisning och budgetering. De båda stabsmyndigheterna dominerade beredningen. Ordförande blev Statskontorets chef Ivar Löfqvist och vice ordförande RRV:s chef Gösta Rehnlund. Med fanns också budgetchefen Lars Lindmark och Sven-Ivar Ivarsson. Dessa personer kompletterades med bl.a. professorn i företagsekonomi och nyss avgångne rektorn vid Handelshögskolan i Göteborg, Ulf af Trolle.³

År 1965 övertog den nyblivne generaldirektören för RRV, Lars Lindmark, posten som ordförande i expertberedningen. I beredningen inträdde också 1966 professorn i förvaltningsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, Thomas Thorburn. Beredningens roll var dock som sagt främst att syssla med övergripande principfrågor.⁴ Själva arbetet utfördes av en arbetsgrupp inom Statskontoret. Den leddes av Sven Ivar Ivarsson, som således kom att fungera som både ledamot och 'huvudsekreterare'. Till gruppen knöts bl.a. Reidar Tilert och Bengt Resare från budgetavdelningen.

Utredningens innehåll

¹ Andren 1976 s. 344.

² SOU 1967:13 s. 6.

³ Trolle var forskare i gränlandet mellan företagsekonomi och nationalekonomi, och han hade sina rötter i företagsvärlden (Engström 1995 s. 249). Hans viktigaste vetenskapliga insatser gällde prisbildningsproblem och prisdiskriminering, och han kom att bli den ekonom som gick i bräsch för en liberalisering och avreglering av inrikeshandeln (ibid. s. 253, 255, 257). Med en fil. kand. i statistik i botten föredrog han att arbeta med kvantitativa metoder, där enkäter och frekvensstudier var viktiga verktyg. Han hade, enligt sin levnadsskildrare Carl-Gustav Engström, en "särpräglad talang att finna enkla och genomförbara analysmetoder" (ibid. 259). Trolle deltog aktivt i skrivningarna om prestationsmätningar i programbudgetutredningens slutbetänkande (SOU 1967:11 s. 8).

⁴ Expertberedningen höll 14 sammanträden (SOU 1967:11 s. 8).

I början av år 1967 överlämnade Statskontorets styrelse expertberedningens slutbetänkande till regeringen.¹ Under rubriken "Motiv" konstaterade utredningen att gällande budget- och redovisningssystem "utan tvivel" var "i behov av att anpassas till de förändringar i samhälle och ekonomiskt tänkesätt som skett sedan dess tillkomst."² Utredningen beklagade att man inom varje myndighet bara fick veta *vad* som fick anskaffas, men inte *varför* ett visst objekt skulle anskaffas eller en viss kostnad tillåtas uppkomma. I budgeten gick inte att utläsa sambandet mellan myndighetens olika uppgifter och de däremot svarande kostnaderna. Anslagskonstruktionen medgav heller ingen redovisning som visade vilka kostnader som belastade en myndighets olika verksamheter eller de prestationer myndigheten tillhandahöll. Utan en redovisning som sammankopplar prestationer och kostnader var det enligt utredningen svårt att genomföra en detaljerad planering som förmådde styra verksamheten mot angivna mål.³

Dessa tillkortakommanden skulle nu avhjälpas, och 'frälsaren' stavades programbudgetering. Utredningen gjorde härvid klart att förebilder inte enbart fanns att hämta i metoder som användes inom industrin utan också, och framförallt, i litteraturen om programbudgetering i USA.⁴ De idéer om och erfarenheter av programbudgetering som hämtades från USA skaffades på två sätt. Dels utgick man från ett par rapporter som universitetslektorn i företagsekonomi, Göran Widebäck, hade skrivit⁵; alltså samma Widebäck som stod bakom det brev som Skattebetalarnas förening hade överlämnat till finansministern 1962. Utredningen gjorde också studiebesök i USA. Ivarsson hade varit där redan tidigare, och han for dit igen tillsammans med två andra utredningsledamöter 1964-65, dvs. när McNamara och Johnsson just skulle till att introducera försvarets programbudgetsystem i hela den federala förvaltningen.⁶

Utredningen tycks i hög grad ha påverkats av USA:s programbudgetering. Inte minst vittnar utredningens presentation av sitt arbete om det. Tidigt i betänkandet redovisades den amerikanska programbudgeteringen. I kapitlet därpå redogjorde utredningen för sina förslag. De efterföljande fem kapitlen utgjorde sedan preciseringar och förtydliganden av dessa förslag. Som utredningen presenterade sitt material framstod programbudgeteringen i USA – vid sidan av rent teoretiska diskussioner kring begreppen produktivitet och effektivitet – som det

¹ *Programbudgetering* (SOU 1967:11-13).

² SOU 1967:13 s. 7.

³ *Ibid.*

⁴ SOU 1967:11 s. 9.

⁵ *Ibid.* s. 8, 56. Rapporterna hette *Budgeteringens inverkan på ett företags effektivitet* och *A model of budgeting*.

⁶ *Ibid.* s. 18. En PM skrevs av Arne Henriksson, Sven-Ivar Ivarsson och Claes Edgren, *Rapport om amerikansk programbudgetering*.

enda underlaget för utredningen. Utredningen klargjorde visserligen att den också hade inlett försöksverksamheter vid sex myndigheter, men den verksamheten hade enligt utredningen inte i något fall kommit så långt att en samlad utvärdering av erfarenheterna hade kunnat göras.¹ Några empiriska studier av den svenska statsförvaltningen med syfte att beskriva hur den faktiskt fungerade och styrdes, och varför, gjordes inte.

Överväganden och förslag

Programbudgetutredningens nyckelbegrepp var produktivitet och, framför allt, effektivitet. Det var med hjälp av dessa båda begrepp redovisningen skulle underlättas och kostnaderna för en myndighets olika verksamheter klargöras. Enligt utredningen kunde produktivetsbegreppet användas på samma sätt inom offentlig verksamhet som inom privat. Det gällde att ställa en myndighets prestationer mot uppoffringarna, dvs. att dividera "output" med "input". Vid mätningar av detta slag ansågs det inte råda någon skillnad mellan en myndighet och ett företag.² Myndigheter kunde precis som företag ange sina prestationer ("output") i mängden färdigställda varor eller tjänster uttryckt "i fysiska mått som antal, volym och vikt eller i monetära termer". Även uppoffringarna ("input") kunde anges "i fysiska termer som arbetstid eller maskintimmar eller i form av kostnader."³

Effektivitetsbegreppet var besvärligare, menade utredningen. Inom privata företag ansågs vinstutvecklingen över en längre tidsperiod vara ett bekvämt och ändamålsenligt uttryck för hur effektiviteten utvecklades. Effektiviteten i statlig verksamhet kunde emellertid inte ske med utgångspunkt i ett vinstmål. Enligt utredningen hade myndigheter inte endast att utföra vissa bestämda prestationer med ett nära samband med myndighetens resultat, utan prestationerna skulle leda till vissa önskvärda och inte alldeles lättdefinierade effekter i samhället. Dessa effekter utgjorde, menade utredningen, det egentliga resultatet av myndighetens verksamhet. För att kunna uttala sig om en myndighets effektivitet måste man därför undersöka i hur hög grad myndigheten uppfyllde formulerade mål.⁴ Med effektivitet menade utredningen således förhållandet mellan å ena sidan de effekter eller resultat som en myndighets prestationer lett till och å andra sidan uppoffringarna (effektiviteten = måluppfyllelsen/kostnaderna).

¹ Ibid. s. 18; SOU 1967:12 s. 5. Denna försöksverksamhet redovisades i ett särskilt betänkande (SOU 1967:12).

² SOU 1967:13 s. 11.

³ Ibid. s. 9.

⁴ Ibid. s. 11.

Genom att ta utgångspunkt i effektivitetsbegreppet – uttryckt som måluppfyllelsen dividerad med kostnaderna – blev målformulerandet en central punkt för Programbudgetutredningen.¹ Enligt utredningen måste målformulerandet bli en betydligt mer prioriterad syssla för såväl riksdag och regering som verksamheter:

Effektiviteten i en organisations verksamhet är beroende av i vilken utsträckning de i verksamheten engagerade personerna kan förmås handla i överensstämmelse med organisationens mål. Ett av programbudgeteringens främsta syften är att främja ett sådant målinriktat handlande på olika nivåer inom förvaltningen.²

Varje mål skulle kopplas till ett "program".³ Med program avsågs en plan över prestationer och kostnader för en verksamhet som syftar till ett angivet mål. Programmen skulle således inte knytas till myndigheternas fysiska organisationsindelning i byråer eller liknande utan till myndighetens verksamhetsgrenar. Utredningen menade vidare att programmen främst skulle omfatta verksamhet som resulterade i mätbara slutprodukter. Det var dessa program som skulle bli föremål för budgetering.

Effektivitetssträvandena krävde emellertid inte bara tydliga mål som kunde realiserats utan också att dessa mål realiserades till rimliga och lägsta möjliga kostnader. För det krävdes, menade utredningen, en systematisk uppföljning av kostnader och prestationer för program. Med hjälp av den nya kostnadsredovisningen skulle man kontinuerligt kunna ställa de olika verksamheternas angelägenhetsgrad mot deras kostnader. Produktivitets- och effektivitetsmätningar skulle göra det möjligt för statsmakterna att se om en verksamhet utvecklades gynnsamt eller ogynnsamt. Jämförelser skulle också kunna göras mellan olika enheter med liknande uppgifter.⁴

Idéerna om mål, program och kostnadsredovisningar måste, menade utredningen, få följder för ledningens styrning av förvaltningen.⁵ Överlag förordades en omfattande delegering, dels inom myndigheterna, men också från statsmakterna till myndigheterna. Delegeringstanken följde två linjer. *Den ena linjen* handlade om att delegera administrativa beslut och att styra mer med ramar. Om regering och riksdag ingående kunde följa myndigheternas prestations- och kostnadsutveckling finns det, enligt utredningen, knappast någon anledning att i detalj reglera vilka produktionsfaktorer myndigheterna skulle använda

¹ Ibid. s. 7.

² Ibid. s. 13.

³ Ibid. s. 17 ff.

⁴ Ibid. s. 13, 15.

⁵ Ibid. s. 47.

sig av. Avlägsnandet av sådana "irrelevanta bindningar" borde leda till bättre hushållning och till att anslagstänkandet reducerades.¹

Denna delegeringstanke tog sig sitt kanske tydligaste uttryck i skrivningarna om regleringsbrev. Enligt utredningen var kraven på en "harmonisering mellan programbudgetering vid myndigheterna och statsmakternas styrning" när det gällde regleringsbrev "mycket framträdande".² Man föreslog att styrningen i breven skulle ske i program- och kostnadstermer. I sak betydde det att de gamla detaljerade löne- och omkostnadsanslagen skulle överges. Om så inte skedde riskerade hela systemet att gå i baklås.³ I stället för att ägna tid åt detaljerade utgiftsposter skulle regeringen fokusera på målen för verksamheterna och på att fastställa program för att nå dessa mål och kostnadsramarna för programmen. Anslagen borde i linje med detta inte längre utgå för beräknade utgifter utan beräknade kostnader – utgiftsanslag borde ersättas av kostnadsanslag.⁴ Regeringen skulle alltså i de nya regleringsbrev ange såväl intentioner/mål och program som kostnadsramar. Hur detaljerat dessa mål och program skulle anges och hur bindande anslagen skulle vara gick det enligt utredningen inte att uttala sig generellt om. Det fick avgöras från fall till fall. En allmän återhållsamhet rekommenderades dock:

Det måste ankomma på Kungl. Maj:t att utforma föreskrifterna om program och om kostnaderna för programmen så att de ger myndigheterna erforderlig information om statsmakternas intentioner men inte därutöver medför bindningar som står i strid med programbudgeteringens syften.⁵

Den andra delegeringslinjen handlade om hur programmen skulle byggas upp. Utredningen menade att den nya kostnadsredovisningen borde kunna användas som underlag för planering av verksamheternas fortsatta inriktning och omfattning. Resultatuppföljningar och resultatanalyser skulle alltså tillsammans med en prognos för utvecklingen av efterfrågan på myndighetens prestationer användas för att omfördela och prioritera bland verksamheterna. Denna planering borde inledas på lägre nivåer inom förvaltningen. De som var närmast ansvariga för en verksamhet skulle alltså utifrån direktiv från högre instans utarbeta budgetförslag för sitt ansvarsområde. Deras förslag skulle sedan granskas och bearbetas av den högre instansen. En myndighets budget skulle därmed komma att bestå av "ett antal olika

¹ Ibid. s. 13.

² Ibid. s. 47 f.

³ Ibid. s. 49 ff.

⁴ Ibid. s. 51 f.

⁵ SOU 1967:11 s. 120 f.

avdelningsbudgetar, som i en slutetapp hopfogas och sammansmälts av verksledningen.”¹ En sådan delegering ansågs medföra betydande fördelar ur effektivitetssynpunkt, eftersom man utgick från dem som har bäst kunskaper om verksamheterna. Delegeringen ansågs också kunna stärka myndigheternas ansvarskänsla.² Planeringen skulle ske med olika tidsperspektiv. Ett par år framåt var ett krav, men helst skulle den omfatta sju år framåt. Planerna skulle också innehålla olika alternativ för hur verksamheterna skulle bedrivas.³

Precis som verksledningarna skulle ’smälta samman’ budgetförslag från underliggande avdelningar skulle regeringen ’smälta samman’ budgetförslag från underliggande myndigheter till en komplett statsbudget. Myndigheternas petita skulle härvid behöva förändras. Uppgifter om planerade prestationer och deras beräknade kostnader var enligt utredningen väsentliga för statsmakterna i deras bedömning av olika verksamheters angelägenhet och för fördelningen av resurser.⁴ I petitan måste därför föreslagna program redovisas så att det framgick vilka mål de avsåg att uppfylla. Uppgifter om prestationer och kostnader för myndigheternas olika program måste också redovisas. Eftersom statsmakternas planering skulle komma att innebära en samordning av alla myndigheternas förslag måste också kraven på ”överskådlighet och sammanfattande mått på myndigheternas prestationer” ställas högt.⁵

Alternativtänkandet skulle ta sig flera olika uttryck i den nya petitan. För det första skulle myndigheterna generellt ange alternativa handlingsvägar och kostnader för mål som kunde uppnås på olika sätt. För det andra skulle myndigheterna vart tredje år lämna en långsiktplan där man företog ”en fullständig omprövning av de långsiktiga handlingslinjerna”. Prövningen skulle här inte bara avse förändringar i myndighetens omfattning och organisation utan även i dess inriktning mot nya mål.⁶ För det tredje skulle myndigheterna ange alternativa program med tio procent lägre eller högre kostnader. Syftet var här att ge myndigheterna ökat inflytande på prioriteringar av olika program inom deras eget område.⁷

I det nya systemet sågs myndigheterna tveklöst som den viktigaste källan för regeringen vad gällde information om uppnådda resultat och förslag till förändringar. Men det var inte bara myndigheterna som skulle stå för uppföljningen. Det var tydligt att utredningen även ville foga in RRV:s revisionsverksamhet i det nya systemet. Utredningen hänvisade till en internutredning som utredningens ordförande i egenskap av chef för RRV hade initierat 1966

¹ SOU 1967:13 s. 21.

² Ibid.

³ Ibid. s. 41.

⁴ Ibid. s. 43.

⁵ Ibid. s. 45.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

avseende omorganisation av den statliga revisionsverksamheten.¹ Med den som utgångspunkt konstaterades bl.a. att förvaltningsrevisionens främsta syfte var att granska att "de av myndigheterna utförda prestationerna utgör bästa sättet att uppnå den givna målsättningen och om de utförts till lägsta möjliga kostnad."² Utredningen menade att den kamerala revisionen behövde tonas ner till förmån för förvaltningsrevisionen. Den skrev också att programbudgeteringen skulle "ge underlag för den förvaltningsrevision som skulle utövas av riksrevisionsverket."³ Man menade alltså att hela förvaltningsrevisionen skulle behöva ändra inriktning och anpassas till de nya idéerna.

Avslutningsvis konstaterade utredningen att programbudgeteringen i sig inte kunde åstadkomma önskvärda förändringar utan att det krävdes engagemang och tålamod hos inblandade aktörer. Systemet måste införas successivt och under lång tid, och skillnaden mellan succé och fiasko var avhängig personalens attityder och kunskaper.⁴ Programbudgeteringen skulle heller inte utformas efter identiskt samma mall utan "avpassas så att de tillgodoser krav som ställs i det enskilda fallet"⁵, således verksamhetsanpassas. Det skulle bli nödvändigt med grundlig information till all ledande personal. Enligt utredningen skulle myndigheterna också komma att behöva ha tillgång till "ekonomisk expertis", dels för att utveckla det ekonomiska systemet, dels för att lära sig "tänka ekonomiskt rationellt". Organisationsundersökningar kunde vara ett viktigt hjälpmedel för att lära sig tänka rätt i arbetet med att ge myndigheten en struktur som var anpassad till det nya systemet.⁶

Programbudgetering på statsmaktsnivå

Programbudgetutredningen hade ju bara haft mandat att utreda möjligheterna att införa programbudgetering på myndighetsnivå. Utredningen hade ändå berört frågor som gällde relationerna mellan myndigheterna och statsmakterna. Diskussionen hade dock varit trevande, och vad programbudgetering på statsmaktsnivå skulle innebära förblev i långa stycken oklart. År 1969 bestämdes emellertid att frågan skulle prövas mer ordentligt. En ny utredning, Budgetutredningen, tillsattes för att se över frågan.

¹ SOU 1967:11 s. 40.

² SOU 1967:13 s. 15.

³ Ibid. s. 14.

⁴ Ibid. s. 5, 13.

⁵ Ibid. s. 17.

⁶ Ibid. s. 15.

Utredningens form

Budgetutredningen tog formen av en traditionell fristående kommitté med fem ledamöter. Till ordförande utsågs statssekreteraren i Finansdepartementet Kjell-Olof Feldt. Han ersattes 1970 av Bo Jonas Sjönander, som efter att ha varit budgetchef tog över statssekreterartjänsten efter Feldt. Sjönander lär ha varit positivt inställd till programbudgeteringen.¹ Från riksdagen hämtades den under riksdagssejuorerna tjänstledige revisionsdirektören vid RRV och tillika statistikern Arne Gadd (s) och ledamoten i RRV:s styrelse Gösta Bohman (m), som vid parti-ledarbytet 1970 ersattes av bankdirektören Carl Gösta Regnell. Med fanns också RRV:s chef Lars Lindmark och professorn i nationalekonomi vid Stockholms universitet, Lars Werin.

Till sekreterare och biträdande sekreterare utsågs två departementssekreterare i Finansdepartementet.² Ett stort antal experter knöts till utredningen varav ett flertal kända ekonomer och representanter för näringslivet, bland andra docent Gunnar Eliasson från Sveriges Industriförbund, professor i nationalekonomi Assar Lindbeck vid Stockholms universitet, nationalekonomen Lars Matthiessen vid Handelshögskolan i Stockholm, nationalekonomen Lars Nabseth vid Jernkontoret samt nationlekonomen Bengt-Christer Ysander vid Stockholms universitet. Bland experterna fanns också 'budgetexperten' Willy Salomon från RRV.

Utredningens innehåll

Budgetutredningen lämnade sitt slutbetänkande *Budgetreform* i september 1973.³ Utredningen kan bäst förstås som en fortsättning på och utvidgning av Programbudgetutredningen. Perspektiv, problembilder, lösningar och arbetssätt var i princip desamma. Skillnaden låg i att fokus hade skiftat från myndigheterna till riksdag och regering och relationerna mellan departement och verk. Utredningen konstaterade också att dess förslag innebar "en tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå".⁴

Utredningen menade att gällande budgetsystem var behäftat med en rad olika problem.⁵ Bland annat ansågs riksdag och regering ägna alldeles för mycket uppmärksamhet åt "detaljfrågor", samtidigt som myndigheterna hade möjlighet att på egen hand fatta beslut av stor betydelse för samhällsutvecklingen. Informationsflödena var inte ägnade att systematiskt

¹ Vinde 2003-04-29.

² Sten Westerberg respektive Stig Wandén. Den förre ersattes senare av kanslirådet i Finansdepartementet Svante Englund.

³ SOU 1973:43.

⁴ Ibid. s. 16.

⁵ Ibid. s. 35 f.

förse statsmakterna med tillfredsställande beslutsunderlag i principiella frågor. Budgetsystemet var heller inte utformat så att man kunde göra avvägningar mellan olika medel som leder till givna mål. Det var också sällan verksamheter ifrågasattes i budgetdiskussionerna. Ytterligare en svaghet var kortsiktigheten i beslutsunderlaget. Slutligen ansågs det vara en brist att sambandet mellan insatta resurser och erhållna resultat inte klarare framgick av budgetsystemet. Utredningens huvudsakliga lösning på alla dessa problem var en klarare och mer konsekvent rollfördelning mellan statsmakterna och myndigheterna:

Statsmakterna bör i ökad utsträckning fastställa de övergripande målen för de olika statliga verksamheterna och ange riktlinjer för deras bedrivande, medan myndigheterna bör få större ansvar för val av medel när de skall genomföra verksamheten.¹

I linje med att fokus mer lades vid verksamheternas mål och resultat föreslog utredningen att budgetens indelning i huvudtitlar skulle överges för en mer renodlad ändamålsindelning. 23 s.k. sektorer föreslogs.² Varje sektor skulle delas in i program, dvs. "aktiviteter som huvudsakligen är inriktade mot sektorns mål".³ Huvudregeln skulle vara att ett anslag på budgeten finansierade ett program.

Den önskvärda handlingsfriheten för myndigheterna krävde att regleringsbrev och anslagssystemet sågs över, menade utredningen. Detaljregleringen gällande lönekostnader, expenser, reseersättningar etc. borde minska.⁴ Utredningen föreslog att de fyra dåvarande anslagstyperna skulle ersättas med ett enda anslag av ramkaraktär.⁵ Utredningen föreslog också att bemyndiganden för anskaffningar som betalas över flera år borde användas i större utsträckning.

Myndigheternas ökade handlingsfrihet skulle visserligen vägas upp en del av att statsmakterna ägnade mer tid åt att ange mål för verksamheterna. Samtidigt fick riksdag och regering inte bli för ambitiösa i sin målstyrning. För att åstadkomma den önskvärda handlingsfriheten för myndigheterna var det viktigt att målen blev "av översiktlig karaktär" och endast angav "allmänna riktlinjer för verksamheterna". Detta ansågs bero på att statsmakterna varken kunde eller borde precisera målen "på ett sådant sätt i kvantitativa eller kvalitativa termer att det innebär en lösning av deras framtida handlingsfrihet."⁶ Politikerna

¹ Ibid. s. 37.

² Ibid. s. 54.

³ Ibid. s. 17.

⁴ Ibid. s. 49.

⁵ Ibid. s. 21. För detta ramanslag skulle gälla dels att det antingen fick överskridas med tio procent eller en miljon kr, dels att outnyttjade medel inte fick disponeras efter budgetårets slut.

⁶ Ibid. s. 43 f.

skulle i stället på ett mer systematiskt sätt ta sig an den övergripande planeringen genom införandet av tjugoåriga perspektivstudier och femåriga sektorsstudier.¹

För de övergripande mål och allmänna riktlinjer som politikerna skulle ange var det enligt utredningen viktigt att de fick ett fullgott beslutsunderlag. Utredningen betonade att uppmärksamheten skulle riktas mot verksamheternas resultat och vad dessa kostade.² Den viktigaste informationskällan uppgavs här vara myndigheterna; det var centralt att deras kunskaper kom till användning i det politiska beslutsfattandet:

Budgetprocessen bör ännu mer konsekvent utformas som en dialog så att myndigheternas sakkunskap inom deras områden tillvaratas när statsmakterna fastställer verksamheternas mål och omfattning.³

Ett fullgott beslutsunderlag krävde dock, menade utredningen, att de olika verksamheternas prestationer och effekter avgränsades och relaterades till uppställda mål. Det var också viktigt att redovisa vad olika verksamheter kostade, dvs. att relatera kostnaderna till erhållna prestationer.⁴ I anslagsframställningarna var det enligt utredningen också viktigt att myndigheterna utgick från sina resultat och sedan angav olika verksamhetsalternativ med olika kostnadsramar.⁵ Dessa förslag skulle grundas på fyraåriga verksamhetsplaner, som skulle redovisas årligen.

Precis som Proqrambudgeteringen var Budgetutredningens förslag av principiell natur. Exempelvis menade den att detaljreglering av myndigheternas verksamhet skulle undvikas så långt som möjligt. Några mer konkreta förslag om detta sade man sig dock inte vara beredd att lägga fram. I stället underströks betydelsen av verksamhetsanpassning: "Det bör dock framhållas att de allmänna riktlinjerna kan behöva tillämpas på olika sätt i praktiken, beroende på de speciella villkor som gäller för olika verksamheter."⁶ Vilka dessa "villkor" skulle kunna vara och hur de skulle kunna tänkas inverka på styrningen diskuterades dock inte närmare. Ett liknande resonemang om verksamhetsanpassning fördes om myndigheternas anslagsframställningar.⁷

Utredningen blev inte enig. Fem reservationer och särskilda yttranden lämnades. I Ysanders särskilda yttrande, som Eliasson instämde i, framhölls att utredningen inte tagit fram

¹ Ibid. s. 18.

² Ibid. s. 59.

³ Ibid. s. 37.

⁴ Ibid. s. 59 f.

⁵ Ibid. s. 238.

⁶ Ibid. s. 42.

⁷ Ibid. s. 238.

ett empiriskt underlag som kunde ligga till grund för ett långsiktigt reformarbete. Betänkandet ansågs i stället vara präglad av behovet av att "komma fram till praktiskt-politiskt tillämpbara beslut eller definitiva ställningstaganden gällande sådana förbättringar som i stort kan motiveras och utformas utifrån redan befintligt tänkande och aktuella reformsträvanden." Eliasson kritiserade utredningens diskussion om planering. Han beskrev den som föga genomtänkt och i avsaknad av konkretion. Han ifrågasatte också om det var önskvärt att staten fick ökade styrnings- och kontrollmöjligheter när det gällde övergripande målavvägningar. Likaså menade han att utredningen missuppfattat hur planeringen egentligen gick till:

Det blir i praktiken en omöjlig konstruktion att som utredningen endast se till den formella dokumenthanteringen när det gäller att ange hur denna procedur skall äga rum. Såväl i praktiken som i teorin kommer den informella informationsförmedlingen mellan statsmakter och myndigheter under planens framtagande att bli avgörande för resultatet.¹

Sammanfattande kommentar

Programbudgetutredningen fick en mycket homogen sammansättning med avseende på såväl utbildning, med en stark dominans av ekonomer, som organisationer, med en stark dominans av Finansdepartementet och dess stabsmyndigheter. Även Budgetutredningen hade en snäv sammansättning. Sammansättningarna kom i hög grad att spegla utredningarnas idémässiga innehåll. Förslagen innebar en massiv introduktion av ekonomisk teori i synen på hur statsförvaltningen skulle organiseras och styras; ett stort antal ekonomiska begreppen introducerades. Effektivitet var ledordet. Det var visserligen inget okänt begrepp inom statsförvaltningen; vi har ju tidigare sett hur man under många år hade försökt att effektivisera verksamheterna. Men nu användes begreppet i mycket vidare bemärkelse.² Effektivisering skulle inte längre bara handla om enkla kontorsrationaliseringar och avgränsade besparingsåtgärder utan effektivitet och kostnadsmedvetenhet skulle bli värden att likställa med andra grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati. Man kan t.o.m. tolka det som att effektivitetsvärdet skulle överordnas övriga värden; utredningarna ville ju att hela styrsystemet i princip skulle byggas utifrån effektivitetsvärdet, med övriga värden mer som restriktioner.³

¹ SOU 1973:43 s. 285.

² Ivarsson 1977 s. 5; Premfors 1983.

³ Jfr Amná 1981 s. 143.

Det rationalistiska inslaget var också tydligt. Styrningens och kontrollens olika delar skulle sammanfogas i ett system. I Programbudgetutredningen sågs målformulering, planering, budgetering, redovisning och kontroll inte som separata aktiviteter utan som sammankopplade delar, vilka tillsammans skulle bilda en helhet.¹ Och i detta system infogades både Statskontoret och RRV som centrala aktörer.

Helt centralt i de båda utredningarna stod idén om 'det rationella samtalet'. Utredarna var övertygade om att effektiviteten i styr- och kontrollsystemen skulle öka om bara kommunikationen inom myndigheterna, och mellan myndigheterna och departementen, ökade. Personer på lägre nivåer ansågs veta bäst vad som behövde göras, och de måste därför förse högre nivåer med analyserande och resonerande beslutsunderlag. Den förbättrade kostnadsredovisningen, som medgav kvantitativa mått på hur verksamheterna utvecklades avseende såväl resultat som kostnader, skulle göra redovisningen mer överskådlig och lättfattlig. Personer på lägre nivåer ansågs också veta bäst hur olika mål skulle uppnås, därför borde personer på högre nivåer i öppna och förtroliga samtal med personer på lägre nivåer i större utsträckning ägna sig åt att ange mål, program och kostnadsramar för lägre nivåer. Medlen att uppnå målen skulle personerna på lägre nivåer bestämma över; det gällde att undvika "irrelevanta bindningar" som kunde hämma effektiviteten.

Det är här tydligt att Programbudgetutredningen inte höll relationerna mellan departement och verk utanför sina resonemang. Med tanke på direktiven hade utredningen visserligen varit försiktig i sina skrivningar, och ofta mer implicit låtit regeringen förstå att också Regeringskansliets arbetsformer måste ändras i en förvaltning som tillämpade programbudgetering. Men det rädde knappast några tvivel om utredarnas avsikter. Göran Arvidsson ger följande minnesbild i min intervju med honom:

Den ursprungliga idén, det vet jag efter att ha talat med Lindmark och andra som plockade hit programbudgeteringen från USA, det var att det skulle gälla statsmakternas relation till myndigheterna. Men det fanns en ovilja från statsmakterna att jobba på det här sättet. De sa att det politiskt rationella och möjliga inte gick att förena med de här tankegångarna. Och då valde man [förespråkarna för programbudgetering] ganska medvetet en strategi där man började på myndighetsnivå, och så gällde det att visa att det fungerade där, och sedan hoppades man att regeringen skulle ge efter.²

Att utredningen inte tänkte hålla sig inom sitt mandat framgår också av utredningstexten. Man tycktes vara övertygad om vad statsmakterna behövde:

¹ Ibid. s. 144.

² Arvidsson 2002-02-06.

Undersökningarna om det är möjligt och lämpligt att införa programbudgetering i svensk statsförvaltning har i enlighet med direktiven i första hand inriktats på problemen på myndighetsplanet. Det är dock uppenbart att ett ekonomiskt-administrativt system för en myndighet inte kan ses isolerat. Det kan inte konstrueras utan hänsyn till centrala instansers behov av information om verksamheten och möjligheter till styrning. Varje myndighets budgetsysteem måste genom anslagssystemet vara samordnat med statsbudgeten som helhet.¹

Som framgått kom utredningen också att innehålla explicita skrivningar om att regeringen dels måste delegera beslut och fokusera övergripande frågor om verksamheternas inriktning, mål och kostnadsramar, dels måste utnyttja resultatinformation från myndigheterna för sitt beslutsfattande.

Vi kan i sammanhanget också notera att den unika svenska dualistiska förvaltningsmodellen kom att användas av både regeringen och Programbudgetutredningen. Regeringen försökte använda den för att hålla programbudgeteringen borta från de politiska avgörandena; programbudgeteringen skulle endast användas inom myndigheterna och förstås som ett administrativt hjälpmedel för dessa fristående organisationer. Utredningen försökte använda den för att tydliggöra de olika roller som den politiska ledningen respektive myndigheterna skulle ha i det nya systemet; politikerna skulle syssla med målformuleringar och kostnadsramar medan myndigheterna skulle ägna sig åt att så effektivt som möjligt realisera målen.

Ytterligare en iakttagelse är avsaknaden av empiriska utgångspunkter och diskussioner om mötet mellan modell och praktik.² Det gällde båda utredningarna. Programbudgetutredningen nämnde visserligen att det fanns risk för att myndigheterna skulle komma att styras av 'dubbla styrsystem', dvs. av både programbudgetering och en mer traditionell regel- och anslagsstyrning. Man nämnde också att det kunde vara svårt att få ett entydigt effektivitetsmått för myndigheter med komplexa målbilder.³ Men detta tycks i huvudsak ha setts som pedagogiska och administrativa problem och något som fick lösas efter hand; tålmod och verksamhetsanpassning var två centrala ledord inför genomförandet. Utredningarna berörde aldrig frågan om att förutsättningslösa och öppna diskussioner om myndigheternas alla olika verksamheters inriktning och omfattning skulle kunna medföra att ett stort antal känsliga avgöranden och konflikter drogs fram i offentlighetens ljus. Inte heller nämndes att politikerna kanske inte ville eller kunde formulera mål på det sätt som programbudgeteringen förutsatte. Det var ju inte bara så att politikerna många gånger kunde

¹ SOU 1967:11 s. 14.

² Jfr Amnå 1981 s. 145 f.

³ SOU 1967:13 s. 11.

vara osäkra på hur de ville att specifika verksamheter skulle utvecklas, mål och beslut och långsiktsplaner kunde dessutom öppna för kritik och även skapa för politikerna oönskade bindningar. Vidare diskuterades inte att 'den politiska rationaliteten' kanske inte skulle medge ett sådant kliniskt snitt i arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän som de båda utredningarna förordade. Vad utredningen beskrev som "irrelevanta" beslut gällande myndigheternas "produktionsfaktorer" kunde ju tänkas vara högst intressanta för politikerna. Utredarna diskuterade heller inte risken att myndigheterna – som ju skulle få en helt central roll som förslagsgivare och resultatredovisare av sina egna verksamheter – skulle komma att få ett analytiskt övertag gentemot departementen i budgetdialogen och lägga fram förslag som riskerade att leda till suboptimeringar om de realiserades.

Att utredningarna avstod från att diskutera sådana problem kan ha berott på att de snabbt ville komma igång med försöksverksamheterna och sedan lösa problemen allteftersom de uppträdde. Utredningarnas karaktär av idéskrifter skulle kunna tyda på det. Viss brådska tycks också ha rätt. Exempelvis hade Programbudgetutredningen haft fem år på sig, men avkortade tiden på eget bevåg. Enligt utredningen innebar detta att deras egna försöksverksamheter inte hade hunnit så långt att de gav tillförlitliga underlag. Den enda anledning som uppgavs för detta avkortande var att utredningen bedömde det som angeläget att ett ställningstagande till huvudprinciperna kunde komma till stånd så fort som möjligt.¹ Amnå föreslår dock en annan förklaring till att problemdiskussionen uteblev:

Men när experterna ryggade tillbaka inför uppgiften att kartlägga programbudgeteringens effekter på maktförhållandena mellan regering och ämbetsverk skulle det också kunna ha berott på att deras nya ekonomiska förvaltningslära inte hade något att säga i dessa stycken.²

Påpekandet är helt centralt. Det var inte bara så att utredningarnas sammansättning borgade för att deras resonemang och förslag skulle få en tung slagsida åt det ekonomiska och budgettekniska hållet. Därtill kom att de inte gjorde några försök att studera rådande förhållanden för att lära sig något om maktrelationerna mellan regering och myndigheter och om dessa förhållanden hade någon koppling till det sätt på vilket statsförvaltningen styrdes och det 'gamla' budgetsysteemets utformning. I sin kritik av budgetsysteemets utformning gick utredarna enbart från budgetens formella uppbyggnad. Kritiken underbyggdes aldrig av empiriska beskrivningar av hur budgetprocessen fungerade och en analys av den politiska beslutsprocess

¹ SOU 1967:11 s. 8.

² Amnå 1981 s. 146.

som utgjorde dess kontext.¹ Det var överhuvudtaget svårt att se varifrån idén kom att *politikerna* kände av ett styrproblem.

Som vi har sett kom alltså programbudgeteringen att utredas i två steg. Först fick Programbudgetutredningen i uppdrag att utreda möjligheterna att införa modellen, men bara på myndighetsnivå. Statsmaktsnivån skulle undantas. Sex år senare öppnade regeringen emellertid den dörr som man tidigare hade stängt. Varför? Ett svar kan vara att Programbudgetutredningen hade låtit förstå, att regeringens vilja att endast införa programbudgetering 'halvvägs' i staten egentligen inte var ett alternativ. I utredningen fanns som sagt flera skrivningar som visade att riksdag och regering, åtminstone på sikt, borde införa styrmodellen även på statsmaktsnivå. Men eftersom regeringen i sina direktiv i princip hade förbjudit utredningen att driva frågan om programbudgetering på statsmaktsnivå hade utredningen inte kunnat diskutera frågan mer utförligt. Det betydde också att det förblev oklart vad programbudgetering på statsmaktsnivå egentligen skulle komma att innebära.

När Sträng mottog Programbudgetutredningens slutbetänkande 1967 torde det dock ha stått klart att försöken att hålla de nya styridéerna på avstånd från Regeringskansliet höll på att misslyckas. Varken direktiven eller utredningens sammansättning och organisatoriska form hade fått utredarna att inse att frågan skulle ses som administrativ och hållas på myndighetsnivå. Utvecklingen åren närmast efter 1967 hade heller inte inneburit några förändringar på den punkten, snarare accentuerades utvecklingen. Så här lät det t.ex. när RRV:s generaldirektör Lars Lindmark 1970 sammanfattande programbudgeteringen, och vad den innebar med avseende på relationen mellan departement och verk:

I ett programbudgetsystem sker styrningen genom mål- och resultatangivelse. Nuvarande system tar mer sikte på resurser än på resultat. Programbudgetsystemet siktar primärt på det konkreta resultatet och lämnar större frihet än nuvarande budgetsystem i val av resurser. Från statsmakternas synpunkt blir det fråga om en målstyrning av myndigheterna. Målstyrning ställer större krav på myndigheternas ledning och övrig personal och förutsätter goda informations- och redovisningssystem samt att det sker en systematisk resultatuppföljning och resultatanalys. Myndigheten själv måste bli resultatriktad, resultatmedveten.²

Stenen var nu uppenbarligen i rörelse, och den rullade med allt högre fart mot Regeringskansliet. En gissning är att RRV och andra förespråkade för den nya styrmodellen aktivt verkade för att beslutet att inte införa systemet på statsmaktsnivå skulle omprövas. Trycket kan antas ha ökat successivt genom att det pågick ett kontinuerligt reformarbete inom RRV och

¹ Lindström 1996 s. 30.

² Lars Lindmark i förordet till boken *Förvaltningsrevision* (RRV 1970).

Statskontoret som i hög grad byggde på programbudgeteringen (se nästa kapitel). Mot den bakgrunden kan, menar jag, tillsättandet av Budgetutredningen tolkas som att Sträng inte längre förmådde värja sig mot kritiken. Dessutom, om stenen nu ändå skulle rulla in i Regeringskansliet var det väl bättre att den rullade in under någorlunda kontrollerade former.

KAPITEL 8

'Frälsaren' prövas

Not even the staunchest defenders of PPBS maintain that it has had the intended success. The most they dare say is that success will now soon be there and/or that PPBS has had favourable unintended consequences.

Van Gunsteren

När finansminister Gunnar Sträng mottog Programbudgetutredningens betänkande 1967 beslutade han att fortsätta och utvidga den försöksverksamhet som utredningen hade inlett. Försöksverksamheten kom att pågå fram till mitten av 1970-talet. Parallellt med försöksverksamheten inledde RRV ett omfattande förändringsarbete av den egna organisationen. Även Statskontoret förändrade sin organisation. Dessa förändringar hade stor betydelse för programbudgeteringens vidare öden. Innan jag nedan tar mig an programbudgeteringens genomförande och utvärdering vill jag därför redogöra för detta förändringsarbete.

RRV:s metamorfos

När den f.d. budgetchefen Lars Lindmark 1965 tillträdde som chef för RRV visste han tämligen väl både vad han ville och vad som krävdes.¹ Han var fullt klar över att det inte längre förslog att sitta bakom nötta skrivbord och granska överspelade räkenskaper. Nu krävdes inget mindre än en 'kulturrevolution', och i programbudgeteringen hade han hittat de grundläggande idéer och synsätt som skulle kunna bära upp en sådan revolution.² Lindmark begärde dock inte att en ny statlig kommitté skulle tillsättas för att se över verkets framtida arbetsuppgifter och organisation. I stället tog han saken i egna händer och tillsatte raskt ett antal interna arbetsgrupper, och redan i september 1966 lade han fram ett principförslag för regeringen avseende den statliga redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation.

¹ Grohman 2002-01-24; Segergren 2003-04-07; Vinde 2003-04-29.

² RRV 1985b s. 2. Jfr Premfors 1983 s. 45; Brunsson och Lundin 1979 s. 179.

Ett mer fokuserat verk

Förslaget var omfattande.¹ Således skulle redovisningen centraliseras från de enskilda myndigheterna till större nybildade redovisningcentraler (RC). Samtidigt skulle revisionen – framför allt den kamerala, men även den sakrevisionella – decentraliseras från RRV till nybildade redovisningskontor (RK) och benämnas internrevision. Redovisningskontoren skulle således vara knutna till myndigheterna, inte till RRV. RRV skulle dock svara för vissa normerande funktioner. Den kamerala revisionen skulle också byta inriktning. Dess tyngdpunkt skulle förskjutas från granskning av enskilda transaktioner mot granskning av redovisningssystemens uppbyggnad, funktion och användning i myndigheterna. Denna revision skulle framöver kallas redovisningsrevision.

RRV:s arbete borde enligt förslaget koncentreras till en i jämförelse med den nuvarande sakrevisionen utvidgad och intensifierad revision.² För att markera den nya inriktningen föreslogs att begreppet 'sakrevision' skulle ersättas av begreppet 'förvaltningsrevision', ett begrepp som enligt Björn Ringström hämtades direkt från aktiebolagen. Vad denna begreppsförändring skulle innebära i sak klargjordes dock inte. RRV föreslog också att man borde övergå från en traditionell byråorganisation till en mer flexibel avdelningsorganisation. RRV menade också att den nya redovisnings- och revisionsverksamheten skulle komma att kräva utvecklings- och informationsinsatser, bl.a. avseende ADB. En avdelning för planering och samordning, där också utbildningsfrågor skulle ingå, borde därför inrättas inom verket.³ I sitt förslag till regeringen framhöll verket även betydelsen av att verkschefen gavs möjlighet att planera och leda arbetet i stort, vilket förutsatte att han befriades från administrativa uppgifter. En överdirektör borde inrättas för att avlasta generaldirektören.⁴ Slutligen markerade RRV att omorganisationen inte kunde genomföras på en gång utan att det behövdes genomföras fler undersökningar. Reformen borde därför ske successivt under ledning av RRV.

Som synes ville Lindmark omforma 'sin' myndighet efter principer som i hög grad påminde om hur hans före detta kollega Ivar Löfqvist några år tidigare hade velat reformera 'sin'. Så skisserade även Lindmark ett mindre men mer självständigt och professionellt verk,

¹ RRV 1970 s. 22 ff.; Ringström 1987 s. 11.

² Se prop. 1967:79 s. 14 f.

³ Ibid. s. 16 f.

⁴ Ibid. s. 17.

ett verk som skulle överge den trängsynta kontrollverksamheten för att på allvar och med mer moderna metoder ta sig an 'de stora frågorna'.

Regering och riksdag ställde sig bakom RRV:s förslag.¹ Beslutet var av principkaraktär. Allmänna uttalanden gjordes om att utvecklingen på ADB-området skulle tillvaratas och att RRV i sitt utvecklingsarbete skulle samarbeta med Statskontoret. Men i stort innebar beslutet att omläggningen skulle genomföras successivt och efter närmare förslag av RRV.² Lindmark kunde nu rumstera om efter eget behag. Den som i Finansdepartementet skrev propositionen var departementsrådet och tillika Lindmarks forna kollega Åke Gustafsson.³

Lindmarks förändringar av RRV blev tämligen offensiva, och kopplingarna till programbudgeteringen var tydliga. Som ordförande i Programbudgetutredningen hade Lindmark god kännedom om vad som skulle komma att fordras framöver. Det var t.ex. uppenbart att försöksverksamheten med programbudgetering skulle komma att kräva omfattande insatser vad gällde såväl metodutveckling som informationskampanjer och utbildningar. Det var också högst troligt att departement och myndigheter även efter försöksverksamheten skulle vara i stort behov av sådana insatser. Att Lindmark förstärkte de delar av verket som sysslade med utveckling av ekonomisystem, redovisning och prognoser var därför knappast förvånande. Den särskilda avdelning som upprättades för dessa frågor kom att kallas planeringsavdelningen, och från 1972 prognosavdelningen. Den kom fram till 1972 att ledas av Ebbe Magnander. Han hade varit kansliråd i Finansdepartementet och även ingått i den av Sven Ivar Ivarsson ledda arbetsgruppen på Statskontoret som skrev Programbudgetutredningen.⁴ År 1970 hade han också, tillsammans med två kolleger, företagit en studieresa på uppdrag av RRV till USA för att studera programbudgetläget inom amerikansk offentlig förvaltning. Resan resulterade i en rapport i vilken resenärerna föreslog en ökad användning av programbudgetering i svensk statsförvaltning.⁵

Satsningen på prognosavdelningen var ansevärd. Lindmark ville här definitivt klargöra att RRV framöver inte bara skulle bedriva revision utan också vara den myndighet som skulle leda hela idé- och metodutvecklingen när det gällde frågor om hur statsförvaltningen skulle styras och kontrolleras. Lindmark och Magnander inledde omedelbart ett energiskt och omfattande arbete på det ekonomiadministrativa området i syfte att få större genomslag för ekonomiska principer, och redan vid mitten av 1970-talet utgjorde avdelningen en tredjedel av

¹ Prop. 1967:79 s. 24-29; SU 1967:82; rskr 194.

² Prop. 1967:79 s. 27, 29.

³ Ringström 1987 s. 11.

⁴ SOU 1967:11 s. 7.

⁵ Magnander, Lalin och Bretschneider 1970.

verket.¹ Avdelningen bedrev utbildning och producerade flera idéskrifter och informationsblad. Den s.k. HVS-boken bör nämnas särskilt. Den gavs ut 1973 och handlade om verksamhetsplanering i statsförvaltningen.² Prognosavdelningen lade ner mycket arbete på den.³ Boken rymde avancerade diskussioner om bl.a. verksamhetsplanering, mål/medeltänkandet, uppföljning och resultatanalys och uppgavs vara ett ”led i införandet av programbudgetering”.⁴ Nämnas skall också att RRV 1972, efter beslut av statsmakterna, tillsammans med Statskontoret, Statens personalnämnd (SPN) och Statens personalutbildningsnämnd (PUN) startade en omfattande informationskampanj – det s.k. INFO-ES.⁵ Syftet var att ”öka förståelsen för behovet av effektiv ekonomiadministration och att öka de enskilda människornas motivation att efterfråga och använda de instrument som finns.”⁶ Kampanjen var omfattande och inbegrep såväl konferenser som idéskrifter, handböcker och informationsblad.⁷ En särskild INFO-ES-tidning, *Människan i myndigheten*, gavs också ut till alla anställda i staten; vilket innebar inte mindre än 300 000 exemplar.⁸ Kampanjen resulterade 1975 i ett gemensamt utgivet ”grunddokument” – *Effektiv statsförvaltning*, eller ES-boken som den också kallades. Här redogjorde de fyra myndigheterna utförligt för sina respektive idéer och metoder för att effektivisera statsförvaltningen. Konferensverksamheten pågick mellan åren 1974-76, och i den deltog ca 600 personer uppdelade på elva verksamhetskonferenser om vardera en och en halv dag, och inte mindre än 23 s.k. ES-konferenser om vardera tre och en halv dag. Totalt deltog hela 131 myndigheter i INFO-ES, och kostnaden uppgick till fem miljoner kr.⁹

Att reformeringen av RRV i hög grad hade sin utgångspunkt i programbudgeteringen märktes också i de förändringar som gjordes av revisionsarbetet. I förslaget till regeringen hade RRV inte närmare diskuterat vad övergången från sakrevision till förvaltningsrevision skulle komma att innebära. I sin strävan att bli mer klar på den punkten tillsatte generaldirektör Lindmark 1967 en intern arbetsgrupp, den s.k. M-kommittén. Denna

¹ Ringström 1987 s. 13; RRV 1998 s. 71; RRV 2001 s. 10; se även intervjun med den utbildningsansvarige inom RRV vid denna tid, Pehr Rosengren, i *Hänt i verket* nr 2 1993 s. 6.

² HVS uttyds *Handledning i Verksamhetsplanering för Statsförvaltningen* (RRV 1973).

³ HVS utarbetades av en särskild arbetsgrupp där avdelningschefen Magnander var ordförande. Med fanns också Willy Salomon. Ett stort antal personer utanför RRV hade också lämnat synpunkter på boken (RRV 1973 s. 125).

⁴ RRV 1973 s. 9.

⁵ Står för ”Information och utbildning för effektivitet i statsförvaltningen”.

⁶ RRV 1973 s. 11.

⁷ Arvidsson 1979 s. 125 f.

⁸ *RRV-journalen* nr 4 1975 s. 3.

⁹ Arvidsson 1979 s. 128, 133.

kommitté var i praktiken en direkt utlöpare av Programbudgetutredningen.¹ Så kom kommittén precis som utredningen att genomföras under Lindmarks ordförandeskap. Professor Thomas Thorburn ingick också. Likaså chefen för den nya prognosavdelningen, Ebbe Magnander. Med i kommittén fanns också Lindmarks gamla kollega från Finansdepartementet Åke Gustafsson. Han hade som departementstjänsteman inte bara skrivit propositionen angående RRV:s omorganisation utan även haft ledningsansvaret för försöksverksamheten med programbudgetering. År 1969 hade han dock lämnat departementet för chefsposten vid en av RRV:s tre revisionsavdelningar. Projektledare för kommittén var Sven-Ivar Ivarsson, som i likhet med Gustafsson hade satts att leda en av verkets tre revisionsavdelningar. Ivarsson hade dock lämnat Statskontoret för RRV redan 1968.

År 1970 presenterade M-kommittén sitt arbete i den ambitiösa boken *Förvaltningsrevision i staten*.² Det var tydligt att boken gällde någonting mer än att bara beskriva hur en förvaltningsrevision går till rent hantverksmässigt. Boken var (också) ett slags idéskrift och ett försök att ge revisionen en ny och stabil verksamhetsmässig identitet.³ Inte minst hade Lindmarks förord karaktären av programförklaring, en förklaring som tog tydlig utgångspunkt i programbudgeteringen:

Revisionen var förr till övervägande del inriktad på en formell kontroll av utgifterna. Nu inriktas revisionen på en värdering av de resultat myndigheterna uppnått och av de metoder och processer man använt för att nå resultaten. Revisionens uppgift blir att genomlysna myndigheternas verksamhet och bedöma de prestationer och det resultat som uppnåtts. Utvecklingen på revisionsområdet följer alltså som ett naturligt led i det synsätt som programbudgettänkandet introducerat.⁴

Precis som Programbudgetutredningen tog M-kommittén sin utgångspunkt i begreppen produktivitet och effektivitet. Det var mot bakgrund av dessa begrepp som den nya revisionen presenterades. Boken innehöll även i övrigt många resonemang som direkt kunde hänföras till Programbudgetutredningen. Inte minst gällde det behovet av att delegera beslut från regeringen till myndigheterna och övertygelsen om att politikerna endast skall syssla med målformuleringar och resultatuppföljningar.⁵

Mer precist hur den nya förvaltningsrevision bröt med den äldre sakrevisionen klargjordes dock inte. Det berodde kanske på att sakrevisionens syften och metoder egentligen

¹ RRV 1970 s. 12.

² RRV 1970.

³ Lindström 1996 s. 69.

⁴ RRV 1970 förordet; jfr även Ivarsson 1975 s. 6.

⁵ RRV 1970 s. 181 f.

aldrig hade preciserats.¹ Som vi såg tidigare hade sakrevisionen dock främst avsett myndigheternas affärsmässiga verksamhet, inte minst upphandling. Genom förvaltningsrevisionen skulle RRV ta ett bredare grepp. I ett försök att systematisera den nya revisionens "föremål" uppgav kommittén att den skulle riktas mot bl.a. myndigheternas mål, program, prestationer, produktionsprocesser, redovisning av prestationer och kostnader samt myndighetsövergripande funktioner.²

Ett mer integrerat verk

RRV ville inte bara förändra revisionsverksamheten utan också se till att infoga den som ett naturligt led i ett sammanhängande styr- och kontrollsystem. Även här var kopplingarna till Programbudgetutredningen tydliga. Utredningen hade ju menat att målformulering, planering, budgetering, redovisning och kontroll inte kunde betraktas som separata aktiviteter utan att de måste ses som sammankopplade delar. Detta tog RRV i hög grad fasta på.

I början av 1969 överlämnade RRV en PM till regeringen (den s.k. P 60) i vilken man introducerade Statens ekonomiadministrativa system (SEA). SEA presenterades som ett integrerat system för programbudgetering, redovisning med resultatanalys, revision samt utveckling och utbildning.³ Senare skulle termen programbudgetering ersättas av termen verksamhetsplanering. SEA illustrerades med en pedagogisk figur i form av en cirkel – SEA-snurren.⁴ Den visade hur "planering och budgetering" skulle följas av "redovisning med resultatanalys", som i sin tur skulle följas av "revision" som ledde fram till "planering och budgetering" osv. I cirkelns mitt fanns en mindre cirkel i vilken man kunde läsa "utveckling och utbildning", och från den cirkeln gick pilar ut till den yttre cirkeln. Genom SEA ville RRV bl.a. tala om att man genom sin externa revision ingick som ett naturligt led i den kontinuerliga och cirkulära styrnings- och kontrollprocessen. Man ville också tala om att man genom sin utvecklings- och utbildningsverksamhet hade del i samtliga led i den processen.

Ett mer applåderat verk

När Lindmarks storstädning hade avslutats och dammet så sakteliga lagt sig var det i princip ett helt nytt skinande och modernt revisionsverk som tornade upp sig. Borta var de mossiga

¹ Prop. 1967:79 s. 14; Ringström 1987 s. 18.

² RRV 1970 kap. 8.

³ Ringström 1987 s. 13.

⁴ RRV 1975c s. 46

och trängsynta kamrerarna, och i stället fylldes verket i stor utsträckning med nytt friskt blod.¹ RRV hade nu ett mycket gott rykte. Den teoretiska nyorienteringen, i kombination med de höga ambitionerna att inte bara tillämpa utan också utveckla de moderna teorierna, gjorde att verket blev attraktivt som arbetsgivare. Optimism och framåtanda präglade arbetet, och man hade inga som helst problem att rekrytera unga och begåvade medarbetare utrustade med de senaste vetenskapliga rönen.² Enligt Ringström var det frågan om en ordentlig kulturförändring:

Omorganisationen år 1967 innebar inte bara en ändrad inriktning av verksamheten utan även en ny "företagskultur". Affärsidén förändrades från kontroll av att författningar följdes till ett effektivitetstänkande. Det var en verklig metamorfos som skedde.³

Hur man i allmänhet såg på RRV i början av 1970-talet får vi en antydning om i ett större reportage i Dagens Nyheter i januari 1974.⁴ Förstasidan upptogs av en stor bild där ett femtontal unga revisorer glatt poserade framför RRV:s lokaler. Tidningen kunde konstatera att medelåldern bland verkets anställda bara låg på omkring 30 år. Och nog märktes det, enligt DN, som pratar om "ungdomligt tuff entusiasm" och ett "ungt friskt drag". RRV framställdes som 'folkets' verk, och man klargjorde att en anställning på verket var någonting mycket eftersträvansvärt bland nyexaminerade akademiker:

[F]aktum är att RRV genom sin unga entusiasm börjat få folkets öra. Ständigt ringer människor för att prata om ting som bekymrar dem. Skolklasser besöker nära nog dagligen verket numera, och något av himlen tycks för unga akademiker vara att komma in på RRV:s aspirantkurs. Senast sökte 1 200. 10 togs in.⁵

I RRV:arna hade Lars Lindmark fått sina egna 'whizz kids'. Den karismatiske Lindmark uppges ha 'drillat' de nyanställda ganska hårt. Den utbildningsansvarige vid denna tid, Pehr Rosengren, framhöll i en artikel 1993 i samband med sin pensionering att aspirantutbildningen då var en "fråga om ren indoktrinering" och att de nyanställda "hjärntvättades" och blev

¹ Ringström 1987 s. 12.

² Ibid.; RRV 1998 s. 70; Arvidsson 2002-02-06. I sammanhanget bör påminnas om att hela den offentliga sektorn under senare hälften av 1960-talet och en bra bit in på 1970-talet hade relativt lätt att rekrytera folk. För den '68-rörelse' som hade inletts på universiteten var arbete i det privata näringslivet inte direkt ett förstahandsval.

³ Ringström 1987 s. 29.

⁴ DN. 30/1 1974.

⁵ DN. 30/1 1974 s. 20. Ringström skriver att RRV:s aspirantkurs 1972/73 med 20 platser lockade 1 300 sökande (Ringström 1987 s. 12).

”påprackade ett bestämt synsätt”.¹ Samtidigt torde många aspiranter inte ha behövt särskilt stark vägledning. En ansenlig del kom nämligen från Handelshögskolan i Stockholm, och där var man ju inte precis obekant med de nya metoderna. Som påpekats hade professor Frenckner introducerat dem på högskolan redan under 1950-talets senare hälft. Där fick de stort genomslag, vilket t.ex. visade sig i att flera lärare kom att sitta i Svenska operationsanalysföreningens styrelse. Snart lärdes metoderna ut på grundutbildningarna.²

Det var emellertid inte bara verksamhets- och personalmässigt som verket skapade sig en ny image. Även på ett mer fysiskt plan skedde en modernisering. Exempelvis övergavs de gamla lokalerna på Riddarholmen där man huserat sedan 1920-talet, och i stället flyttade RRV våren 1967 till fläktillverkaren Bahcos stora tegelhus ute på Lilla Essingen. Huset vid Primusgatan var mycket modernt.³ Det rymde något så ovanligt som motionshall och bastu. RRV uppges också ha varit föregångare i staten vad gällde införandet av tekniska apparater, som kopieringsmaskiner, datorer och ordbehandlingsapparater. Verket införde också ett modernt budsystem samt tidredovisning och tidstämpling. Verket blev nu även mer utåtriktat och satsade mer på PR. Exempelvis inrättades en pressekreterartjänst och man satte som första statliga verk upp en neonskylt med verkets logga. Broschyrer och handledningar piffades upp med olika färgsättningar och med figurer och roliga teckningar.⁴ Lindmark rekryterade även en särskild utbildningschef, den redan nämnde Pehr Rosengren, som införde flera nyheter på verket: bibliotek, tidskriftscirkulation och en personaltidning. Rosengren startade också aspirantutbildningen; även det en nymodighet i staten.⁵

RRV hade således på bara några få år förvandlats från ett traditionellt perspektivlöst ’kontrollorgan’ till ett toppmodernt och slagkraftigt ’reformorgan’. I frågor om styrning och kontroll sågs RRV nu definitivt som det ledande statsorganet. När uppdraget att utvärdera programbudgeteringen skulle delas ut fanns det alltså starka skäl som talade för RRV. Verket fick också uppdraget.

¹ *Hänt i verket* nr 2 1993. Torbjörn Wikland uppger också att aspirantutbildningen ”genomsyrades” av SEA (Wikland 2002-02-21).

² Jansson 1989 s. 11.

³ Ringström 1987 s. 12; Jersild 1972 s. 150 f.

⁴ Ringström 1987 s. 29.

⁵ *Hänt i verket* nr 2 1993 s. 6. RRV:s popularitet tog sig flera olika uttryck. I personaltidningen uppmanades exempelvis verkets anställda vintern 1979 att sticka sin egen RRV-tröja. Uppmaningen följdes av en utförlig stickbeskrivning och ett stort foto av medarbetaren vid RRV Hans-Ole Bång som poserade i tröjan, på vilken det stod ”RRV” i jättelika bokstäver över hela bröstet (*Hänt i verket* nr 4 1979 s. 14).

Statskontoret blir "Europas största datorkund"¹

Utvärderingen av programbudgeteringen kunde möjligen ha lagts på Statskontoret. Även detta verk hade ju moderniserats och var precis som RRV en mycket attraktiv arbetsgivare för nyutexaminerade akademiker. Och även Statskontoret hade startat aspirantkurser där programbudgeteringen var ett väsentligt inslag.² Längre tycks också en kamp ha pågått mellan de båda verken om vem som skulle vara den dominerande aktören vad gällde de statliga styr- och kontrollfrågorna.³ En tolkning är att RRV gick segrande ur den striden genom regeringens beslut dels om att låta RRV inrätta en avdelning för metodutveckling och utbildning i dessa frågor, dels om att låta RRV utvärdera programbudgeteringen.⁴

Frågan om framgång och motgång är emellertid i hög grad beroende av de mål Statskontorets ledning hade. När allt kommer omkring blev ju programbudgeteringen inte alls det slagkraftiga reforminstrument i händerna på regeringen som Statskontoret hade skisserat i sin skrivelse till finansministern 1963. I dess svenska tappning såg det snarare ut att bli ett tekniskt och ganska komplicerat system, ämnat främst för myndigheternas interna administration. Därtill kommer att finansministern tidigt tappade intresset för programbudgetidéerna.⁵ Dessa förhållanden kan ha bidragit till att även Statskontoret förlorade intresset för programbudgeteringens praktiska genomförande.

En annan faktor som kan ha bidragit till att minska Statskontorets omedelbara intresse för programbudgeteringens utveckling var att regeringen genom en proposition 1963 beslutade att förlägga det centrala ansvaret för statliga ADB-frågor på Statskontoret.⁶ Dessa frågor skulle snart komma att bli verkets främsta uppgift.⁷ I propositionen deklarerade finansministern att datatekniken i första hand skulle ses som ett rationaliseringstekniskt redskap. ADB-frågorna förlades därför till det nyupprättade centrala rationaliseringsorganet, vilket ju finansministern också hade förutskickat i propositionen från 1960 om tillskapandet av det 'nya' Statskontoret.

¹ Citat från ett pressmeddelande från Statskontoret den 4 juli 1966, ur Nybom 1980 s. 159, not 92.

² Andersson 2002-02-08. I likhet med RRV hade Statskontoret många sökande till sin aspirantutbildning. År 1970 fanns 550 sökande till 15 platser. Två år senare var antalet sökande hela 1 450 (*S-Nytt* nr 7 1970; *S-Nytt* nr 3 1978).

³ Berggren 2002-01-30; Grohman 2002-11-26.

⁴ Ansvaret för att införa och vidareutveckla principer och metoder för programbudgetering överfördes från Statskontoret till RRV mer definitivt 1968 (Statskontoret 1977 s. 235.)

⁵ Vinde 2003-04-29; se även Amnå 1981 s. 195.

⁶ Prop. 1963:85.

⁷ Premfors 1983 s. 45.

Regeringen uppgav att ADB-verksamheten skulle ingå som en självständig avdelning i Statskontoret, samtidigt som ledningen skulle förstärkas ytterligare med en överdirektör.¹ Uppgiften för ADB-avdelningen skulle vara ta initiativ till och på olika sätt främja ett effektivt utnyttjande av ADB inom statsförvaltningen.² Den skulle också stå för undervisning och utbildning på området samt se till att den statliga dataanvändningen samordnades, bl.a. genom en effektiv upphandling av datorer.

Mot bakgrund av de nya uppgifterna föreslog Statskontoret i sin anslagsframställning 1965 att dess organisation skulle förändras.³ Man menade att rationaliseringsverksamheten borde inriktas på bredare undersökningar av gemensamma funktioner inom förvaltningen. Remissverksamheten skulle samtidigt koncentreras till sådant som gällde ämbetsverkens huvuduppgifter. Utvecklingsarbetet inom ADB skulle också förstärkas. Resterande uppgifter skulle avskiljas från verket. De personella resurserna behövde också förstärkas. Med vissa smärre förändringar godtog regeringen Statskontorets förslag.⁴

Något som också skall nämnas här är att Statskontoret även kom att bli ledande myndighet vad gällde frågor om långsiktsplanering. Långsiktsplaneringen låg liksom de s.k. framtidsstudierna principiellt mycket nära den mer kortsiktiga verksamhetsplanering som RRV utvecklade inom ramen för programbudgeteringen och senare SEA. De ingick tveklöst i samma rationalistiska policyanalytiska tradition, där syftet var att skapa ett förbättrat besluts- och planeringsunderlag.⁵ Budgetutredningen hade ju också försökt väva in långsiktsplaneringen i programbudgeteringssystemet. Som vi skall se i nästa kapitel kom dock frågorna om långsiktsplanering och framtidsstudier att organiseras på ett annat sätt, och i hög grad dominerades av andra aktörer, än programbudgeteringen och SEA. Redan här kan dock nämnas att de i betydligt högre grad kom att attrahera olika intellektuella grupperingar, såsom politiker, forskare, företagsledare, fackföreningsmän och höga tjänstemän runt om i förvaltningen.⁶ Statskontoret kom tidigt att uppmärksamma det stora och breda intresset för långsiktsplanering och framtidsstudier. Verket inrättade en särskilt planeringsavdelning, där det inleddes ett

¹ Tjänsten gick till Åke Pernelid. Han kom från Finansdepartementet, och innan dess hade han arbetat inom försvaret och den privata industrin (Nybom 1980 s. 174).

² Prop. 1963:85 s. 50.

³ Nybom 1980 s. 177.

⁴ Prop. 1965:42. Organisatoriskt inrättades fem integrerade utredningsavdelningar. Att de var integrerade betydde att de alla, var och en, skulle vara så pass allsidigt sammansatta att de kunde åta sig alla typer av rationaliseringsuppdrag, även ADB-inriktade. En stabsavdelning för bl.a. centralplanering och utbildningar inrättades också.

⁵ Wittrock 1980 s. 51, 75.

⁶ Ibid. kap. 3; SOU 1986:33 s. 8.

långsiktigt tillämpnings- och utvecklingsprojekt kallat SOP-projektet.¹ Det stod för "Verksamhetsformer och hjälpmedel för de statliga organens långsiktiga planering" och syftade till att genom metodutveckling, information, utbildning och rådgivning öka effektiviteten i de statliga myndigheternas långsiktsplanering.² Projektet leddes av Peter Gorpe. Inom ramen för detta projekt publicerade Statskontoret ett antal rapporter mellan åren 1971-77 (se vidare nästa kapitel).

Slutligen skall här också nämnas att Statskontoret 1972 startade tidskriften *Administrationstema*, där både utomstående och anställda på Statskontoret skrev artiklar om aktuella förvaltningspolitiska frågor och problem. Tidskriften var mycket uppskattad, inte minst i media och bland förvaltningsforskare.³ Nedläggningen 1983, som den dåvarande generaldirektören chef Sven Moberg förklarade främst med resursbrist, beklagades i flera tidningar, bl.a. SvD som beskrev tidskriften som "förträfflig" och dess nedläggning som en "förlust" och Expressen som uppmanade civilminister Bo Holmberg att riva upp beslutet.⁴

Sammanfattningsvis kan sägas att Ivar Löfqvist för andra gången på bara några år hade lyckats omforma 'sin' egen myndighet efter eget huvud. Förändringarna kan tolkas som att Löfqvists intresse för programbudgeteringen hade svalnat. Statskontoret markerade återigen att man ville höja sig över det tekniska och löpande petgörat. Och ambitionerna var höga. Enligt en anställd var Statskontorets uppgift vid denna tid att driva på och samordna "hela statsförvaltningens förnuftisering", man skulle vara "förnuftets förnuft".⁵ Torsten Nybom tolkar utvecklingen som att Statskontorets målsättning främst var att delta i mer genomgripande förändringar av statsförvaltningen, i egenskap av de politiska beslutsfattarnas "think-tank".⁶

Man kan kanske säga att Statskontoret genom ADB-frågorna och sin inriktning på den strategiska och långsiktiga planeringen hade fått ansvar för två 'egna' områden, områden som var, om inte mer så åtminstone minst lika omfattande, prestigefyllda och intellektuellt utmanande som de mer avgränsade och löpande styr- och kontrollfrågor som RRV förde befäl över. Det uppstod således ett slags ansvarsfördelning verken emellan som gjorde att de kunde begrava sina stridsyxor.⁷ Gränsen mellan de båda myndigheternas verksamhetsområden var emellertid allt annat än klar. Det övergripande samordningsansvaret för datafrågorna gjorde

¹ Projektets tillkomst och innehåll beskrivs i boken *Om planering vid statliga myndigheter* (Statskontoret 1977 bil. 1).

² Statskontoret 1977 s. 236.

³ Tidskriften hade vid nedläggningen juni 1983 1 600 prenumeranter.

⁴ Se *Administrationstema* nr 2 1983 s. 3; *S-nytt* nr 4 1983 s. 6.

⁵ Magnusson 1980 s. 182.

⁶ Nybom 1980 s. 179.

⁷ Grohman 2002-11-22; Segergren 2003-04-07.

t.ex. att Statskontoret med automatik involverades i RRV:s utveckling av det datoriserade redovisningssystem, System S, som programbudgeteringen krävde.¹ Planeringsfrågorna var ett annat område där de båda myndigheterna oundvikligen skulle komma att mötas i olika sammanhang. Jag har redan nämnt INFO-ES, där RRV och Statskontoret kom att bedriva ett omfattande och nära samarbete. Från slutet av 1960-talet och framåt skulle de – trots vissa meningsskiljaktigheter – flera gånger komma att agera samfällt för att förverkliga idéerna om en mer rationalistisk styr- och kontrollverksamhet i staten.² Samarbetet underlättades av att Statskontoret 1976 flyttade in i samma hus vid Primusgatan, där RRV sedan några år huserade. Man kom därmed att dela matsal och bibliotek, något som inte var betydelselöst för samarbetet och samsynen verken emellan.³ Vid invigningen av lokalerna uttryckte finansminister Sträng också sina förhoppningar om att samlokaliseringen skulle medföra förbättrat samarbete.⁴

Prövningen

Försöksverksamheten med programbudgetering hade inletts av Programbudgetutredningen redan i oktober 1963. Sex myndigheter ingick i försöksverksamheten när utredningen lämnade sitt betänkande 1967. Efterhand ökades sedan antalet, och i början av 1970-talet omfattade försöksverksamheten ett trettiotal myndigheter.⁵ Arbetet leddes av särskilda ledningsgrupper med representanter från fackdepartementen, Finansdepartementet och RRV.⁶ Dessa samarbetade med särskilda arbetsgrupper vid de olika myndigheterna som ingick i försöksverksamheten.

RRV och Statskontoret skulle också bistå de myndigheter som ingick i försöksverksamheten.⁷ Statskontoret skulle hjälpa till med ”organisatoriska utredningar”. RRV skulle stå för information och utbildning samt omläggning av redovisningssystem. RRV fick också i uppdrag av regeringen att försöka utveckla metoder för beräkning av produktivitet och effektivitet vid myndigheterna.⁸ Informations- och utbildningsinsatserna hade verket inletts redan 1967, men en större satsning påbörjades 1968. Utbildningen anordnades i tre omgångar

¹ Se RRV 1974 om System S.

² Se t.ex. Prop. 1976/77 s. 18.

³ Andersson 2002-02-06.

⁴ *Jobbsposten* 1976 nr 4 s. 3.

⁵ RRV 1975b s. 24.

⁶ *Ibid.* s. 25.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* s. 26. Uppdraget resulterade i rapporten *Om metoder för att bedöma statliga myndigheter*, RRV 1976.

och samlade drygt hundra deltagare.¹ Avsikten var att utbildningen skulle föras vidare ner i myndigheterna.

RRV:s utvärdering

I oktober 1971 fick RRV i uppdrag av regeringen att genomföra en successiv utvärdering av försöksverksamheten. Utvärderingen skedde i fyra omgångar, och erfarenheterna sammanfattades i en slutrapport 1975. De fyra delrapporterna utarbetades av en särskild utvärderingsgrupp inom prognosavdelningen. Projektledare var Anders Edström. Ansvarig för utvärderingsarbetet och föredragande var Edströms närmaste chef Willy Salomon.² Med vid den slutliga handläggningen var även de båda avdelningscheferna Ebbe Magnander, som 1972 lämnat prognosavdelningen för att i stället bli chef för en nyinrättad ekonomiadministrativ avdelning, och Åke Sanell, som tagit över chefskapet för prognosavdelningen.³ Sanell kom från Finansdepartementets budgetavdelning. Beslutande var generaldirektören, dock inte Lars Lindmark. I januari 1974 hade han lämnat verket för posten som VD för AB Vin & Spritcentralen. Han ersattes av det före detta hovrättsrådet Rune Berggren, som sedan 1960 hade arbetat i Inrikesdepartementet, senast som statssekreterare.

Utvärderingsgruppens iakttagelser och ställningstaganden

Av utvärderingsgruppens fyra delrapporter var den fjärde⁴ tveklöst viktigast som underlag för slutrapporten. I den summerades tidigare rapporter, som hade byggt på ett litet urval av försöksmyndigheterna. Dessutom gjordes nu en totalundersökning av försöksverksamheten utifrån både en enkätundersökning och dokumentstudier.⁵

Enkätundersökningen gav en ganska blandad bild.⁶ Myndigheterna menade att den egna verksamheten hade vitaliserats och att kontrollen över den ökat. Ekonomiadministrationen och effektiviteten ansågs ha utvecklats gynnsamt och resurserna blivit mer rationellt fördelade. Man menade även att kostnadsmedvetandet hade ökat. Det framgick att planering

¹ Ibid. s. 27. Av dessa kom 80 från myndigheternas arbetsgrupper och 25 från departementen och några från RRV.

² Ibid. s. 1.

³ RRV 1975a s. 22.

⁴ RRV 1975b.

⁵ Enkätundersökningen var mycket omfattande, hela 1 100 formulär utsändes, varav 1 000 kom tillbaka. Den ställdes till generaldirektörer, avdelningschefer, byråchefer och avdelningsdirektörer. Även dokumentstudien var omfattande och omfattade petitor, verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, planeringsanvisningar m.m. (Ibid. s. 6, 40).

⁶ Ibid. s. 41 ff.

och budgetering inom myndigheterna omfattade alltfler personer; nästan alla uppgavs delta. Myndigheterna var vidare positivt inställda till diskussioner om mål och resultat och till att detaljregleringen av verksamheterna hade minskat. Petita i programtermer föredrogs t.ex. framför den traditionella formen.

Samtidigt uttrycktes i enkäterna farhågor om att programindelningen kunde bli så pass stel att den motverkade den önskade flexibiliteten. En del menade också att de ökade kraven på budgeten tenderade att leda till centralisering snarare än delegering. De flesta tyckte heller inte att det nya systemet hade medfört en klarare rollfördelning mellan högre målformulerande nivåer och lägre verkställande. Ytterligare en åsikt var att den ekonomiska rapporteringen brottades med problem avseende aktualitet, selektivitet, läsbarhet och detaljeringsgrad.

Om enkätundersökningen i huvudsak förmedlade attityder och erfarenheter av blandat slag gav dokumentstudien en desto klarare bild.¹ Den vittnade om att såväl målformuleringar och programindelningar som resultatredovisningar hade varit högst problematiska. Angående programmen kunde utvärderingsgruppen konstatera att dessa vanligtvis indelades på oklara grunder:

De programindelningar som förekommer inom försöksverksamheten står inte – generellt sett – i entydigt samband med vare sig verksamhetens anslag, organisation, mål eller medel utan förefaller vara lösningar från fall till fall, ibland i kompromissens tecken...²

Att programindelningen inte utgick från verksamheternas mål hade sin förklaring i att mål sällan formulerades. Målformuleringar där syftet med verksamheten klart angavs, t.ex. som tillstånd eller förändringar som skulle uppnås, var enligt gruppen ovanliga utöver det som redan fanns nedskrivet i instruktioner o.d.³ Några uppdelningar i mål och delmål eller några mål/medelkedjor var det knappast tal om. I stället fann gruppen en hel del ofullständigt beskrivna samband. Eftersom varken någon högre grad av specifikation av effekter eller av produktionsresultat vanligen fanns lämnades den utomstående betraktaren, enligt gruppen, "rätt okunnig om linjerna i myndighetens handlande." De uppgifter som myndigheterna hade fått genom olika författningar var i en del fall så mångskiftande att några sammanfattande beskrivningar överhuvudtaget inte lät sig göras.

¹ Ibid. s. 57 ff.

² Ibid. s. 58.

³ Ibid. s. 12.

Även vad gällde resultatinformationen var dokumentstudierna nedslående. Redovisningen av effekter och prestationer var överlag bristfällig. Gruppen menade att informationen om verksamhetsresultaten inte hade förändrats nämnvärt:

Det som förekommer är konventionell verksamhetsstatistik över i olika avseenden kvantifierbara förhållanden, t.ex. antal ärenden. Vidare kan anges hur dessa volymer förhåller sig till efterfrågan, köer, balanser m.m. För vissa verksamheter kan dessa siffror någorlunda fullständigt belysa verksamhetsvolymen. I de flesta fall blir det dock endast fråga om en fragmentarisk kvantitativ redovisning av verksamhetsresultaten.¹

Men det var inte bara så att prestationerna och effekterna inte konkretiserades i tillräcklig utsträckning. Myndigheterna hade heller inte gjort sin läxa när det gällde att koppla resultaten till kostnaderna. I stället återfanns den ofullständiga konkretiseringen av prestationer och effekter på ett håll och kostnaderna på ett annat.² Slutsatsen var inte särskilt upplyftande:

Det förefaller uppenbart att åsyftade och uppnådda verksamhetsresultat hittills inte särskilt väl kunnat redovisas med hjälp av begreppen mål och måluppfyllelse, effekter och prestationer, såsom dessa begrepp har definierats.³

Så långt gällde utvärderingen myndighetsinterna förhållanden. Men som vi har sett kom programbudgeteringen redan från början att på olika sätt gälla också relationerna mellan departement och myndigheter. Utvärderingsgruppen hade därför tittat särskilt på "budgetdialogen" de både nivåerna emellan, och även här var resultaten bleka.⁴ Statsmakterna hade inte i någon större utsträckning preciserat mål för försöksverksamheterna i anslutning till budgetprocessen. Myndigheterna klagade också över bristande gensvar, uppföljning och intresse från politikernas sida. Dessutom tenderade politikerna att dröja kvar vid "traditionella detaljregleringar".⁵

Vad gällde petitan hade myndigheterna enligt utvärderingsgruppen "inte lyckats konstruera några kvalitativt och kvantitativt pålitliga och användbara prestationsenheter som klart visar vad man skall åstadkomma."⁶ I stället redovisades en hel del meningslös statistik. Direkta samband med och diskussioner kring kostnadsutvecklingen för myndigheternas

¹ Ibid. s. 12.

² Ibid. s. 63 f.

³ Ibid. s. 14.

⁴ Ibid. s. 14 f., 64 ff.

⁵ Ibid. s. 67.

⁶ Ibid. s. 65.

tjänster saknades. Någon klar bild över resultatutvecklingen gick inte att få. Egentliga måldiskussioner saknades också:

Om man med beskrivningar av målen menar markeringar som på ett mera kraftfullt sätt än en vanlig myndighetsinstruktion preciserar inriktningen och styr handlandet, så finns det praktiskt taget inga exempel på sådana i materialet...¹

Gruppen hade heller inte påträffat några exempel där myndigheterna hade redovisat alternativa vägar att nå ett visst mål. Myndigheternas planering var överlag bristfällig och inriktad på detaljer; totalbedömningar var sällsynta. Det var dessutom av flera skäl allmänt svårt, menade gruppen, att tillgodogöra sig redovisningarna, inte minst p.g.a. det otillgängliga språket och den höga detaljeringsgraden. Gruppen menade dessutom att läsaren i allmänhet måste förutsättas ha mycket god miljökunskap och därtill den historiska bakgrunden klar för sig för att överhuvudtaget kunna tillgodogöra sig petitamaterialet.²

Vad gällde anslagsäskandena kunde utvärderingsgruppen konstatera att myndigheterna inte alls som tänkt utgick från preciserade verksamhetsresultat. Den typiska bilden var i stället att myndigheterna utgick från att verksamheten skulle fortsätta som den hade gjort, men ofta på högre ambitionsnivå, samt därtill omfatta några nya områden, ibland i viss prioriteringsordning.³ Inte ett enda fall hade hittats där myndigheten själv hade föreslagit en finansiering av en ny uppgift med nedskärningar av en gammal. Gruppen noterade också att programindelningen ofta följde organisatoriska gränser och inte verksamhetsgrenar som var tänkt. Slutsatserna var inte upplyftande. Gruppen menade, att i den mån programbudgeteringen hade satt sin prägel på anslagsframställningarna gällde det formen, inte innehållet. Och om man inte utgick från att budgetprocessen i stora delar ägde rum vid sidan om petitionsgörelsen utan verkligen baserades på de undersökta dokumenten så måste budgeten, menade gruppen, vara svår att genomföra i programtermer.

Utvärderingen visade alltså att programbudgeteringen hade drabbats av allvarliga problem, inte minst avseende budgetdokumenten. Vad drog då gruppen för slutsatser? Utvärderingsgruppen lämnade inga rekommendationer, men väl en sammanfattning.⁴ Som vi har sett gav enkäten ett mer positivt besked än dokumentstudien. I sammanfattningen tog sig detta uttryck i påståendet att programbudgeteringen hade givit större stimulans och haft större framgång på det "informella psykologiska och sociala planet" än i "formellt EA-tekniskt"

¹ Ibid. s. 65.

² Ibid. s. 66.

³ Ibid. s. 67.

⁴ Se ibid., avsnitt 1.3 s. 15 ff.

avseende.¹ Det var också dessa framgångar på det informella psykologiska och sociala planet som sammanfattningen kom att bygga på. Varför motgångarna på det "formella EA-tekniska" planet tonades ner förklarades inte. Inte heller diskuterades diskrepansen mellan enkätsvaren och de svar som dokumentstudierna gav. Var det så att styrmodellen snabbt hade fått genomslag på idénivå, men att det helt enkelt tog längre tid att genomföra den på metod- och tekniknivå? Eller var det kanske så att myndigheterna i enkäten medvetet svarade positivt på det mesta för att systemet gav dem ökad frihet?

I sammanfattningen konstaterade gruppen inledningsvis att försöksverksamheten med programbudgetering träffat ett område där utrymmet för förbättringar "anses" stort och att en utveckling i enlighet med programbudgeteringens grundsyn, trots vissa ojämnheter och brister i tillämpningen, i allmänhet "ansetts" välkommen och angelägen. Större verksamhetsanpassning "efterlyses" visserligen, men i stort "anses" avkastningen väl motsvara de ökade insatserna på EA-området. Enkätsvaren fick således stå för sig själva. Huruvida utvärderingsgruppen *utifrån sina dokumentstudier* tyckte att programbudgetering "träffat ett område där utrymmet för förbättringar var stort" och om en "utveckling i enlighet med programbudgeteringens grundsyn var välkommen och angelägen" och om "avkastningen väl motsvarade de ökade insatserna på EA-området" fick man inte veta. I stället konstaterade gruppen att man i praktiken inte hade kommit särskilt långt vad gäller preciserade verksamhetsresultat. Man framhöll dock att utvärderingen hade ägt rum på ett förhållandevis tidigt stadium i en utveckling som hade förutsatts ske på längre sikt. Taket för de ansträngningar som programbudgeteringen var förbunden med var ännu inte nått, menade man. Dessutom hade enkäten visat att utbildning och information hade haft en positiv inverkan på inställningen till programbudgeteringen. Myndigheterna ville också ha mer information, utbildning och stöd, inte minst av RRV. Och man avslutade:

Utvärderingen av försöksverksamheten redovisar en framgång för PB som ekonomi-administrativ grundsyn, medan vissa brister kan konstateras i fråga om tillämpning av modellen, särskilt när det gäller formerna för precisering av verksamhetsresultat.²

RRV:s slutrapport

RRV:s utvärderingsgrupp hade således funnit att programbudgeteringen var problematisk i flera avseenden. Gruppen hade inte redovisat några rekommendationer, men i sin samman-

¹ Ibid. s. 16.

² Ibid.

fattning givit en antydning om hur svårigheterna skulle kunna hanteras. De skulle i huvudsak tolkas som ett implementeringsproblem, inte som ett modellproblem. Det fanns ingen anledning att överge programbudgeteringen utan i stället gällde det att ge den tid. Genom ytterligare förfiningar av systemet och genom mer information och utbildning skulle problemen successivt kunna undanröjas.

I sin slutrapport kom RRV att följa utvärderingsgruppens resonemang, men bara delvis. RRV inledde med ganska kritiska skrivningar. Man försökte inte dölja de konkreta problem som dokumentstudien hade påvisat. I stället menade man att Programbudgetutredningen hade använt sig av en "förenklad modell". Både praktiska erfarenheter och påverkan från den administrativa forskningen hade, uppgav RRV, lett till insikten att underlaget för att bedöma och att påverka en organisations effektivitet inte kunde begränsas till noggranna mätningar av resursförbrukning och produktionsresultat:

Erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t.ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m.m. Mål/medelsynsättet måste därför kompletteras med analyser som söker belysa helheten i verksamhetsområdet (systemanalyser).¹

Men denna kritik innebar inte att RRV ville förkasta programbudgeteringen. Mål/medelsynsättet ansågs ha haft ett betydande värde i planerings- och budgetdiskussionerna. Det viktigaste var trots allt inte graden av exakthet i de använda metoderna utan att medvetna överväganden av denna art överhuvudtaget kom till användning inom statsförvaltningen.² Vad som nu krävdes, och även hade inletts, var större verksamhetsanpassning.

Efter denna inledande kommentarer, där man alltså bejakade programbudgeteringens grundsyn men kritiserade delar av det praktiska genomförandet, redogjorde RRV för sitt SEA. Här klargjordes inledningsvis att SEA i stor utsträckning byggde på Programbudgetutredningen och på erfarenheter från försöksverksamheten. Man klargjorde också att tankegångarna i SEA efterhand hade kommit att återspeglas i petitaanvisningarna och generellt förts ut inom hela statsförvaltningen. Innehållet i SEA var, menade man, inte fastställt en gång för alla utan systemet utgick "från dagens värderingar och behov och kan ses

¹ RRV 1975a s. 7 f.

² Ibid. s. 7.

som ett sätt att i svensk statsförvaltning praktiskt tillämpa de delar av PB-modellen som har utkristalliserats genom bl.a. försöksverksamheten.”¹

Genom att på detta sätt föra in SEA i diskussionen och den utveckling som hade ägt rum under försöksperioden ville RRV tala om att läget nu var ett helt annat än när försöksverksamheten hade inletts. RRV hade fått nya insikter och erfarenheter och utifrån dessa successivt förändrat systemet. Man ser här klart hur RRV ville att utvärderingsresultaten skulle betraktas. Det var också först efter presentationen av SEA som utvärderingsgruppens resultat presenterades. Och det skedde ganska hastigt. Precis som utvärderingsgruppen valde RRV att i hög grad ta fasta på enkätresultaten. En del problem redovisades visserligen från enkäten, men på det stora hela var det ändå en ganska ljus bild som gavs:

Undersökningen som helhet kan sägas bekräfta tidigare resultat. Inställningen till PB är totalt sett positiv. Majoriteten uttalar sig t.ex. för att PB bör införas mer allmänt i statsförvaltningen. Överhuvudtaget anser man att PB ger bättre förutsättningar för måldiskussioner, planering och uppföljning, understödjer ekonomiadministrativ utveckling, förbättrar möjlighet till målstyrning och delegering av ekonomiska befogenheter. Petita i programtermer anses också vara ett gott underlag för medelstilldelning, framför allt p.g.a. möjligheten till friare val mellan olika resursslåg.²

Beträffande dokumentstudierna framhöll RRV att målformuleringar ofta hade varit allmänt hållna. Resultatinformation, t.ex. i form av prestationer och effekter, hade inte heller förändrats. Någon totalbild över myndighetens resultat kunde sällan erhållas ur dokumenten. Koppling mellan verksamhetsresultat och kostnader uppgavs var bristfällig, och petita i programtermer ansågs inte skilja sig nämnvärt från petita från myndigheter med konventionella anslag.³ Detta var onekligen nedslående iakttagelser, men RRV lämnade dem i princip okommenterade. Man inskränkte sig till konstaterandet att ”PB:s grundidéer inte slagit igenom i alla delar”.

Efter att ha presenterat utvärderingsgruppens resultat var det dags för slutsatser och rekommendationer. Här talade RRV återigen om, men denna gång med större eftertryck, att utvecklingen inom EA-området hade fortgått under den tid som försöksverksamheten pågått. Erfarenheter hade samlats in genom SEA, förvaltningsrevision och utbildningar. Dessa erfarenheter, menade man, ”kompletterade bilden” från utvärderingarna av programbudgeteringen. Och man fortsatte:

¹ Ibid. s. 9.

² Ibid. s. 13.

³ Ibid. s. 14.

Det är därför naturligt att de slutsatser och förslag som presenteras i det följande utgår från RRV:s samlade erfarenheter på det ekonomiadministrativa området. Det innebär t.ex. att inte enbart PB-begreppet, som det från början presenterades, kommer att ligga till grund för bedömningar om önskad ekonomiadministrativ utveckling. RRV:s bedömningar kommer i stället att utgå från SEA:s vidare ram.¹

Utvärderingsgruppens resultat var alltså i hög grad att betrakta som överspelade, enligt RRV. Det som nu skulle bedömas var någonting annat än den ursprungliga styrmodellen; ett styrsystem som RRV själv hade definierat och utvecklat. Därmed satt RRV på alla kort. Vad man talade om för läsaren var att det inom verket fanns en massa erfarenheter och kunskaper som inte hade framkommit i utvärderingen men som måste tas med i beräkningen. Men vilka dessa olika erfarenheter var och hur de hade tagits tillvara klargjordes inte. Slutrapporten blev alltså inte en diskussion om de iakttagelser som utvärderingsgruppen hade gjort utan en plädering för någonting som en utomstående hade begränsade möjligheter att bedöma.

I den fortsatta slutdiskussionen tog RRV i hög grad fasta på den korta tid som idéerna om programbudgetering hade prövats. Man konstaterade att vissa delar hade utvecklats mindre än andra och att vissa myndigheter hade kommit längre än andra. I betydande utsträckning menade RRV att detta hade att göra med tjänstemännens attityder och deras förmåga att genom diskussioner skaffa sig gemensamma referensramar. RRV ville här göra gällande att implementeringsproblemet i hög grad berodde på att myndigheterna inte hade levt upp till de krav som den nya styrmodellen ställde. Delvis berodde det på bristande personella resurser, men även på bristande engagemang och förståelse.² RRV tog också på sig en del av skulden. Man framhöll att man hade varit sen att ge ut visst informationsmaterial. Prognosavdelningen hade utarbetat HVS-rapporten, men ännu saknades lika utförliga handledningsböcker om t.ex. mål, prestationer och effekter. Man försäkrade dock att utvecklingsarbetet på dessa och andra områden pågick. Och här syntes inga spår av den nedtoning av de rationalistiska inslagen i modellen som hade nämnts i rapportens inledning. När det väl kom till kritan tycktes man inte vara beredd att backa på någon enda punkt. Konkretiseringen och dokumenteringen av planeringsprocessens resultat skulle drivas längre och information om resursåtgång mer systematiskt föras samman med information om verksamhetsresultat.³ Och i detta arbete måste, menade RRV, vissa enhetlighets- och kvalitetskrav ställas på såväl planering och redovisning som resultatanalys.

¹ Ibid. s. 15.

² Ibid. s. 18.

³ Ibid. s. 20.

RRV påpekade också att läget generellt var bättre än då man hade börjat. Idéerna i programbudgetering ansågs genom utvecklingen av SEA ha anpassats till dagens krav och accepterats i vida kretsar. På chefsnivån fanns, utgav man, en önskan om och efterfrågan på utveckling av de nya ekonomiadministrativa systemen och metoderna. Det fanns också en efterfrågan på utbildningsinsatser och olika former av stöd.

Sammantaget menade RRV att de problem som programbudgetidéerna hade stött på var implementeringsproblem och inte modellproblem. "Även om grundidéerna visat sig vara bärkraftiga bör de vidare tillämpningarna i många avseenden förbättras", som man kärnfullt uttryckte saken.¹ Implementeringsproblemen handlade dels om bristande metoder avseende målformuleringar och resultatredovisningar, dels om myndigheternas bristande engagemang och kunskaper om systemet. I båda fallen var RRV den som hade lösningen. Verket var i full färd med att inom ramen för SEA utveckla metoder för målformuleringar, programindelningar och resultatmätningar. Verket skulle också få dem som ännu inte hade 'sett ljuset' att se det. Genom information och utbildning skulle man "undanröja orsakerna till de negativa attityder som på vissa håll eller i vissa avseenden finns till de moderna ekonomiadministrativa tankegångarna."²

Rekommendationen till regeringen blev att försöksverksamheten med programbudgetering skulle övergå i ett fortsatt arbete att allmänt förbättra ekonomiadministrationen. Detta skulle ske inom ramen för SEA. Härvid skulle särskilda begrepp och metoder i fråga om beskrivning av verksamhetsresultat samt grunderna för programindelning ses över. Man föreslog även att de allmänna petitaanvisningarna skulle ses över för att kunna ge myndigheterna bättre ledning för att lämna nödvändig information till regeringen. Som ett led i detta arbete borde regeringen också utveckla särskilda anvisningar vid sidan av de allmänna. RRV skulle också stå för utbildningar och stöd till myndigheterna.

Programbudgeteringen övergår i SEA

Domen över programbudgeteringen skulle låta vänta på sig. Inte förrän efter det historiska regeringsskiftet 1976 tog finansministern upp Budgetutredningens betänkande och RRV:s utvärdering av programbudgeteringen till diskussion. Anledningen till denna passivitet från Gunnar Strängs sida står att söka i främst två förhållanden. För det första den förändrade makroekonomiska situationen. Budgetutredningen hade presenterat sitt förslag i september

¹ Ibid. s. 19.

² Ibid. s. 20.

1973. Bara någon månad senare inträffade den första s.k. oljekrisen. Krisen kom som bekant att leda till en kraftig nedgång i västvärldens ekonomier och markerade slutet på de s.k. rekordåren i svensk ekonomi. Men det var inte bara ekonomin i sig som fick sig en rejäl knäck utan även tron på planering. Trots ihärdigt planerande och framtidsprognostiserande hade man ju inte lyckats förutse och föregripa den kris som drabbade landet. Osäkerhet och förvirring spred sig nu bland centralplanerarna. I finansplanen 1974 var detta tydligt. Finansdepartementet ville här bara uttala sig om de närmaste månaderna, och man avstod helt från att lägga fram en nationalbudget.¹

Den andra anledningen till Strängs passivitet hade att göra med hans egen och hans statsskreterares inställning till programbudgeteringen. Ordförande för Budgetutredningen hade från 1970 och fram till det att betänkandet lämnades i september 1973 varit statssekreteraren i Finansdepartementet Bo Jonas Sjönander. Sjönander, som hade varit budgetchef då Budgetutredningen tillsattes 1969, lär som tidigare nämnts ha varit positivt inställd till programbudgeteringen. I november 1973 ersattes han emellertid av den person som tidigare hade övertagit hans plats som budgetchef, Pierre Vinde. Vindes inställning till programbudgeteringen var betydligt mer reserverad än Sjönanders. Som påpekats tidigare kom också Sträng att bli alltmer skeptisk till och ointresserad av programbudgeteringen.² Således fanns det från centralt *politiskt* håll inget större intresse av att driva programbudgeteringsfrågorna åren 1973-76.

Domen över försöksverksamheten med programbudgetering

Det blev alltså den borgerliga budgetministern, Ingemar Mundebo, som tog upp Budgetutredningens betänkande och RRV:s utvärdering av programbudgeteringen till diskussion. I den proposition som presenterades i mars 1977 diskuterades utredningen och utvärderingen i två separata avsnitt. Vad beträffar RRV:s utvärdering utgick Mundebo enbart från RRV:s slutrapport.³ Hans inställning var allmänt välvillig, och han följde RRV:s förslag nästan till punkt och pricka. Försöksverksamheten ansågs ha varit värdefull och genererat positiva erfarenheter. Kostnadsredovisning var, enligt Mundebo, en viktig ingrediens i besluts-

¹ Lindström 1996 s. 92.

² Pierre Vinde uppger i min intervju med honom att programbudgeteringen "inte var ett politiskt relevant instrument" och att han "var med om att begrava programbudgeteringen på departementsnivå" (Vinde 2003-04-29).

³ Prop. 1976/77:130 s. 37.

underlaget för fortgående rimlighetsbedömningar och prövning av alternativ.¹ Visserligen konstaterades att man inte hade hunnit så långt när det gällde att redovisa verksamhetsresultat i termer av måluppfyllelse i kvantitativa former och att det ofta var mycket svårt att på ett meningsfullt sätt lägga samman prestationer.² Men precis som RRV menade Mundebo att dessa svårigheter bara "understryker betydelsen av att myndigheter och verk ägnar ökad uppmärksamhet åt att finna metoder för att redovisa resultat av sina verksamheter för statsmakterna."³ Motgångarna fick alltså inte stoppa utvecklingsarbetet utan det gällde att försöka lite till och lite hårdare. Mundebo ville dock skapa ett mer realistiskt tidsperspektiv vad gällde introduktionen av det nya systemet. Det var inte längre frågan om en snabb allmän introduktion utan arbetet skulle bli mer långsiktigt, där myndigheterna slussades in allteftersom de genom utbildning och kontinuerligt förbättringsarbete uppnådde nödvändiga ekonomiadministrativa nivåer. Mundebo aviserade därefter att han skulle ta initiativ till att fler myndigheter övergick till programanslag.

Mundebos slutsats var att programbudgetering rymde många metoder och synsätt som borde tillämpas i ökad utsträckning inom statsförvaltningen. Och det ansågs gälla främst "det allmänna ekonomiska synsättet på en verksamhet, exempelvis kraven på jämförelser mellan olika handlingsalternativ och omprövning av befintlig verksamhet, mer rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande."⁴ Här angavs alltså flera punkter där systemet hade stött på de allra mest allvarliga problemen. Mundebo delade RRV:s uppfattning att programbudgetverksamheten borde övergå i en allmän förbättring av ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen, och alltså knytas till RRV och dess SEA-system. RRV skulle också svara för information och utbildning med anledning av förslagen om modernisering av budgetsystemet.⁵ Mundebo skulle också ta initiativ till en översyn av de allmänna petitaanvisningarna och se till att de anpassades efter de nya riktlinjerna.⁶ Han aviserade även "en systematisk genomgång av regleringsbrevens i syfte bl.a. att sådana restriktioner för myndigheternas verksamhet som inte längre behövs skall tas bort."⁷

¹ Ibid. s. 54.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. s. 54 f.

⁶ Ibid. s. 55.

⁷ Ibid. s. 39.

Domen över Budgetutredningens förslag

Vad beträffar Budgetutredningens förslag kunde Mundebo konstatera att väsentliga steg redan hade tagits i riktning mot ett styrsystem som mer riktar uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat.¹ Utredningens övergripande förslag om en tydligare rollfördelning mellan regering och myndigheter framstod därmed delvis som redan beaktade. Mundebo var dock, precis som sin företrädare Sträng, påtagligt avvaktande vad gällde införandet av programbudgetering på statsmaktsnivå. Han underströk att myndigheterna inte kunde eller borde lämnas full handlingsfrihet i fråga om val av resurser. Användningen av vissa resursslag, t.ex. anställning av personal eller olika investeringar, kunde nämligen medföra långsiktiga bindningar för riksdag och regering. Valet av resursslag ansågs även kunna ”komma i konflikt med statsmakternas mål på lika områden, t.ex. personal- och lönepolitik, regionpolitik, lokaliseringpolitik samt sysselsättnings- och stabiliseringspolitik.”²

Mundebo var heller inte beredd att stödja förslaget om en ändamålsindelning av budgetens utgiftssida. Problemen var flera. Exempelvis ansågs många myndigheter ha komplexa målbilder, och oavsett hur ändamålsindelningen skedde skulle myndigheterna därför komma att få medel anvisade från flera olika sektorer och program. Indelningen av budgeten uppgavs också ha ett nära samband med departementsindelningen, som ”grundas på en rad olika förhållanden och sker i annan ordning.”³ Inte heller fick Budgetutredningens förslag om att slå ihop de olika anslagstyperna något gehör hos Mundebo; de ansågs fungera väl.⁴

Avseende Budgetutredningens förslag om utökad planeringsverksamhet var Mundebo betydligt mer positivt inställd.⁵ Han ansåg det betydelsefullt att regeringen försågs med beslutsunderlag som tog formen av ”långsiktig alternativinriktad planering”. Han underströk särskilt alternativinriktningen. Myndigheterna fick inte bedriva planeringsverksamhet som resulterade i bindande planer utan den skulle skapa handlingsberedskap och generera olika handlingsalternativ. Mundebo erinrade om att han redan hade tillkallat en utredning för att bl.a. se över denna fråga, den s.k. Förvaltningsutredningen (se nästa kapitel). Han påpekade också att långsiktig planering bedrevs av många olika organ. Allmänt menade Mundebo att behovet av långsiktig planering inom olika områden måste växa fram ur den årliga budgetdialogen med myndigheterna. Vid behov kunde regeringen sedan tillsätta särskilda

¹ Ibid. s. 56.

² Ibid.

³ Ibid. s. 57.

⁴ Ibid. s. 49.

⁵ Ibid. s. 58 ff.

kommittéer. Budgetutredningens förslag om att man inom Regeringskansliet mer systematiskt skulle utarbeta tjugoåriga perspektivstudier och femåriga sektorsstudier avvisades.¹

Det krävs ingen djupare analys för att se att det fanns ett spänningsförhållande mellan Mundebos mer kritiska uttalanden beträffande Budgetutredningens förslag och de mer välvilliga skrivningarna om RRV:s förslag. Även RRV:s förslag innebar ju att rollfördelningen mellan regering och myndigheter skulle renodlas så att regeringen i ökad utsträckning skulle ägna sig åt att ange mål och mer övergripande verksamhetsinriktningar och myndigheterna åt att finna de effektivaste medlen att verkställa målen. Mundebo skulle alltså även i samband med att han diskuterade RRV:s förslag kunna ha fört diskussionen om komplexa målbilder och regeringens behov av att besluta om resurslag på myndighetsnivå.

Kanske speglade Mundebos sätt att hantera RRV:s utvärdering och Budgetutredningens förslag i två separata avsnitt en genuin osäkerhet om vad de nya metoderna hade att ge.² I väntan på klarare besked i den frågan ville Mundebo fortfarande *i princip* dra en klar gräns mellan programbudgetering på myndighetsnivå respektive statsmaktsnivå. Att det i praktiken inte gick att dra någon skarp gräns mellan de båda nivåerna, och att även departementen i viss mån skulle komma att beröras, var någonting man ansåg sig kunna leva med. Något som också bör betänkas är att den nya regeringen var den första borgerliga på över fyra decennier. Det fanns sannolikt ett betydande behov av att få regera och bevisa att man *kunde* regera. Och att då börja med att ogiltigförklara det utvecklingsarbete som bedrivits inom budgetavdelningen och de både toppmoderna stabsmyndigheterna var kanske ett väl vågat tilltag.³

Men just detta, att det var en regering helt utan erfarenhet av att leda landet, väcker också frågan varför Mundebo *överhuvudtaget* tog upp budgetutredningens betänkande och RRV:s utvärdering av programbudgetering till diskussion. Märk att propositionen lämnades så tidigt som i mars 1977, dvs. bara halvannat år efter att den borgerliga regeringen hade tillträtt. De erfarenheter Mundebo och hans statsrådsskolleger hade hunnit samla på sig under detta halvår avseende den ändå rätt komplicerade materia som budgetsystemet och programbudgeteringen utgjorde kan inte ha varit annat än begränsade. Dessutom hade Mundebo som sagt redan tillsatt Förvaltningsutredningen för att utveckla nya metoder för styrning av förvaltningen. Varför då rota i gamla utredningar? Det riskerade ju att skapa onödiga bindningar för Förvaltningsutredningen.

¹ Ibid. s. 60.

² Mundebo 2003-04-11.

³ Lindström 1996 s. 86.

Det fanns alltså en del omständigheter som talade mot att den nya borgerliga regeringen skulle ta upp Budgetutredningens och RRV:s förslag till diskussion, i alla fall så snart. Ändå gjorde den det. Varför? En viktig drivkraft var här, menar jag, tjänstemännen inom budgetavdelningen och de båda stabsmyndigheterna. Visserligen hade intresset för programbudgeteringen successivt svalnat hos den politiska ledningen, särskilt efter 1973 då Pierre Vinde blev statssekreterare i Finansdepartementet. Inom RRV, Statskontoret och budgetavdelningen fanns det dock fortfarande starkt stöd för programbudgeteringsidéerna.¹ Vi har i detta kapitel kunnat se att särskilt RRV under hela 1970-talet bedrev ett intensivt och omfattande utvecklingsarbete med utgångspunkt i programbudgeteringen. När regeringsskiftet inträffade såg tillskyndarna en möjlighet att snabbt få sitt utvecklingsarbete sanktionerat i ett nytt politiskt beslut. Bengt Nordström berättar i min intervju med honom:

Det fanns, vad jag förstod, ett stort motstånd hos Sträng mot de här tankarna fram till 1976. Och då var det en del av den inre kretsen som trodde att när den borgerliga regeringen kom så skulle 'tappen gå ur tunnan'.²

Även om den borgerliga regeringen var ny och saknade erfarenheter av att styra förvaltningen fanns det alltså erfarna tjänstemän på budgetavdelningen som hade idéer och som var beredda att driva metodutvecklingen och genomförandet av programbudgeteringen och SEA vidare.³ Detta kan förklara den snabba leveransen av propositionen.

Sammanfattande kommentar

I den allmänna debatten tycks introduktionen av programbudgeteringen på det stora hela ha mötts av få invändningar. Andrén kunde tidigt konstatera att "no serious opposition, in fact hardly any comment has been raised from significant political quarters."⁴ Denna tystnad kan förstås på flera sätt. Ett är förstås att den 'gamla' styrningen faktiskt var problematisk i många avseenden. Det är inte svårt att förstå att många ville se över styrningen, och då inte minst budgetstyrningen. Detaljeringsgraden var onekligen omfattande, och i budgetprocessen saknades nästan helt diskussioner om verksamheternas innehåll. Stabsorganens uppgifter och arbetssätt lämnade också en del i övrigt att önska. Sättet att styra hade också kritiserats under lång tid, utan att nya synätt och metoder egentligen hade utvecklats. När programbudgete-

¹ Sanell 2003-08-14.

² Norström 2002-02-12.

³ Sanell 2003-08-14.

⁴ Andrén 1976 s. 342.

ringen anlände var därför handlingsberedskapen och mottagligheten för nya idéer stor, och många, inte bara de nya stabsmyndigheterna, knöt snabbt stora förhoppningarna till den. Man kan ha förståelse för den entusiasm och iver som rådde. Idéerna sammanföll ju också med andra bredare idéströmningar om planering, rationalisering 'social ingenjörskonst' och 'stora program',¹ vilket gav dem ytterligare kraft.² Samtidigt förblev kritiken svagt utvecklad under hela 1960-talet och en bit in på 1970-talet. Till detta kom också att det i långa stycken rörde sig om nya idéer och tekniker. RRV hade därför en poäng när man i sin utvärdering av programbudgeteringsförsöken påpekade att det rörde sig om en svår och tidskrävande reform och att det gällde att ge den tid.

Entusiasm och ett utbrett missnöje med rådande förhållanden kan alltså ha motverkat uppkomsten av en kritisk debatt kring programbudgeteringen. Men jag vill mena att det också fanns andra orsaker, som mer hade att göra med det sätt på vilket reformen organiserades och presenterades. Jag skall nedan diskutera några sådana typer av hinder.

Centralism och slutenhet

Reformarbetet kring programbudgeteringen var mycket centraliserat. Det var inte bara så att arbetet var förlagt till ett fåtal organisationer. Processen dominerades också av ett begränsat antal personer, vilka dessutom hade en likartad utbildningsbakgrund. Detta var inte gynnsamma förhållanden om man önskade en pluralistisk och kritisk diskussion kring programbudgeteringen.

Beträffande den första punkten – *organisationerna* – dominerades processen av tre aktörer: Finansdepartementets/Budgetdepartementets budgetavdelning, RRV och Statskontoret. Dessa tre stod varandra mycket nära. Alla tre hade från början varit drivande när det gällde att utreda, introducera och pröva programbudgeteringen i staten. Från början intog Statskontoret en ledande position, men redan 1965 började RRV att ta över. Det betydde emellertid inte att Statskontoret fasades ut, snarare att rollfördelningen mellan Statskontoret

¹ Ibid.; Nybom 1980 s. 178; Wittrock och Lindström 1984; Premfors 1989.

² Dessa idéströmningar tog sig också olika organisatoriska uttryck. Så inrättades t.ex. en rad myndigheter och enheter med planering som central uppgift under denna period. Det påbörjades t.ex. en centralisering av den statliga statistiken, och 1962 genomgick Statistiska centralbyrån en genomgripande omorganisation. I Regeringskansliet inrättades nya enheter för fysisk riksplanering och regional utveckling. Varje departement försågs också med en särskild enhet för planering och budgetering. Senare tillkom i Regeringskansliet olika organ med ansvar för att påbörja och planera forskning (FoU) och så småningom också för att utföra framtidsstudier. Många centrala ämbetsverk inrättade på motsvarande sätt enheter för prognos-, forsknings- och utvärderingsverksamhet. Vad som skedde på central nivå hade också sin motsvarighet på regional och kommunal nivå, där nya system började byggas för bl.a. fysisk, regional och ekonomisk planering, för trafikplanering och miljövård, för högskolefrågor och energiplanering (Wittrock och Lindström 1984 s. 13).

och RRV klargjordes en aning. Det fanns visserligen rivalitet mellan de båda verken. Den tycks dock främst ha handlat om vem som skulle ha huvudansvar för olika frågor och hur man skulle informera och lära ut idéerna. Den gällde inte programbudgeteringens vara eller icke vara.¹ Det verkar heller inte ha gjorts några försök att skapa ett system av 'checks and balances', tvärtom förefaller det som om budgetavdelningen och myndigheterna aktivt försökte överbrygga de meningsskiljaktigheter som fanns.² Som vi har sett kom också Statskontoret och RRV att samarbeta mycket nära i arbetet med att föra ut och utveckla programbudgetidéerna.

Man bör här erinra sig att budgetavdelningen i praktiken hade skapat både RRV och Statskontoret i början av 1960-talet och att båda myndigheterna snabbt, och med budgetavdelningens goda minne, kom att anamma programbudgettänkandet som ett slags allmän och grundläggande 'förvaltningsideologi'.³ Under 1960-talet reformerade båda verken sina verksamheter och sina organisationer med tydlig och uttalad utgångspunkt i programbudgeteringen. Kort sagt, de konstruerades i princip för att uppmuntra och sprida den typ av rationalistiska idéer som programbudgeteringen utgick från. Ett förkastande av programbudgetidéerna skulle inte bara ha kunnat innebära betydande prestigeförluster för de båda verken, och för budgetavdelningen, utan också att verkens maktposition försvagades. Stora delar av verksamheterna skulle kanske komma att ifrågasättas, eftersom de ju så uttalat byggde på programbudgettänkandet. Det fanns alltså skäl för RRV och Statskontoret att åtminstone på ett mer grundläggande plan samarbeta kring dessa frågor och se till att programbudgettänkandet fortlevde. Det fanns också skäl för budgetavdelningen att uppmuntra ett sådant samarbete.

Detta samarbete underlättades av den andra punkten som nämndes ovan – *personerna*. Processen kom att domineras av en liten initierad grupp personer. Många hade arbetet inom Finansdepartementet. Ivar Löfqvist, Lars Lindmark, Åke Gustafsson, Ebbe Magnander och Åke Sanell hade samtliga varit anställda där. Denna grupp kom snabbt att inta flertalet ledande positioner i de båda nybildade stabsmyndigheterna och i de kommittéer som hade att utreda programbudgeteringen. Budgetavdelningen fanns också representerad i Statskontorets styrelse samtidigt som verkens båda generaldirektörer tog plats i varandras styrelser. Dessa organisatoriska arrangemang skapade en god grogrund för vänskapsband, samsyn och alliansbyggande.

¹ Se t.ex. Statskontoret 1977 s. 236. Jag skall i nästa kapitel återkomma till vilka idéer och grupperingar som fanns inom de båda verken under 1970-talet.

² Se t.ex. Arvidsson 1979 s. 125 f.

³ Jfr Esping och Lönnroth 1974 s. 129.

Samarbete och samsyn underlättades även av den tredje punkten – *utbildningsbakgrunden*. De personer som deltog i utredningsarbetet kring programbudgeteringen var till mycket stor del ekonomer och 'budgetexperter'. Frånvaron av politiker, tjänstemän från andra sektorer och forskare från andra discipliner var påtaglig. Den professionella likriktningen underlättade för den grupp som ledde reformarbetet att utveckla och bibehålla en gemensam syn på vad som var problem och hur problemen skulle lösas och vilken begreppsapparat som skulle användas.

Beroende utvärdering

Ett annat förhållande som sannolikt bidrog till att motverka en kritisk diskussion av programbudgeteringen var att den dominerande grupp som jag pekat på ovan kom att inta många olika roller i processen. Här utgör RRV och dess chefstjänstemän ett tydligt exempel. Programbudgeteringen hade ju i princip byggts upp av RRV:s chefstjänstemän, med generaldirektör Lindmark som den stora byggherren. Han hade suttit med i både Programbudgetutredningen och Budgetutredningen och dessutom i hög grad på egen hand omformat RRV med utgångspunkt i programbudgetidéerna. Avdelningscheferna Ivarsson, Gustafsson och Magnander hade också alla deltagit i både Programbudgetutredningen och byggandet av det nya moderna RRV. Dessutom hade verket mycket aktivt, genom såväl metodutveckling som utbildningar och informationskampanjer, deltagit i genomförandet av reformen. RRV hade alltså gjort betydande 'investeringar' i programbudgeteringen genom att agera som initiativtagare, utformare och genomförare.

Det var alltså denna organisation, med alla dess investeringar i programbudgeteringen, som fick i uppdrag att också utvärdera programbudgeteringen. Det var långt ifrån en optimal lösning för den som önskade se en mer förutsättningslös och kritisk utvärdering. Sättet på vilket RRV hanterade utvärderingen vittnar också om verkets känslighet för kritik mot de nya idéerna. Vi har sett hur verket delvis lyckades skyla över – eller springa förbi – de många allvarliga problem som utvärderingsgruppen hade iakttagit. Det finns också exempel på att delar av den interna kritiken tystades på ett tidigare stadium. Så skall t.ex. utvärderingsgruppens projektledare, Anders Edström, ha varit skeptisk till programbudgeteringen och förordat mer kritiska skrivningar i utvärderingsrapporterna. Hans chefer svarade då med att

fränta Edström ansvaret. Edström lär ha tagit mycket illa vid sig och sökte sig snart bort från RRV.¹

I det sammanhanget vill jag också nämna att det inte bara var RRV:s egen personal som hade skäl att vakta sin tunga. Per C. Jersild, som då arbetade på Statens personalnämnd, visar i sin bok *Uppror bland marsvinen* hur även övriga statsanställda kunde drabbas av RRV:s upprördhet.² I kapitlet "Ekonomiska teatern" redogör Jersild för hur han vintern 1970 läste upp ett föredrag i radioprogrammet "Angeläget", där han tog upp en del oroande tendenser i samhället. Han uttryckte bl.a. farhågor över att RRV:s programbudgetering riskerade att förvandla de statsanställda till utbytbara kuggjul i ett maskineri vars enda bedömningsgrund var ekonomiska resultat. Programmet sändes omedelbart före en av RRV:s utbildningskonferenser om programbudgetering, och Jersild var inbjuden.

Jersild uppger att han var nervös när han gick till konferensen. Samma morgon hade han fått veta att telefonlinjen gått varm mellan RRV:s chef och hans egen chef. Verket var upprört, och nu ville de tala med Jersild för att han i fortsättningen skulle "veta vad han pratade om". Jersilds fortsatta beskrivning är ett stycke fängslande förvaltningshistoria om hur den enskilda statstjänstemannens möte med den mäktiga och moderna stabsmyndigheten kunde te sig. Skildringen är naturligtvis subjektiv och dramatiserad, men jag menar att den ändå pekar på någonting väsentligt och annars mycket svärfångat, och jag vill därför återge ett längre avsnitt:

På de stoppade stolarna ligger åt var och en en trave informationsmaterial. Det är inte de gamla vanliga tråkiga statliga särtrycken på tunt smörpapper utan färggranna, klatschiga foldrar och broschyrer. "För effektivitet i statsverket", står det på pärnarna i "pigg" layout. En broschyr berättar om "System S" som inte skall förväxlas med "Stridsvagn S" utan som är ett modernt sätt att ställa upp räkenskaper. Flera av skrifterna tyngs inte av några större textmassor. I stället upptas sidorna av sinnrika nätplaner som för ett ögonblick skulle kunna förvirra den oinvigde att tro att han kommit på en kurs för färgtvreparatörer.

(- - -)

Jag börjar känna mig dum eftersom jag ingenting förstår. Är jag så till den milda grad obegåvad att jag inte skall kunna sätta mig in i det här? Den här informationsstunden hotar att bli lika steril som jag fruktade. De intressanta frågeställningarna atomiseras nästan omedelbart sönder. Under några gåspiga ögonblick blir jag nästan övertygad att det verkligen är elektriska kopplingsscheman jag håller i mina händer. Sedan förstår jag att jag är grovt orättvis. Majoriteten av auditoriet är verkligen på alerten, ideligen avbryts talaren av ivriga frågor. För dem som i likhet med de närvarande administratörerna har att i praktiken utöva programbudgeteringen, är det här en viktig stund. Nu

¹ Anonymt, intervju nr 1, 3 och 4.

² Jersild 1972 s. 148 ff.

kan de äntligen få möjligheter att utreda oklara detaljer som kostat dem veckor av kvällsarbete.

(– – –)

”Jag skulle inledningsvis vilja fråga vilken som är Riksrevisionsverkets och programbudgeteringens egentliga målsättning”, frågar min chef och jag sätter mig upp som jag fått ett häftstift i baken. Det är en fråga som jag har föreslagit honom att ställa, men som jag inte trodde att han skulle vilja dra upp. En viss förvirring sprider sig bakom det gröna bordet. Frågan är nämligen nästan oanständig, man ställer inte så ”stora” frågor i sådana här sammanhang. En mycket mera rumsren fråga hade varit varför Riksrevisionsverket inte tryckt upp en viss informationsskrift med rött omslag i stället för blått. De två representanterna för Riksrevisionsverket bollar frågan mellan sig en stund, sedan verkar det som om den högste skulle vilja förklara målsättningen. Då händer något märkligt: Som om han blivit sparkad på smalbenet ställer sig den andre representanten plötsligt upp och börjar häftigt skälla på min chef för det som jag sagt i Radions ”Angeläget”. Min chef försöker avbryta men får inte en syl i vädret.

(– – –)

”Den skyldige sitter där nere!” säger min chef och pekar leende på mig. Hade jag haft minsta möjlighet hade jag utrymt lokalen. Med stor kraftansträngning kommer jag på fötter, kramar stolsryggen framför mig och börjar stappla och stamma hit och dit. I spända ögonblick har jag ofta svårt att artikulera distinkt – vad tror de? Att jag är berusad klockan elva på förmiddagen? Jag kommer ingen vart med mitt babbel. Plötsligt ser jag i blädderblocket min räddning. Jag kastar mig fram och börjar rita fyrkanter, pilar och streck för att förklara mig. Jag har en viss fallenhet för sådant och min säkerhet återvänder sakta. Den följande diskussionen är ytterligt bizarr. Höga herrar från Riksrevisionsverket stampar av upprördhet och jag kan inte förstå varför man är så upprörd. De avigsidor av programbudgeteringen som jag dragit upp är uppenbara för vem som helst, även om jag möjligen övervärderar avigsidornas vikt.¹

Skildringen är som sagt säkerligen överdramatiserad, men det råder knappast något tvivel om att personer i RRV:s ledning blev mäktat upprörda över att en statstjänsteman hade varit ute i offentligheten och kritiserat ’deras’ styrsystem.² Det finns heller inte någon anledning att betvivla att det under dessa år kunde kännas svårt att öppet kritisera programbudgetering, särskilt i närvaro av högre tjänstemän från RRV.³ Att det fanns kritik ute i förvaltningen råder det knappast några tvivel om; det hade ju också RRV:s utvärdering visat. Men som Andrén antyder måste också *viljan* finnas att lyssna: ”...an attentive listener to the civil servants’ daily comments on the new system find no difficulty in picking up critical remarks, reflecting an absolutely negative attitude to the whole experiment.”⁴

¹ Jersild 1972 s. 154 ff.

² Hans Grohman var med vid det möte som Jersild skildrar. Grohman arbetet då vid Byggnadsstyrelsen och ansvarade för programbudgeteringsförsöket vid myndigheten. Grohman beskriver händelsen som ”otäck” och att en cheftjänsteman på RRV pekade ut Jersild som ”sabbotör av århundradets reform i statsförvaltningen.” Det var, enligt Grohman, ”helt absurda tonlägen” (Grohman 2002-01-24).

³ Se t.ex. Gorpe 1978 s. 78; jfr även Jönsson 1974 s. 107.

⁴ Andrén 1976 s. 353.

Parallella aktiviteter

Ytterligare en faktor som säkerligen bidrog till att motverka uppkomsten av en kritisk diskussion kring programbudgetering var förekomsten av parallella aktiviteter. Vi kan här börja med konstaterandet att RRV fann uppdraget att utvärdera programbudgeteringen svårtolkat. Det rädde delade meningar inom utvärderingsgruppen och på chefsnivå om vad uppdraget egentligen innebar. Var det de mer specifika programbudgeteringsteknikerna som skulle ses över eller hela 'idépaketet', som nu stavades SEA?¹ Som vi har sett valde RRV att uttala sig om hela SEA-systemet. Man valde också att se försöksverksamheten inte som en egentlig test på systemets allmänna hållbarhet utan mer som en "nödvändig grund för (...) utvecklingsarbetet".² Det gällde, menade verket, att sätta in programbudgeteringsteknikerna i ett större sammanhang – och då närmare bestämt det SEA-system som verket själv höll på att utveckla – och "fördjupa erfarenheterna och utveckla detaljerade och konkreta system".³

Jag menar att denna hållning i hög grad underlättades av att programbudgetidéerna redan under försöksperioden vidareutvecklades i olika sammanhang. Det gällde då inte minst SEA, där den ovan nämnda HVS-boken och INFO-ES var tydliga exempel. Men även regeringen hade omsatt programbudgettänkarna i olika uttalanden och beslut. Exempelvis fördes återkommande diskussioner om programbudgeteringen i budgetpropositionerna under åren 1968-74. Redan i 1969 års budgetproposition kunde man läsa:

Den utrednings- och försöksverksamhet som framgångsrikt har inletts måste nu målmedvetet fullföljas. Efter hand som nya erfarenheter kommer fram får statsmakterna ta ställning till takten och omfattningen av ytterligare reformer.⁴

Programbudgettänkandet hade även påverkat de allmänna petitaanvisningarna. I 1972 års anvisningar angavs t.ex. att samtliga myndigheters petita med fördel kunde grunda sig på den verksamhetsplanering som höll på att utvecklas inom ramen för programbudgeteringen.⁵

Det pågick alltså en rad aktiviteter parallellt med att RRV utvärderade den nya styrmodellen. Detta fick betydelsefulla följder. Som vi har sett kunde RRV, genom att ta fasta på dessa aktiviteter i sin slutrapport, peka ut sina egna utvärderingsresultat som förlegade. Härvid tycks det ha varit särskilt betydelsefullt att regeringen i olika sammanhang omsatte

¹ Sanell 2003-08-15.

² RRV 1975a s. 11.

³ RRV 1975b s. 18.

⁴ Ur RRV 1975b bil. 3 s. 5.

⁵ Se RRV 1973 s. 11.

programbudgetidéerna i formella uttalanden och beslut. RRV hänvisade inte sällan till dessa i sina försök att övertyga andra om att programbudgeteringen, trots iakttagna brister, borde vidareutvecklas. Att programbudgetering, sedd som en politisk institution, blev mer 'politisk' tycks således ha bidragit till att RRV:s utvärdering aldrig kom att handla om programbudgeteringens vara eller icke vara, trots att modellen hade lanserats som ett experiment. Andrén igen:

From the beginning, however, it has been perfectly clear that the experiment simply has to be successful and that the major principles of PPBS have come to stay. Only the forms and details, not the basic principles, have been open to challenge and change.¹

I detta sammanhang bör också sättet på vilket programbudgeteringen utvärderades diskuteras. Jag avser då de metoder RRV valde. Företagsekonomen Sten Jönsson uppmärksammade redan under utvärderingens gång det diskutabla i att använda enkäter och dokument på det sätt som RRV gjorde. Han förde fram följande argument:

Man har så vitt jag vet inte initierat någon forskning som kunde ha följt upp vad som hänt inne i myndigheterna. När man nu står med enkätsvaren har man vad jag förstår ingen möjlighet att få några indikationer på vad som är viktigt att ändra på när PB införes mera allmänt. Beslut är ju redan fattade. En oroväckande tanke i sammanhanget är att man kan antaga att PB i och för sig är ett bra "system", men att de brister som konstateras beror på felaktig implementering (och det har man ingen möjlighet att konstatera).

Jönsson fick, som vi har sett, helt rätt i sin profetia. RRV bedömde de iakttagna problemen som implementeringsproblem och inte som modellproblem. Jönssons poäng är dock att, givet de metoder som användes i utvärderingen kunde RRV inte ge svar på *varför* saker och ting inte föll ut som de (enligt modellen) borde göra, bara *att* de inte gjorde det. Därmed kunde RRV inte heller använda utvärderingsresultaten för att dra sin slutsats att problemen hade med implementeringen att göra och inte med modellen. Utvärderingen kan mot denna bakgrund framstå som slarvig. Man bör dock erinra sig om vad som sades ovan om RRV:s utbildningsnivå och förmåga att rekrytera bland den akademiska eliten. Kunde denna myndighet med alla dessa begåvningar verkligen göra ett så grovt metodologiskt misstag? En alternativ tolkning är att RRV inte såg någon anledning att genomföra någon mer djuplodande undersökning av detta system, vars förträfflighet man var så övertygad om och vars fortsättning redan tycktes vara säkrad genom budgetavdelningens och finansministeriets olika

¹ Andrén 1976 s. 351 f.

uttalanden och beslut. Utvärderingen kan enligt denna tolkning i hög grad ses som ett 'spel för gallerierna'.

Modellens presentation

Ett fjärde och sista förhållande som jag vill nämna, som kan ha motverkat uppkomsten av en kritisk debatt kring programbudgeteringen, var den oklarhet som präglade modellen. Denna oklarhet tog sig åtminstone två uttryck. För det första framstod modellens gränser som luddiga. Var det bara myndigheterna och de myndighetsinterna dokumenten som ingick, eller berördes även Regeringskansliet och de budgetdokument som beslutades av regeringen? Uppenbart var att Programbudgetutredningen och Budgetutredningen ville se programbudgeteringen som någonting vidare än ett rent myndighetsinternt system. Finansminister Sträng hade emellertid varit avvaktande. I direktiven till Programbudgetutredningen klargjorde han att han ville vänta med att införa programbudgetering på statsmaktsnivå. När sedan Budgetutredningen tillsattes tycktes finansministern ha varit beredd att backa på den punkten. Men propositionen 1977, där de båda utredningarna behandlades i två separata avsnitt, visade att också den nya borgerliga finansministern Ingemar Mundebo var rätt rådvill, även om förespråkarna för modellen genom regeringsskiftet flyttade från sina positioner. Resultatet av denna oklarhet kan ha blivit att både kritiker och entusiaster passiviserades; de förra för att de ansåg modellen harmlöst så länge det hölls på myndighetsnivå, de senare för att de trots allt tyckte sig kunna se att modellen undan för undan vann insteg i Regeringskansliet.

För det andra var programbudgeteringen oklar genom att den presenterades på ett detaljerat och teoretiskt sätt, med många nya och inte alldeles lättgenomträngliga begrepp. Systemet framstod knappast som någonting som förenklade styrningen och kontrollen av förvaltningen och som politiker och tjänstemän i Regeringskansliet på ett enkelt och självklart sätt skulle kunna använda sig av.¹ Programbudgetutredningen hade också påpekat att ett genomförande av modellen krävde såväl talamod som omfattande utbildnings- och informationsinsatser. Det måste rimligen ha gällt både politiker och tjänstemän. Denna komplexitet gjorde inte bara att många politiker och statstjänstemän hade svårt att förstå modellen. Den riskerade också att leda till att de aktade sig för att kritisera detta avancerade system som hade utarbetats och stötts av många framstående ekonomer tillsammans med de unga begåvade akademikerna i det moderna revisionsverket. Till bilden hör då också att programbudgeteringen framställdes som någonting mycket självklart; det hörde till det sunda

¹ Andrén 1976 s. 343; Bretschneider 1979 s. 218 f.; jfr även Peters 2001 s. 241, 267 f.

förnuftet att formulera mål, fråga efter resultat och ta reda på vad olika aktiviteter kostade. Att Programbudgetutredningen inte genomförde några ordentliga analyser av den 'gamla' ordningen skall nog delvis förstås i detta ljus. Det ansågs viktigare att klargöra att modellen användes för att styra och kontrollera förvaltningen i världens rikaste land, USA.

KAPITEL 9

Tid för omprövning?

Genom mjukt formulerade beslut får ämbetsmännen ibland en uppskruvad föreställning om statsmakernas engagemang för det egna verksamhetsfältet, och deras egna erfarenheter och probleminsikter skapar en stark motivation för vidgade insatser.

Daniel Tarschys och Maud Eduards

Enligt en proposition 1977 skulle alltså försöksverksamheten med programbudgetering "övergå" i en allmän förbättring av ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen. RRV skulle leda detta förbättringsarbete, och som vi skall se i detta kapitel kom också delar av RRV under 1970-talets andra hälft att i nära samarbete med Budgetdepartementets budgetavdelning bedriva ett intensivt utvecklingsarbete inom ramen för SEA.

Saker och ting tycks alltså ha haft sin gilla gång. Parallellt med denna utveckling höll det emellertid på att växa fram kritiska och alternativa idéer om hur statsförvaltningen borde styras och organiseras. Idéerna utgick i hög grad från mer grundläggande teorier om hur beslutsfattandet inom organisationer går till. Dessa teorier hade sina rötter inom det amerikanska forskarsamhället, med Herbert Simon, James March, Charles Lindblom och Aaron Wildavsky som främsta företrädare och inspiratörer. Det var ju nu, alltså vid mitten av 1970-talet, som den s.k. implementationsforskningen sköt fart på allvar i USA. Jeffery Pressmans och Aaron Wildavskys numera klassiska bok *Implementation* från 1973 kan ses som ett slags storskott på denna utveckling.¹ Teorierna fångades snart upp på svenska universitet och högskolor och letade sig också ut i förvaltningen där de växte sig starka på flera och en del kanske oväntade håll. I detta kapitel redogör jag inledningsvis för de, för denna undersökning mest intressanta, sammanhang där dessa idéer fördes fram. Därefter diskuterar jag den fortsatta utvecklingen av SEA, och särskilt den budgethandbok som blev det kanske viktigaste resultatet av denna utveckling.

¹ Pressman och Wildavsky 1973. Se Premfors (1989 s. 120 ff.) för en diskussion om implementationsforskningens uppkomst, innehåll och spridning.

Alva Myrdal-utredningen

I föregående kapitel nämnde jag att intresset för långsiktsplanering och framtidsstudier ökade mot slutet av 1960-talet. Jag nämnde också att dessa frågor kom att domineras av andra aktörer än de som utvecklade SEA, trots att de låg mycket nära idéerna om den verksamhetsplanering som var en del av SEA. Orsaken till denna uppdelning står delvis att finna i att frågorna om långsiktsplanering och framtidsstudier tidigt blev politiskt intressanta. De kom att attrahera en bred samling aktörer: politiker, forskare, företagsledare, fackföreningsmän och höga tjänstemän.¹ Dessa aktörer kom att mötas i flera olika sammanhang och bildade vad som närmast kan beskrivas som ett pluralistiskt nätverk.

Ett slags startpunkt för detta nätverk utgjorde den s.k. Alva Myrdal-utredningen, som statsminister Olof Palme hade tillsatt 1971 för att behandla frågan om hur långsiktsplanering och framtidsstudier skulle organiseras i staten.² Utredningen leddes av Alva Myrdal och avrapporterade sitt arbete i betänkandet *Att välja framtid*.³ Utredningen är betydelsefull för att den delvis kritiserade den rationalistiskt orienterade policyanalytiska traditionen. Det rädde visserligen ingen tvekan om att den i grunden befann sig inom denna tradition.⁴ Dess resonemang om långsiktsplanering liknade i hög grad Budgetutredningens sätt att resonera, men det fanns också viktiga skillnader. Statsvetaren Björn Wittrock har pekat på tre:⁵

För det första problematiserade utredningen idén att politiska beslut kan grundas på kunskapsunderlag som formats av enskilda myndigheter och departement. Den problematiserade också programbudgeteringen och försöken att förstärka enskilda myndigheters ansvar för olika delar av förvaltningsverksamheten. Utredningen pekade på de ofta sammanflätade

¹ Wittrock 1980; jfr även Premfors 1984 s. 216 f.

² Annars hade framtidsstudierna precis som programbudgeteringen sina rötter i USA och då inte minst RAND där bl.a. Herman Kahn arbetade. I Sverige hade Alva Myrdal-utredningen föregåtts av en ganska intensiv debatt som hade inletts 1967 av Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) Två år senare skrev IVA en rapport där man föreslog inrättandet av ett institut för framtidsstudier som skulle ledas av i första hand näringslivsföreträdare. I en artikel i *Aftonbladet* kritiserade professorn i matematik Lars Ingelstam IVA:s rapport och menade att näringslivets intressen skilde sig från allmänhetens. Ingelstam menade att en socialdemokratisk regering måste ha mer långtgående ambitioner med framtidsstudierna än privat kapitalism. Folkpartiet blandade sig nu i diskussionen och menade att framtidsstudier måste utföras av ett helt autonomt institut, fristående från såväl näringslivet som den socialdemokratiska regeringen. TCO, som också ville vara med i diskussionen, anknöt till Ingelstam och menade att framtidsstudierna måste genomföras under demokratisk kontroll. Studierna var ett reforminstrument och skulle därför förläggas nära den politiska ledningen, helst i Statsrådsberedningen (Andersson 2002 s. 3, 5).

³ SOU 1972:59. Titeln säger en del om den starka tro på långsiktsplanering och prognoser som rädde i början av 1970-talet.

⁴ SOU 1986:33 s. 25; Ingelstam 1974 s. 9

⁵ Wittrock 1980 s. 77 ff.; jfr Andersson s. 10 f.

nätverk av aktörer som berörs av planeringen. Den menade också att myndigheter många gånger vidtar åtgärder utan tillräcklig insikt om återverkningar inom andra områden. Till detta lades också iakttagelsen att nya idéer kan hindras av "byråkratins naturliga strävan att fortsätta i invanda banor."¹ De planerings- och styrsystem som höll på att utvecklas ansågs alltså rymma sektoriserings- och suboptimeringsproblem.

För det andra, och nära besläktat med den första punkten, problematiserade utredningen den rationalistiska policyanalysens sätt att se sammansatta sektorsövergripande problem – där åtgärder inom en sektor kunde få negativa återverkningar på andra sektorer – som i huvudsak 'tekniska' svårigheter. Visserligen var det viktigt, menade utredningen, att försöka hitta tillförlitliga tekniker för att upptäcka och undvika sådana återverkningar. Men denna idé byggde på att det fanns långsiktiga, stabila och entydigt formulerade mål mot vilka åtgärdernas verkningar kunde bedömas. Den sammansatta naturen hos viktiga samhällsproblem ansågs dock försvåra formulerandet av den typen av mål. Utredningen menade att den här typen av problem inte enbart var av teknisk natur utan också av politisk; de handlade delvis om i grunden motstridiga önskemål och intressen. Den betonade därför behovet av ökat informationsutbyte mellan olika aktörer och garantier för medborgarnas deltagande i beslutsfattandet.

För det tredje vände sig utredningen mot den tunga slagsida mot ekonomi som planeringen i allmänhet hade fått. Budgetutredningens förslag om perspektivstudier innebar ju en förstärkning av den sektoriella planeringen. Samtidigt tänkte den sig att samordningen och utvärderingen av tvärspektoriella analyser skulle förläggas till Finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering. Detta sekretariat skulle bl.a. "utarbeta de gemensamma förutsättningar som bör gälla för de olika analyserna, t.ex. om ekonomisk, demografisk och industriell utveckling samt bevaka metodfrågorna och övervaka att analyserna från olika områden blir förenliga."² Förslaget kunde tolkas som en stark strävan efter konsistens mellan olika framtidsbeskrivningar grundade i ekonomiska värden och metoder. Detta ekonomiska betraktelsesätt kritiserades av Alva Myrdal-utredningen. Den menade att den kvantitativa ekonomiska begreppsbyggnaden kunde ge en skevhet åt hela diskussionen om mål och medel för politisk styrning. Man ville se andra "beskrivningssystem" än de traditionella ekonomiska.³

¹ Citat ur Wittrock 1980 s. 86.

² SOU 1973:43 s. 179.

³ Wittrock 1980 s. 81.

Sekretariatet för framtidsstudier

Som ett resultat av Alva Myrdal-utredningens förslag inrättades 1973 Sekretariatet för framtidsstudier, som knöts direkt till Statsrådsberedningen. Till sekretariatet knöts också en referensgrupp bestående av intresseorganisationer och riksdagsledamöter. Sekretariatet skulle inte bedriva någon egen omfattande utredningsverksamhet. I stället skulle det utgå från ett antal problemområden som Alva Myrdal-utredningen hade pekat ut. Dessa områden skulle kartläggas och studeras genom studier som sekretariatet beställde. Den viktigaste aktiviteten blev till en början att anordna och leda särskilda symposier kring problemområdena.¹ Ett område som pekades ut var studier av just framtidsstudier och planering, där planeringsmetodiska och planeringsteoretiska frågor fokuserades. Här skrev matematikprofessorn vid KTH och Sekretariatet för framtidsstudiers första chef, Lars Ingelstam, en underlagsrapport.² En inblick i vilka aktörer och idéer som kom att dominera dessa frågor kan vi få genom att granska det symposium som 1974 anordnades för problemområdet.³

Symposiet drog till sig ett stort antal aktörer av olika slag: forskare, politiker och tjänstemän. Flertalet inlägg var kritiska till försöken att styra förvaltningen med hjälp av styrmodeller som programbudgeteringen. I många fall gick kritiken att känna igen från Alva Myrdal-utredningen. Symposiet diskuterade fyra teman, varav två är av särskilt intresse här. Det första benämndes "Långsiktplanering och folkstyre", det andra "Långsiktig planering och offentlig förvaltning". Av särskild betydelse var de olika anföranden som inledde respektive tema. Dessa kom att 'sätta tonen' för de efterföljande gemensamma diskussionerna och även för de särskilda mindre grupparbeten som genomfördes. Anförandena hölls dessutom av personer som under hela 1970-talet skulle komma att spela centrala roller i debatten kring de statliga styr- och organisationsfrågorna.

Beträffande det förstnämnda temat – Långsiktplanering och folkstyre – höll docenten i statsvetenskap vid Stockholms universitet, Daniel Tarschys, inledningsanförandet.⁴ Tarschys framhöll bl.a. att diskussionerna om planering alltför ofta utgick från en enkel syn på förvaltningen och dess relationer till politikerna och omgivningen i övrigt. Förvaltningen agerade inte neutralt och viljelöst, ansåg han, utan försökte i stället förankra sin verksamhet hos skilda grupper i samhället och etablera förbindelser med beslutsfattare i olika

¹ Andersson 2002 s. 15.

² Den hette *Planeringens grundproblem* (Ds Ju 1972:26).

³ Diskussionerna från symposiet samlades i rapporten *Långsiktig planering och folkstyre* (Ds Ju 1974:10).

⁴ Tarschys 1974.

maktpositioner.¹ Och med dessa som bundsförvanter kunde de sedan, enligt Tarschys, forma medborgarnas och politikernas efterfrågan på verksamheterna.² Tarschys frågade sig om inte de rationalistiska styrmetoderna i själva verket underlättade för myndigheterna att hävda sina intressen. Det var ju framförallt myndigheterna som hade drivit fram förändringarna och som "tvingat" politikerna att formulera långsiktiga och precisa mål. Politikerna föredrog nämligen, menade Tarschys, att formulera sig i vaga ordalag. Flerårsplaneringen gav från denna synpunkt myndigheterna "ett kärkommet tillfälle att skriva ut en detaljerad faktura för de kommande årens verksamheter och få en signatur på notan".³ Politikerna ansågs således sitta i knäet på byråkraterna. Och den lösning som förespråkades genom de rationalistiska styrmetoderna, där verksamheterna skulle utformas i ett nära samspel mellan politiker och tjänstemän var knappast rätt väg att gå, menade Tarschys. I stället gällde det för de förtroendevalda organen på alla nivåer att "skaffa sig större distans till förvaltningsapparaten för att därmed bättre kunna styra och kontrollera."⁴

Det andra temat – "Långsiktig planering och offentlig förvaltning" – inleddes med två anföranden. För det ena stod docenten i företagsekonomi vid Göteborgs universitet, Sten Jönsson. Jönsson, som bl.a. forskade kring beteendevetenskapliga aspekter på ekonomistyrningen i offentlig sektor, betonade starkt att individen hade begränsad kapacitet som informationsbehandlare och även när det gällde att upptäcka problem, att avbilda dem på lämpligt sätt, att finna lösningar och välja mellan alternativa lösningar.⁵ Individer kunde inte, menade han, ses som "minidatorer" som klarade av att processa stora mängder (siffer)information som samlats in utifrån en idé om fullständighet och förutsättningslöshet. Individen skulle snarare ses som en "mönsterigenkännare", menade Jönsson. Detta hade de som "designat" de rationalistiska styrsystemen inte beaktat; programbudgeteringen var ett exempel på ett planeringsideal där människans överlägsna egenskaper som mönsterigenkännare inte tillvaratogs.⁶ Utöver dessa iakttagelser påpekade Jönsson också att en organisations struktur har stor betydelse för dess förmåga att hantera problem. Det hade man inte heller tagit tillräcklig hänsyn till i programbudgeteringen.

Det andra inledningsanförandet stod Hans Esping och Måns Lönnroth för. De var båda anställda vid RRV, dock inte vid prognosavdelningen, som ju var den avdelning som hade hand om metodutvecklingen avseende styr- och kontrollfrågor i staten, utan vid förvaltnings-

¹ Ibid. s. 19.

² Ibid. s. 18.

³ Ibid. s. 21.

⁴ Ibid. s. 22.

⁵ Jönsson 1974 s. 104.

⁶ Ibid. s. 107.

revisionen. Esping och Lönnroth var vid denna tid närmast att likna vid 'intellektuella fritänkare' inom verket.¹ De framhöll i sitt anförande – "Strategisk planering och den offentliga sektorns struktur" – som en viktig utgångspunkt, att flertalet problem som förvaltningen hade att hantera var myndighetsövergripande. En annan viktig utgångspunkt var att riksdag och regering inte kunde formulera mål på det sätt som rationalistiska styrsystem förutsatte och att departementen inte kunde processa all den information som skulle samlas in enligt dessa system. En tredje utgångspunkt var att budgeten inte var det övergripande instrument för styrning som styrmodellen utgick från.²

Esping och Lönnroth menade att den första utgångspunkten – att samhällsproblem var myndighetsövergripande – krävde åtgärder som skar över organisationsgränser. Här ansågs den dominerande idén om att myndigheter var för sig måste mål- och budgetstyras vara varken "tillämplig eller ens alldeles ofarlig".³ Hur pass framgångsrikt problem kunde lösas ansågs inte bero på storleken på de enskilda myndigheternas budget var och en för sig utan på samarbetsformerna dem emellan och mellan offentlig och privat sektor. Författarna menade att vi måste lära oss att analysera och styra inte enskilda myndigheter utan system av organisationer, vad de benämnde "multiorganisationer".⁴ Dessa system skulle inte styras med den typ av mål som förespråkades i programbudgetmodellen. Esping och Lönnroth menade att politikerna inte inrättade myndigheter för att uppnå mål utan för att bidra till att lösa utifrån definierade och myndighetsövergripande problem.⁵ Politikernas styrning borde handla om att åstadkomma ändamålsenliga beskrivningar av sådana problem. Det var sedan myndigheternas uppgift att försöka lösa problemen på bästa sätt; det var ju trots allt bland myndigheterna huvuddelen av kunskaperna fanns. Författarna var dock klara över att myndigheterna lätt fastnade i gamla tankemönster, eller "paradigm".⁶ Det behövdes alltså någon form av "korrektiv". Lösningen var emellertid inte att politikerna skulle beskära den enskilda myndighetens handlingsutrymme genom att löpande ange tydliga, myndighetsspecifika och mätbara mål för den. Författarna menade att många, och helt legitima, skäl talade mot att statsmakterna annat än undantagsvis skulle styra på det sättet. Politikerna varken ville eller kunde göra det. Enligt författarna borde politikernas styrning vridas från den enskilda myndigheten till de

¹ Se t.ex. *Hänt i verkets* intervju med Esping 1977 nr 7 s. 8-10. Esping skulle under 1970-talet skriva flera rapporter om hur man kunde betrakta staten och hur den borde styras och organiseras, dels för RRV:s räkning, men även för andra organisationer, bl.a. Sekretariatet för framtidsstudier (se Esping 1977, 1980 och 1983).

² Esping och Lönnroth 1974 s. 121 ff.

³ *Ibid.* s. 131.

⁴ *Ibid.* s. 132 f.

⁵ *Ibid.* s. 125.

⁶ *Ibid.* s. 127 f.

olika "multiorganisationerna". Mer precist gällde det att inordna myndigheterna i system av regler och organisationer som gjorde att myndigheterna hela tiden utsattes för förändringskrav och alternativa synsätt på vad som var problem och hur de kunde lösas.¹

Medveten utformning och påverkan av strategiskt väsentliga komponenter som organisationsutformning, organisatorisk integration och inläring, angivande av spelregler genom lagstiftning och finansieringsformer som budget, statsbidrag, avgifter, beskattningsrätt (kommuner och landsting) och intresserelationer via partsrepresentation i styrelser, initiativrätt etc. etc. blir statsmakternas huvudsakliga instrument för styrning.²

Det gällde alltså – även om de inte uttryckte sig så – att styra genom att i första hand organisera. Sådan styrning tog enligt författarna hänsyn till att föreställningar om såväl problem som lösningar förändrades över tid och att olika organisationer kunde ha motstridiga intressen och ibland motverka varandra.³ Styrättet innbar också att resurser inom Regeringskansliet kunde lösgöras. Om en "multiorganisation" organiserades väl ansågs den kunna fungera som i hög grad "självreglerande".⁴ Budgeten skulle endast komma att fungera som ett instrument för finjustering. Endast då och då skulle riksdag och regering ha anledning att gripa in med mer genomgripande förändringar. Det skulle då främst handla om att omkonstruera relationer och "återkopplingslingor" inom systemet i fråga. Styrning genom att organisera sågs alltså som ett sätt att minska behovet av mer löpande, detaljerad och resurskrävande styrning.

Noteras bör slutligen att Esping och Lönnroth flera gånger påpekade att den 'styr-filosofi' som de föreslog egentligen inte var ett förändringsförslag utan att politiker och tjänstemän *i praktiken* redan agerade på detta sätt. Deras förslag var snarast, som jag tolkar det, att man skulle fundera mer systematiskt kring det sätt på vilket styrningen faktiskt skedde för att på så sätt försöka effektivisera den. Bland annat gällde det att se till att olika åtgärder kopplade till den styrmodell som höll på att utvecklas i staten inte försvårade utövandet av den faktiska styrningen.

I symposiet deltog även andra personer, utöver dem som jag har nämnt, som hade anknytning till de andra 'arenor' som jag diskuterar nedan. Det gäller t.ex. statsvetaren Anders Mellbourn (som ansvarade för förberedelserna för symposiet), Peter Gorpe och Simon Andersson från Statskontorets planeringsavdelning samt förvaltningsekonomen vid Handels-

¹ Ibid. s. 124, 145.

² Ibid. s. 134.

³ Ibid. s. 133, 141.

⁴ Ibid. s. 143.

högskolan, Rolf Lind. Noteras skall samtidigt att det bland symposiets deltagare inte fanns med någon av de tjänstemän som hade ansvarat för initieringen, utvecklingen, genomförandet och utvärderingen av programbudgeteringen.¹

Stabsmyndigheterna och de kritiska idéströmningarna

Statskontoret

I föregående kapitel nämnde jag att Statskontoret tidigt kom att uppmärksamma det stora och breda intresset för långsiktsplanering och framtidsstudier. En särskild avdelning inrättades för dessa frågor, och man startade ett långsiktigt och omfattande projekt om långsiktig planering (SOP-projektet).² Detta projekt kom att ledas av organisationsdirektören Peter Gorpe. Gorpe kom från Ekonomiska Forskningsinstitutet (EFI) vid Handelshögskolan i Stockholm. Han hade där kommit att intressera sig för beteendevetenskap, och han intresserade sig för bl.a. Herbert Simons skrifter.³ Som påpekats fanns han med i det nätverk som höll på att formas kring Sekretariatet för framtidsstudier.

Under åren 1971-77 publicerade Statskontoret ett antal rapporter inom SOP-projektet.⁴ Allmänt kan sägas att det i dessa rapporter uttrycktes en hel del tvivel angående möjligheterna att styra och kontrollera förvaltningen genom de styrmodeller som höll på att utvecklas i staten. Kritiken tog i hög grad utgångspunkt i organisationsteoretiska tendenser i tiden.⁵ Inte minst tog man fasta på idéerna om att organisationer skulle ses som öppna och inte slutna system.⁶

De idéer och föreställningar som frodades inom Statskontorets planeringsavdelning framkom kanske tydligast i rapporten *Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer*, skriven av Gorpe, med stöd av doktoranden i statsvetenskap Ulf Wennerberg 1974. I rapporten fanns ett särskilt kapitel om Budgetutredningen.⁷ Dess

¹ Se symposiets deltagarlista, *ibid.* s. 5 f.

² Avdelningen hette planerings- och utbildningsavdelningen.

³ Gorpe 2002-02-13; Gustavsson 2002-02-25. Gorpe tillhörde sektion A, som inriktades på arbetslivs- och personalfrågor.

⁴ Bland rapporterna kan nämnas *Att införa långsiktsplanering* (1971), *Organisation för långsiktsplanering – åtta exempel från statsförvaltningen* (1973), *Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer* (1974c), *Myndigheternas planering – en beskrivning av den långsiktiga planeringen vid 35 statliga organ* (1974b) samt *Mål, revir och organisatorisk inläring – tre problem för statliga myndigheter* (1974a).

⁵ Se Premfors 1983 s. 45 f.

⁶ Vilket framgick tydligt av titeln på en av rapporterna, *Mål, revir och organisatorisk inläring – tre problem för statliga myndigheter*, från 1974

⁷ Gorpe och Wennerberg 1974 kap. 5.

betänkande beskrevs som "alltför strömlinjeformat och 'rationellt'". De menade bl.a. att det mål/medel-tänkande som utredningen utgick från fungerade dåligt för offentlig sektor, där det var svårt att formulera entydiga slutmål för en viss prestation. När man hade att göra med hela samhällssektorer fick målen, enligt författarna, snarare karaktären av avvägningar mellan en rad olika krav, önskemål, förväntningar och ambitioner vars respektive betydelse tenderade att variera över tid. Statsmakternas målformuleringar fick därför ofta formen av riktningssamtal med starka kvalitativa inslag snarare än exakta preciseringar av vad som borde uppnås.¹ Författarna menade att det betydligt oftare än vad Budgetutredningen gav uttryck för inte gick att precisera ett antal medel som blev mål för underlydande nivåer och att dessa mål sedan ytterligare kunde delas upp i en prydlig hierarki.²

En annan invändning mot mål/medel-tänkandet var att det kunde leda till tanken att endast det översta målet i hierarkin var politiskt relevant och att medlen var av "teknisk" natur. Författarna ansåg att de politiskt relevanta frågorna många gånger gällde just valet av medel. De varnade också för att mål/medel-tänkandet kunde leda till att myndigheterna passiviserades och avstod från att ta förändringsinitiativ med motiveringen att de inte fått klara mål för sin verksamhet; en attityd som författarna sade sig ofta ha stött på.³

Författarna vände sig också mot Budgetutredningens strikta sektorstänkande. Utredningen ville ju dela in staten i 23 sektorer vilka skulle bli föremål för övergripande mål som sedan bröts ner i myndighetsspecifika mål och program. Problemet var att flertalet myndigheter hade verksamheter som sträckte sig över flera sektorer. Det fanns också sektorer och myndigheter som var beroende av varandra för att uppnå olika mål. Författarna vände sig mot Budgetutredningens generella ansats, dvs. att det föreslagna styr- och planeringssystemet skulle gälla samtliga sektorer och myndigheter.

Det skall framhållas att Statskontorets planeringsavdelning i hög grad fungerade som ett slags allmän 'think tank'.⁴ Löfqvist ville ha högt till tak och tillåt, enligt Peter Gorpe, "frejdiga diskussioner".⁵ I rapporterna förde Gorpe och hans kolleger ganska abstrakta och teoretiska resonemang, vilka sällan följdes av konkreta förslag till förändringar. Dock klargjordes att synpunkterna var författarnas, inte Statskontorets. Att avdelningen ändå påverkade föreställningar och synsätt inom andra delar av Statskontoret antyds dock av den slutrapport från 1977 där SOP-projektet sammanfattades. Resonemang och ställningstaganden

¹ Exempel på sådana riktningssamtal som gavs var "minska den grövre brottsligheten", "förbättra boendemiljön" och "bevara värdefulla kulturminnesmärken".

² Gorpe och Wennerberg 1974 s. 87 f.

³ Ibid. s. 88.

⁴ Gorpe 2002-02-13; Andersson 2002-02-08.

⁵ Se intervju med Gorpe i *S-nytt* 1984 nr 3 s. 7.

i den rapporten, som hette *Om planering vid statliga myndigheter- metoder, organisation, erfarenheter, synpunkter* (även kallad OPS-boken),¹ presenterades inte som författarnas utan som Statskontorets. Även om OPS-boken inte var riktigt lika kritisk som de rapporter som den sades sammanfatta fanns det bland de 266 sidorna flera påpekanden som visade att åtminstone delar av Statskontoret tyckte att utvecklingen av styrningen i staten inte var alldeles lyckad.² I likhet med övriga rapporter inom projektet var boken höggradigt teoretisk, men i ett avslutande kapitel fanns 14 "teser om planering" som gav viss vägledning om åt vilket håll man borde gå.

Teserna visar, enligt min mening, att författarna allmänt bar på grundidén, att det mest betydelsefulla för en myndighets agerande var den struktur inom vilken den ingick. I tes 1 sades t.ex. att det är viktigt att myndigheterna var aktiva och försåg statsmakterna med beslutsunderlag, men att detta underlag skulle grundas i myndigheternas kontakter med och kännedom om olika berörda parter.³ Myndigheterna borde, menade man, "utnyttja sina breda kontaktytor med olika medborgargrupper och intressenter till att fånga upp, tolka och analysera förslag till förbättringar." Myndigheten måste i första hand ha god kunskap om "de samhällliga processer som verkar inom myndighetens ansvarsområde". I tes 5, 8 och 10 förstärktes detta synsätt. Man hävdade att planeringsarbetet borde läggas upp så att nya kontakter etablerades både externt och internt. För att myndigheterna skulle öka sin förmåga att reagera i god tid och på rätt sätt gällde det att "uppfatta och tolka signalerna från omvärlden"⁴ och att skapa "nya konstellationer för erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggande".⁵ I anslutning till dessa påståenden gav sig författarna på målstyrningen. Tes 6 rubricerades "Målformulerandets välsignelse är övervärderat", och under rubriken fanns följande att läsa:

¹ Statskontoret 1977. Medförfattare till Gorpe var Lars Dahlberg och Lennart Gustavsson.

² Boken framstår i hög grad som en ganska typisk kompromissprodukt, med den typ av nyanseringar och förbehåll, och ibland inlindade motsägelser, som endast vältränade utredare inom myndighetsvärlden mäktar med. Följande passager är typexempel: "Det säger sig självt att dessa metoder aldrig kan bli annat än just hjälpmedel. Detta av flera skäl. För det första bygger all tillämpning av metoderna på att man gjort vissa antaganden om framtiden. Dessa antaganden kan vara löst grundade. För det andra vilar de på antagandet att måttstocken för vad som är ett bra alternativ är odiskutabelt – att målet är givet och problemfritt. Som vi sett i kapitel 4 är detta långt ifrån alltid fallet... Metoderna får inte bli en teknik att dölja osäkerhet och målklarhet. Vi säger detta bl.a. därför att man inte sällan stöter på förhoppningen om att nya välsignelsebringande tekniker ska komma, som oantastligt och konfliktfritt ska fälla avgörandet i svåra beslutssituationer. Samtidigt som vi utfärdar denna varning för övertro vill vi – kanske något paradoxalt – hävda att det finns anledning för myndigheterna att i större utsträckning än nu pröva de metoder och de angreppssätt vi beskrivit" (s. 118). "Dimensionerna är för många för att en klassificering i ett fåtal myndighetstyper som är användbara i alla sammanhang ska kunna göras. Vi anser likväl att en förhållandevis planeringsrelevant myndighetsgruppering kan göras" (s. 224).

³ Statskontoret 1977 s. 217.

⁴ Ibid. s. 220.

⁵ Ibid. s. 221.

Det finns en rationalistisk beslutsmodell, väl lämpad för vissa typer av problem, som har vunnit stark genklang i förvaltningen. Det är att en myndighet ska formulera skriftliga övergripande mål för sin verksamhet. Dessa mål ska sedan "brytas ner" i en hierarki av delmål och medel. Styrningen av verksamheten anses så kunna ske genom angivande av mål snarare än medel (målstyrning). Vi hävdar att förutsättningarna för renodlad målstyrning ofta saknas i förvaltningen. Sökandet efter riktpunkter för planerandet bör därför inte i första hand inriktas på att finna skriftliga formuleringar som definierar verkets slutliga mål. Det är ofta mer fruktbart att söka klargöra vilka viktiga problem verket bör lösa, vilka uppgifter man bör prioritera, vilken relation till olika intressenter man bör eftersträva, vilka arbetssätt man vill förorda.¹

Författarna menade också (tes 5, 12 och 13) att myndigheterna måste bli bättre på att utnyttja sin förmåga som mönsterigenkännare, för att återknyta till Sten Jönssons ovan nämnda uppsats. En vanlig fallgrop var, ansåg Statskontoret, att myndigheterna i fullständighetens namn tog in så mycket data "på alla ledder" och gjorde analyserna så heltäckande att de missade "de stora dragen, mönstren i utvecklingen, de viktigaste kraven hos olika grupper i miljön, de mest betydelsefulla händelserna."² Man förordade t.ex. (tes 10) mer selektiva, fast samtidigt mer genomgripande, utvärderingar av en myndighets verksamhet.³ Överhuvudtaget menade Statskontoret (tes 14) att förvaltningen var alltför differentierad för att styras och kontrolleras via en generell modell. Situations- och verksamhetsanpassning ansågs vara någonting helt centralt.⁴

Som den uppmärksamma läsaren redan har noterat var flera av Statskontorets resonemang, avseende både problem och lösningar, närmast identiska med dem som Esping och Lönnroth hade fört i sin ovan nämnda uppsats några år tidigare. Denna samsyn underlättades säkert av att de båda verken huserade i samma hus på Lilla Essingen. Sträng hade ju också uttryckt en förhoppning om att de båda verken skulle samarbeta mer. Verksledningarna var dock noga med att hålla distansen mellan de båda verken. Detta berodde säkerligen på den konkurrens som fanns mellan verken, men kanske också på att ett för tätt samarbete kunde väcka idéer om att slå samman myndigheterna. Ledningarna förbjöd t.o.m. tjänstemännen från de båda verken att umgås med varandra. I mina intervjuer framkommer dock att Gorpe och dennes kolleger träffade Esping och dennes kollegor i smyg, och inte utan skuldkänslor, efter arbetet för att utbyta tankar.⁵

¹ Ibid. s. 220.

² Statskontoret 1977 s. 220, 223.

³ Ibid. s. 223.

⁴ Ibid. s. 224.

⁵ Gorpe 2002-02-13; Esping 2002-02-07; Gustavsson 2002-02-25.

RRV och de kritiska idéerna

Espings och Lönnroths ovan refererade uppsats visar att det också inom RRV tidigt fanns kritik mot de rationalistiska styridéerna. Denna skymtade fram redan i RRV:s slutrapport över utvärderingen av programbudgeteringen. En genomgång av verkets skrifter under 1970-talets senare hälft och början av 1980-talet visar dock att kritiken successivt växte. Redan i samband med att försöken med programbudgetering inleddes 1968 hade RRV givits i uppdrag av regeringen att försöka utveckla metoder för "mätning" av produktivitet och effektivitet i förvaltningen. Uppdraget förlades till förvaltningsrevisionen och arbetet kom att ledas av Hans Esping. Det skulle dock dröja hela åtta år innan RRV lämnade sin rapport till regeringen, och när den väl kom kunde man redan i rapportens titel ana dess kritiska innehåll.¹ I rapportens titel talades nämligen om metoder inte för att mäta utan för att *bedöma* statliga myndigheter. Detta ordval var högst medvetet.² Esping menade helt enkelt att det inte gick att på ett meningsfullt sätt "mäta" resultat i termer av standardiserade data.³

Rapporten var teoretiskt inriktad, men med många praktiska exempel från förvaltningsrevisionen. Resonemangen kändes igen från Espings och Lönnroths tidigare uppsats. Således efterlystes inledningsvis ett "systemorienterat synsätt" som kunde "komplettera" det rationalistiska synsätt som man menade genomsyrade bl.a. Programbudgetutredningen, Budgetutredningen, petitaanvisningarna och SEA-systemet.⁴ Genom det systemorienterade synsättet ville man betona att samhällsförvaltningen var ett komplext system av strukturella komponenter, som hade skapats av statsmakterna vid olika tidpunkter för att motsvara olika samhällsliga problem och behov. Systemet var komplext för att dess olika komponenter, t.ex. myndigheter och delar av myndigheter, påverkade varandra, men också för att ett system hela tiden påverkade och påverkades av dess omgivning. Systemet var också komplext för att de problem och behov som myndigheterna hade att hantera förändrades över tid. Insikten om dessa förhållanden borde, enligt författarna, påverka sättet att tänka kring förvaltningens styrning och organisering. Man menade bl.a. att statsmakterna faktiskt inte styrde förvaltningen genom rationalistiska styrmetoder och tekniker utan i stället användes mer indirekta styrformer:

¹ RRV 1976.

² Esping 2002-02-07; Även Esping i brev till mig 2001-07-08.

³ Se RRV 1976, förordet.

⁴ Ibid. s. 3 f.

Statsmakternas styrning av statsförvaltningen utövas inte enbart eller ens huvudsakligen genom att myndigheterna förses med mål och resurser. Utgångspunkten är snarare att statsmakterna identifierar ett samhällsproblem eller -behov som man vill lösa genom att skaffa sig någon form av kontroll, ofta genom att myndigheterna tilldelas ett verksamhetsområde och genom en lagstiftning där ansvarsfördelningen och bestämmanderätten fördelas mellan olika beslutsfattare, olika offentliga och privata organisationer. Statsmakterna försöker således huvudsakligen via någon form av indirekt styrning påverka myndigheternas agerande. Man styr genom att utforma det system inom vilket myndigheterna formar sina beslut.¹

Denna "indirekta styrning" skedde punktvis, menade författarna, och i regel vid de tillfällen när problem upptäcks eller omdefinieras. Under perioderna däremellan var styrningen rutinmässig och finjusterande och utspelades främst inom budgetprocessen.² Det gällde att utgå från dessa faktiska förhållanden när man funderade kring styrnings- och kontrollfrågorna:

Eftersom problemen och behoven hela tiden förändras kommer vi då att betona systemets inre egenskaper, dess förmåga till anpassning efter ändrade förhållanden på bekostnad av förutsägbarhet och formell rationalitet, dess förmåga att förändras i takt med de reella problemen snarare än dess förmåga att tillgodose de vid varje givet tillfälle bestämda målen. Med detta senare synsätt blir också samordning av myndigheter, som arbetar med näraliggande problem, viktigare än resurser och resursåtgång för varje myndighet eller kostnadsställe/program för sig.³

Senare i rapporten utvecklades resonemanget. Man påpekade att upptäckten att olika problem har förändrats inte var någon enkel "varseblivningsprocess" utan att en myndighet var beroende av sin referensram – sin bild av hur den relevanta delen av samhället såg ut och reagerade – och den bilden daterade sig, menade man, huvudsakligen från det gamla problemets dagar. Statsmakternas styrning borde handla, och handlade också, främst om att se till att myndigheternas referensram hölls uppdaterad.⁴ Den viktigaste styrfrågan var: "Vilka egenskaper bör statsmakterna eller verksamheten bygga in i myndigheten för att garantera orienteringsförmåga och anpassning?"⁵

Författarna pekade även på en rad mer avgränsade, men likväl grundläggande, problem som fanns förknippade med de rationalistiska styrmetoderna. Man hävdade t.ex. att den typ av uppföljning som modellen byggde på, där ambitionen var att ta fram kunskaper om avgränsade verksamheters och enskilda prestationers effekter i samhället, var oerhört svår att

¹ Ibid. s. 21 f.

² Ibid. s. 25 f.

³ Ibid. s. 3 f.

⁴ Ibid. s. 25.

⁵ Ibid. s. 36.

genomföra i praktiken. Man skrev att den nödvändiga "teoretiska kunskapen om orsak/verkan-relationerna är dåliga, data är bristfälliga och metoderna att hantera data är svåra att tillämpa."¹ Vidare ansågs ett fundamentalt problem vara "att resultatet av myndighetens verksamhet till stor del är beroende av kausalsamband som myndigheten har ofullständig kännedom om."² Det fanns överhuvudtaget en gräns för vad de formaliserade informations-systemen kunde uppnå, och den gränsen låg, uppgav författarna, förmodligen snävare än vad som i allmänhet förmodades.³

Rapporten om svårigheterna att bedöma statliga myndigheters verksamheter följdes tre år senare av en antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning – *Är verksamheten effektiv?*⁴ Den innehöll en mångfasetterad samling artiklar skrivna av myndighetstjänstemän, utredare och revisorer vid RRV, konsulter, och forskare. Boken var delvis en reaktion på Espings m.fl. nyss nämnda rapport.⁵ Avsikten var att redovisa olika synsätt, erfarenheter, problem och metoder för att på så sätt stimulera till tänkande och debatt kring styrningsfrågor inom offentlig förvaltning.⁶ Antologin kan ses som ett uttryck för att åtminstone delar av RRV kommit till insikt om att saker och ting var betydligt mer komplicerade än vad den rationalistiska styrmodellen medgav.

Antologin initierades och gavs ut av RRV. Ansvariga inom RRV var Göran Arvidsson, som sedan ett år tillbaka ansvarade för metodutvecklingen inom SEA, och Albert Bretschneider, som ingick i GD-staben men som också var verksam vid Handelshögskolan i Stockholm, liksom Rolf Lind som på konsultbasis medverkade som redaktör.⁷ I förordet klargjordes att författarna ensamma svarade för sina artiklar. Antologin trycktes i hela 3 000 exemplar. Flera av författarna varnade för överdrivna förhoppningar om att de styrmodeller som var under utveckling snabbt skulle kunna förbättra statsmakternas styrningskapacitet och förvaltningens effektivitet.⁸ Flera anknöt till idén om att styrning främst handlar om att organisera. Så konstaterade företagsekonomerna och organisationsteoretikerna från Göteborg universitet, ekonomie dr Nils Brunsson och professor Rolf Lundin, att statsmakternas styrning främst utövades "genom det sätt på vilket man väljer att bygga upp förvaltningsapparaten, vilka myndigheter som skapas och vilka instruktioner de ges."⁹ Denna styrning kunde sedan

¹ Ibid. s. 15.

² Ibid. s. 39.

³ Ibid. s. 55.

⁴ RRV 1979c.

⁵ *Hänt i verket* 1979 nr 9 s. 3.

⁶ RRV 1979c s. 5.

⁷ Lind och Bretschneider var båda verksamma vid EFI:s F-sektion (Förvaltningsekonomi).

⁸ Jfr RRV 1979c s. 14.

⁹ Brunsson och Lundin 1979 s. 180.

kompletteras med lagstiftning, utplacering av personer och budget. På grund av bristande beslutskapacitet måste dock budgetstyrningen begränsas till att omfatta enbart marginella förändringar, menade författarna. Genom budgetarbetet kunde man exempelvis inte se behovet av nya verksamheter och program eller ifrågasätta existerande verksamheter och program. Politikerna ansågs inte heller ha tillräckliga kunskaper om olika medel för genomförande för att formulera mål på det sätt och i den omfattning som det styrsystemet krävde.¹

Författarna menade vidare att myndigheterna lätt utvecklade motstrategier mot de återkommande och standardiserade granskningsaktiviteter som propagerades i den rationalistiska styrningen, särskilt som myndigheterna själva skulle stå för mycket av resultatinformationen. Externa och ad hoc-mässiga granskningar, t.ex. förvaltningsrevisioner, ansågs här ha en fördel. De gav mer grundläggande och helt nödvändiga kunskaper för beslutsfattarnas styrning. Beslutsfattarna fick en klarare bild av vilka samband som rådde, vilka typer av problem som fanns, vilka ambitioner man borde ha och vilka medel som var möjliga att använda. Det var just genom sådana insikter som det blev möjligt att formulera uppgifter och problem för myndigheterna. Och man tillade:

Principen är således den omvända mot den som låg till grund för programbudgeteringstanken – att beslutsfattaren skall undvika att befatta sig med medel genom att koncentrera sig på målformulering.²

RRV:s (och andras) externa granskningar borde syfta till att förse beslutsfattarna med information om hur en verksamhet fungerade i en mer teknisk mening, men också, och framförallt, med information om dess relationer till omgivningen. Det var nämligen främst genom sådan information som beslutsfattarna kunde inordna myndigheterna i olika system så att deras förändringsbenägenhet ökade.³

I en annan artikel underströk även forskaren vid Arbetslivscentrum Åke Sandberg, att styrning i huvudsak handlade om att organisera. Sandberg menade att den ”mekanistiska och hierarkiska syn” på förvaltningen som dominerade var bristfällig; den ”enkla mål-medel-modellen” fungerade inte.⁴ Förvaltningen var inte, som modellen utgick från, ett passivt instrument, och inte heller gick det att skilja på mål och medel på det sätt som modellen förutsatte. Sandberg påpekade också att de mål som politikerna formulerade lätt kunde bli

¹ Ibid. s. 181 f.

² Ibid. s. 183.

³ Ibid. s. 183 f.

⁴ Sandberg 1979 s. 251.

”argumenteringsunderlag” för byråkratin. Därför formulerade inte politikerna tydliga mål. En annan var att politiska mål i många fall inbegrep kompromisser mellan flera olika aktörer:

Det finns inga gemensamma prydligt deklarerade värderingar; mål och medel kan inte klart särskiljas. Tidspress gör att fullständig information inte är för handen. Nödvändiga beräkningar kan inte göras. Det skulle förutsätta dels kriterier för värdering och information om konsekvenser, dels att det finns en begränsad mängd konsekvenser som kan fullständigt överblickas; mängden inkluderar nämligen framtida konsekvenser och om dem kan man inte ha säker kunskap – framtiden är osäker.¹

Sandberg menade att man måste utgå från den osäkerhet och komplexitet som finns i förvaltningen och försöka skapa verksamhetsformer (eller göra ”institutionella investeringar” som han uttryckte saken) för att handskas med osäkerheten och komplexiteten. Detaljerad målstyrning ansågs här inte vara någon framkomlig väg i stället gällde det att styra genom att ”tillskapa en lämplig organisationsstruktur”.²

Med institutionella investeringar avses just att skapa en organisationsstruktur med enheter som inom, ur ”investerarens” synvinkel, tolerabla gränser åstadkommer sin egen kontinuerliga omvandling.³

Här upprepades således idén att myndigheterna skulle lära sig och förändras genom återkopplingar direkt från omgivningen. Sandberg underströk att sådan organisationsstyrning var ett sätt att minska behovet av annan löpande, detaljerad och resurskrävande styrning. Selektiva större utvärderingar borde vara det huvudsakliga komplementet till denna ’självreglering’.⁴

Ett sista bidrag i antologin som jag vill ta upp skrevs av RRV:s generaldirektör, Rune Berggren. Givet sin position var Berggren ganska tydlig i sina slutsatser. Han fastslog bl.a. att försöken att via mål/medel-analyser bryta ner entydiga övergripande mål till operationella delmål och program hade misslyckats. Erfarenheten hade lärt RRV att förutsättningarna för ett sådant arbetssätt i regel inte förelåg. Myndigheter hade alltför komplexa målbilder, och många mål var diffusa. Det var dessutom en internationell erfarenhet, menade Berggren, att ”politiker inte vill binda sig för en näraliggande framtid genom att formulera klara och entydiga mål för politiken inom olika områden.” Detta var inga temporära problem, menade Berggren.⁵

¹ Ibid. s. 253.

² Ibid. s. 257

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 257, 259.

⁵ Berggren 1979 s. 152.

Berggren lyfte också fram systemtanken. Han menade att det dominerande angreppssättet för granskning av resultat, där enskilda myndigheter fokuserades, var bristfälligt. Myndigheterna ingick i större system, och den typ av revision som behövdes var en där samordning, samarbete och samverkan mellan myndigheter fokuserades. Den systemtanke som Berggren förde fram, och som ju var alldeles grundläggande hos flera av kritikerna inom RRV, skulle komma att bli mycket framträdande bland många av RRV:s revisorer under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Till en del berodde det på att RRV 1978 hade slutfört det s.k. myndighetsprogrammet som startats 1967 och som innebar att alla myndigheter av betydelse skulle revideras.¹ Att problembilden i den allmänna debatten skiftade från styrning och kontroll av enskilda verksamheter och myndigheter till frågor om vad staten egentligen skall syssla med var säkerligen också en viktig förklaring. RRV behövde alltså ett nytt långsiktigt program, och i de systemorienterade förvaltningsrevisionerna låg en möjlig lösning. Men systemtanken var också, och framförallt om man får tro revisorerna själva, ett resultat av att revisorerna i sina granskningar hade kommit förvaltningssystemets komplexitet väldigt nära. Med stöd i de framväxande implementerings- och organisationsteorierna ifrågasatte de alltmer de ihärdiga försöken att styra och kontrollera varje myndighet för sig. Denna problematik diskuterades i flera skrifter om metoder för förvaltningsrevision.² I verksamhetsplanen från 1981 presenterade RRV sin syn på hur granskning av resultat och effekter i statlig verksamhet bör bedrivas:

Inriktningen av RRV:s insatser mot den samlade offentliga verksamhetens effekter innebär att insatserna ofta kommer att beröra flera myndigheter samtidigt. Ambitionen är att ge statsmakter och myndigheter ökad kunskap om hur olika naturliga sammanhängande "system" av verksamheter fungerar, en kunskap som är ett nödvändigt underlag för omprövning. Uppmärksamheten riktas främst mot åtgärder som de statliga myndigheterna direkt ansvarar för eller kan påverka. Verkets arbete skall koncentreras till att identifiera och beskriva hur olika system ser ut och hur de fungerar samt att beskriva samlade effekter av olika statliga åtgärder. Syftet är att ge indikationer på effektivitetsproblem och att lokalisera hinder för en effektiv resursanvändning. (– – –) Detta synsätt betonar beroendeförhållanden (relationer) mellan ett systems olika delar (komponenter). Helheten är inte detsamma som summan av delarna. I det systemorienterade betraktelsesättet betonas risken för suboptimeringar, dvs. att i och för sig effektiva delsystem motverkar varandra i strävan att uppnå övergripande målsättningar.³

¹ Premfors 1983 s. 47.

² Se t.ex. RRV 1977a och RRV 1982.

³ Ur RRV 1985c, förordet s. 4.

År 1985 sammanfattade RRV sin syn på revisionsuppgiften i en intern rapport, *Systemorienterad förvaltningsrevision – idé och genomförande*.¹ Skriften utarbetades av en arbetsgrupp ledd av Inger Rydén. Rydén kom från EFI, där hon hade arbetat nära bl.a. Rolf Lind och Bengt Jacobsson inom sektionen för förvaltningsekonomi. I förordet till rapporten gjorde Berggren i princip upp med det tidigare synsättet på staten som programbudgeteringen utgick från och som också hade legat till grund för förvaltningsrevisionen. Han skrev att RRV:s bok *Förvaltningsrevision i staten* från 1970 byggde på ett synsätt där varje myndighet sågs som en självständig och avgränsad organisation. Detta ansågs otillräckligt för att kunna bedöma "resultat och effekter i egentlig bemärkelse". För sådana bedömningar krävdes, ansåg Berggren, att hänsyn togs till att varje myndighet inte är en sluten organisation utan en del i ett större sammanhang. Berggren citerade sedan flitigt ur verksamhetsplanen från 1981 (se citatet ovan) och underströk, att varje myndighet var starkt beroende av såväl vad andra myndigheter gjorde som vad som pågick i omvärlden för att uppnå de samhällseffekter myndighetens verksamhet var avsedd att bidra till. Man måste, menade han, se myndigheten i ett systemorienterat perspektiv.²

Jag skall här inte i detalj redogöra för rapportens innehåll i övrigt. Idéerna anslöt i hög grad till ovan refererade rapporter och uppsatser. Den moderna organisationsteorin var framträdande i rapporten. Utöver svårigheterna att formulera entydiga mål och att konstatera effekter av vidtagna åtgärder framhölls att många problem hade karaktären av "eviga problem".³ Man tyckte sig behöva klargöra vissa fundamentala utgångspunkter:

Man måste inse att man även inom den offentliga sektorn har att leva med risk och osäkerhet! Många centrala beslut om offentliga åtgärder måste fattas utan att man kan vara alldeles säker på att de leder till avsedd måluppfyllelse, i varje fall inte "i första försöket". Det finns goda skäl att vara ödmjuk både när det gäller att omsätta politiska ambitioner i offentliga åtgärder och när det gäller att bedöma effektiviteten hos offentlig verksamhet. Det är inte enkelt vare sig att utforma och introducera åtgärder som leder till önskad måluppfyllelse eller att ta reda på vilka resultat och effekter som faktiskt uppnåtts.⁴

Det gällde att "förstå" hur de problemområden som skulle styras fungerade och att sedan styra genom att rekrytera, utbilda, utforma regler, fördela resurser samt samla upp och sprida erfarenhet, dvs. genom att organisera.⁵ I den framtida systemorienterade förvaltningsrevisionen

¹ RRV 1985c.

² Ibid. s. 3.

³ Ibid. s. 2.

⁴ Ibid. s. 4.

⁵ Ibid. s. 3.

skulle man därför utgå från verksamheten inom ett visst samhällsområde. Detta skulle ta sig uttryck i "att man låter ett åtagande bilda grund för såväl undersökning som bedömningar".¹

Forskarvärlden kraftsamlar – MEPOS-projektet

Ytterligare en 'arena' där de kritiska idéströmningarna fick fotfäste och utvecklades var det s.k. MEPOS-projektet. MEPOS, som stod för "Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn", var ett projekt som hade initierats och finansierats av Samarbetskommittén för långsiktligt motiverad forskning (SALFO).² Denna kommitté hade inrättats som ett fristående organ på förslag av Alva Myrdal-utredningen, men inordnades 1977 i den nyinrättade Forskningsrådsnämnden (FRN). Syftet med MEPOS-projektet var att belysa hur den offentliga sektorns expansion och omvandling hade påverkat villkoren för den politiska demokratin. Projektet kom under åren 1976-78 att fungera som ett slags tvärvetenskapligt seminarium med företrädare från företagsekonomi, psykologi, statsvetenskap, litteraturvetenskap, pedagogik och sociologi. Det leddes av Daniel Tarschys. Deltog gjorde också bl.a. Nils Brunsson, Peter Gorpe, Sten Jönsson, Anders Mellbourn, Rolf Lundin och Ulf Wennerberg – idel namn som vi känner igen från de andra 'arenorna'.

Flera uppmärksammade böcker publicerades inom MEPOS-projektet. Bland dessa bör nämnas Tarschys bok *Den offentliga revolutionen*,³ som var den första som publicerades inom projektet. Här beskrev Tarschys den svenska statens utveckling i ett historiskt perspektiv, pekade på nya drag i demokrati- och byråkratidebatten och diskuterade tänkbara utvecklingsriktningar för det framtida folkstyret. På flera ställen kommenterades senare års försök att styra förvaltningen med rationalistiska styrmetoder. Tarschys menade att samhällsstyrningen i växande utsträckning hade blivit en uppgift för "professionella planerare".⁴ De ekonomiska disciplinernas språkbruk och tänkande hade trängt djupt in i förvaltningen. Vad den offentliga sektorn åstadkom hade kommit att betraktas som "produkter" och "prestationer", och ingen blinkade längre när sådana immateriella aktiviteter som musicerande och folkbildning diskuterades i termer av "konsumenter" och "producenter".⁵ Parallellt med detta hade effektivitetsbegreppet fått en central plats i diskussionerna. Vidare hade budgetprocesser och planering alltmer kommit att präglas av mål/medel-tänkande inriktat på analys. Idén var,

¹ Ibid. s. 9.

² Se Tarschys 1978 s. 7 ff. om MEPOS-projektet.

³ Tarschys 1978.

⁴ Ibid. s. 8.

⁵ Ibid. s. 33.

menade Tarschys, att det offentliga kunde upplösas i tusentals enskilda prestationer och att varje liten bit kunde granskas var för sig. På samma sätt framställdes den enskilda individen som summan av ett knippe preferenser. Det offentliga maskineriet var tänkt att existera för att tillgodose medborgarnas efterfrågan på varor och tjänster. Det värderades därför, menade Tarschys, efter sina konkreta prestationer, eller "outputs", inte efter sådana mer svårgripbara faktorer som engagemang, känslor, lojaliteter, personlighetsutveckling eller skapande. Perspektivet ansågs rymma ett slags "varufetischism":

Vad det politiska systemet åstadkommer är varken makt eller vanmakt, varken förnuft eller oförnuft, varken rätt eller orätt, utan kollektiva och privata nyttigheter, varor och tjänster som behövs för att samhället skall bestå och folkhushållets hjul skall dunka vidare.¹

Tarschys fann denna utveckling oroväckande. Han frågade sig om vi håller på att få ett "folkstyre utan folk", där professionella experter tagit över och där det i förlängningen skymtade en representativ demokrati utan representanter, ett system där "teknokraterna på sin höjd bevakades av andra teknokrater."² Erfarenheten visade ju, menade han, att varken riksdag och regering eller myndigheter var villiga att agera enligt de populära recepten för offentlig planering och styrning. Politikerna ville inte formulera stringenta, övergripande mål och samtidigt avstå från alla "mindre spörsmål". Och myndigheterna var inte beredda att spela rollen av "målnedbrytande, kostnadsminimerande och prestationsmaximerande produktionsenheter". Överhuvudtaget tycktes centralstyrningen vara förknippad med mycket större svårigheter än man hade föreställt sig, menade Tarschys. Inte minst framstod relationerna mellan politiker och tjänstemän vara långt mer komplicerade och intrikata än vad "den etablerade överideologin" förutsatte.³

I ett mer konstruktivt avsnitt konstaterade Tarschys att det största problemet nog var den höga tron på hierarki och centralism; föreställningen om att myndigheterna skulle skicka oförvitlig resultatinformation till ett enda maktägande centrum som skulle kunna omforma informationen till vettiga och framåtsyftande beslut. De viktigaste frågor som behövde diskuteras var hur förvaltningen behövde "organiseras så att inte experter på olika områden av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid

¹ Ibid. s. 35 f.

² Ibid. s. 76.

³ Ibid. s. 91.

sina etablerade metoder och verklighetsbilder". En annan viktig fråga var hur "impulsflödet" skulle utformas. Vilken belastning tälde t.ex. de politiska beslutfattarna, undrade Tarschys.¹

En annan betydelsefull bok som gavs ut inom MEPOS-projektet var *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*.² Den skrevs av Nils Brunsson och Sten Jönsson. Boken innehöll en bred genomgång av kritiska idéer om rationalistiska styr- och beslutsmodeller. Studieobjektet var kommuner, och som den lätt provokativa titeln antyder fokuserades politikerna. Brunsson och Jönsson menade att införandet av de nya rationalistiska styridéerna i offentlig sektor hade handlat om att försöka få politikerna att anpassa sig till vissa modeller snarare än att empiriskt undersöka vilken roll politikerna spelade och kunde spela och anpassa styrningen därefter – politikerna "underordnades planeringsmodellen".³ Studier hade emellertid visat på svårigheter för politiker att finna sin roll i modellen. Författarna uppmärksammade t.ex. att politikerna i den amerikanska kongressen aldrig accepterade att arbeta på det sätt som programbudgeteringsmodellen förskrev. "De ville uppenbarligen bevara sitt inflytande över politiken", var Brunssons och Jönssons slutsats.⁴

Ett problem med de rationalistiska styridéerna ansågs vara att de utgick från att det fanns en vilja i centrum och att styrningen utövades genom en organisatorisk hierarki. Ett sådant "samförståndsperspektiv" ansågs möjligen vara lämpligt för privata företag, men för den offentliga sektorn måste man utgå från ett "konfliktperspektiv". Hela idén med demokratin var ju att olika synsätt och intressen skulle kunna komma till tals och tydliggöras. Att politiken hade konflikt som organisationsprincip hade, enligt författarna, stor betydelse för politikernas agerande och för hur styrsystemen kunde utformas.⁵ Brunsson och Jönsson hade t.ex. i sina empiriska studier inte kunnat se att man utifrån mål och riktlinjer givna av politikerna utarbetade alternativa lösningar vars konsekvenser sedan vägdes samman i ett val av det bästa alternativet. En sådan planeringsmodell ansågs inte vara tillämpbar på den verklighet politikerna arbetade i.⁶ Politikerna ville inte ha alternativ i ett sent skede av beslutsprocessen, menade Brunsson och Jönsson. När det väl fanns ett förslag att besluta om var det ofta skört och ett resultat av tysta överenskommelser och kompromisser. Diskussioner kring alternativ riskerade att ödelägga detta sköra beslut och då skulle all möda som lagts ner för att komma överens vara förgäves.⁷

¹ Ibid. s. 94.

² Brunsson och Jönsson 1979.

³ Ibid. s. 14, 21.

⁴ Ibid. s. 21.

⁵ Ibid. s. 12 f., 21.

⁶ Ibid. s. 114.

⁷ Ibid. s. 114 f.

En annan svårighet med de rationalistiska styridéerna var att det inte fanns något objektivt sätt att mäta nyttan av en myndighets agerande. Detta var särskilt problematiskt eftersom förvaltningen ansågs vara en budgetmaximerare.¹ Med deras kunskapsövertag tenderade myndigheterna att förse politikerna med sådan information som talade för ökade insatser. Författarnas slutsats blev att politikerna inte borde acceptera att agera i enlighet med de styrmodeller som var under utveckling. Politikernas handlande ansågs vara i hög grad rationellt och ändamålsenligt givet den roll de tilldelats.

En tredje och sista bok som bör nämnas från MEPOS-projektet var Peter Gorpes *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*.² Här diskuterades en rad olika styrtekniker och styrmodeller som hade prövats i svensk statsförvaltning under 1960- och 70-talen. Boken anknöt – föga överraskande – i hög grad till de skrifter som givits ut i Statskontorets SOP-projekt. Tonen var dock mer tillspetsad och lite mer raljant. Gorpe inledde boken med att tala om att han tyckte att ”déjà vu-upplevelserna” låg ”kusligt tätt” vid en genomläsning av böcker och tidskriftsartiklar om de rationalistiska styrmetoderna.³ Han konstaterade att många sådana metoder hade prövats – i Sverige och i andra länder – och varje gång med en stor skara entusiastiska anhängare. Metoderna var dock alltid oklart definierade och svåra att skilja från varandra, och varje gång undrade anhängarna förvånat varför metoderna inte fungerade. Slutsatsen blev dock aldrig att metoderna utgick från tveksamma grundföreställningar om det politiska systemets funktionssätt utan i stället prövades snarlika metoder, ofta under ny etikett. Senare i boken slog Gorpe fast att statsvetare och organisationsteoretiker tidigt hade insett att beslutsfattandet inte såg ut som den rationalistiska modellen antog, och Gorpe anslöt sig till kritikerna:

Även om politiska mål och företagsmål brukar uttalas vid högtidliga tillfällen är det inte säkert att man alltid har dessa i tankarna när ett visst beslut fattas. Då gäller det ofta att ta sig ur ett akut problem eller att undvika en annalkande kris snarare än att systematiskt arbeta sig fram mot målet. Stegen tas visserligen i allmänhet i den riktningen, men för att alls få någonting gjort måste man ibland kompromissa lite, ta ett halvt steg bakåt och ett åt sidan – ”muddling through”. Man har heller inte tid att undersöka alla alternativ och verkligen försäkra sig om att det bästa väljs. Man tar det första alternativet som verkar rimligt, det som man kan komma överens om – satisfiering i stället för optimering.⁴

¹ Ibid. s. 40.

² Gorpe 1978.

³ Ibid. s. 14.

⁴ Ibid. s. 61.

Enligt Gorpe behövde man inte alls förvåna sig över att de rationalistiska metoderna gång på gång misslyckades; man försökte ju "sälja en analysmodell som förutsätter ett helt annat politiskt (och besluts-)beteende än vad vi faktiskt har".¹ Beträffande de idoga försöken att införa målstyrning konstaterade Gorpe att mål sällan formulerades så klart som modellen förutsatte utan att de vanligtvis var vaga, tvetydiga och motstridiga. De metoder, eller medel, som användes för att hantera ett problem var heller knappast neutrala. Tvärtom ansåg Gorpe att "de värderingsmässiga skiljelinjerna" ofta rörde just valet av metoder. Det fanns också betydande osäkerhet vad gällde sambanden mellan åtgärder och resultat, vilket till stor del berodde på att en myndighet endast var en av många aktörer som påverkade utfallet på ett visst område. Detta gjorde att kontroll och uppföljning försvårades.²

I slutkapitlet ställde Gorpe den tillspetsade frågan om inte planeringsexperten och teknokrater hade utvecklat och marknadsfört så sofistikerade metoder för styrning och beslutsfattande att politikerna fått allt svårare att göra sig gällande.³ Inget tydde i alla fall på, menade han, att modellerna givit politikerna ett "bättre grepp om ratten". I den mån myndigheterna hade tagit fram särskilda plandokument hade departementens och politikernas tystnad "i allmänhet varit kompakt". Målstyrning användes inte; "politikerna styr sällan hela myndigheter på detta vis", var hans kommentar.⁴

I ett avslutande mer konstruktivt inriktat avsnitt citerade Gorpe flitigt ur Espings skrifter. Han slöt upp bakom idén att styrning i huvudsak sker, och måste ske, via "systemutformning" och att styrning via budgeten mer var att betrakta som finsnickeri. Den väsentliga uppgiften för politikern när det gäller att styra förvaltningen var, avslutade Gorpe, att vara uppmärksam på när strukturerna inte fungerar effektivt, när det finns luckor i systemet eller när det uppstår onda cirkelr i systemet för att då verka för att strukturen ändras.⁵

Förvaltningsutredningen

En viktig 'arena' och 'idéspredare' av de kritiska idéströmningarna var, slutligen, den Förvaltningsutredning som Ingemar Mundebo tillsatte 1976 för att se över styr- och organisationsfrågorna i staten.⁶ Avsikten var att underlätta för regeringen att ta ett djävare

¹ Ibid.

² Ibid. s. 78.

³ Ibid. s. 111.

⁴ Ibid. s. 117 f.

⁵ Ibid. s. 127.

⁶ Utredningen ersatte en parlamentarisk Besparingsutredning som Gunnar Sträng, efter påtryckningar från de borgerliga partierna, hade tillsatt 1975 (Strömblom 1979 s. 25). Andra utredningar av förvaltningspolitisk

och mer genomgripande grepp om byråkratin.¹ Utredningen skulle inte, såsom tidigare rationaliserings- och besparingsutredningar, fokusera konkreta besparingsförslag utan försöka utveckla mer generella modeller och metoder för besparingar och effektiviseringar. Ambitionen var att bygga in "institutionella förutsättningar" till att hålla tillbaka den offentliga sektorns expansion.²

I direktiven till utredningen anförde Mundebo inledningsvis att det mot bakgrund av de långsiktiga samhällsekonomiska perspektiven var nödvändigt att både stat och kommun var försiktiga med nya åtaganden och att alla möjligheter till besparingar togs till vara.³ Som ett led i det arbetet skulle utredningen pröva frågor om statsförvaltningens organisation och funktionssätt samt frågor som rörde planering och styrning av statlig verksamhet. Budgetprocessen lyftes fram särskilt. Utredningen skulle verka för förändringar i budgetprocessen dels för att undvika omfattande finansiella bindningar, dels så att den genererade beslutsunderlag som möjliggjorde mer omfattande prövningar av förvaltningsverksamheterna.

Senare fick Förvaltningsutredningen tilläggsdirektiv. Den direkta anledningen var en motion som inkom till KU året innan.⁴ Motionären menade att tiden var mogen att se över de allmänna principerna för den statliga verksamhetens organisation, främst mot bakgrund av kravet på demokratisk styrning. KU, och senare riksdagen, höll med om att det behövdes en förutsättningslös kartläggning av rådande rättsliga och faktiska förhållanden mellan riksdag, regering och myndigheter. De direktiv som regeringen gav Förvaltningsutredningen var allmänna. Uppgiften bestod i att "beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter".⁵ Utredningen tolkade det som att frågan gällde den offentliga sektorns styrbarhet. Huvudfrågorna blev vilka de konstitutionella förutsättningarna för styrning var samt hur den faktiska styrningen såg ut och hur den hade formats historiskt.

Förvaltningsutredningens form

Förvaltningsutredningens ledamöter bestod av åtta aktiva politiker. Flertalet hade ingått i 1975 års Besparingsutredning. Dock utsågs en ny ordförande, nämligen Daniel Tarschys. Mot

karaktär som den nya regeringen tillsatte var Byråkratiutredningen, Förvaltningsrättsutredningen, Decentraliseringsutredningen, Demokratiberedningen samt Stat-kommunberedningen.

¹ Se Förvaltningsutredningens direktiv (SOU 1979:61 s. 175).

² Se intervju med ledamoten i Förvaltningsutredningen Mats Svergfors i *Administrationstema* nr 2 1979 s. 32 f.

³ Se SOU 1979:61 s. 175.

⁴ Se SOU 1983:39 s. 9.

⁵ Ibid.

bakgrund av vad som framkommit tidigare i detta kapitel är det ingen särskild vågad gissning att valet av ordförande hade stor betydelse för utredningens inriktning, arbetssätt och resultat. Det var dock inte helt lätt för utredningen att hålla ifrån sig de organisationer som hade infört och utvecklat det styrsystem som den hade att se över. Som traditionen erbjöd förväntades utredningen inte genomföra några mer omfattande studier på egen hand. I stället skulle den enligt direktiven anlita Statskontoret och RRV för särskilda utredningsuppgifter – det var ju här erfarenheterna och kunnandet fanns.¹ Även vad beträffade utnämningar av sekreterare, sakkunniga och experter hade utredningen i praktiken små möjligheter att hålla stabsmyndigheterna utanför.

Inte minst RRV kom att skriva flera underlagsrapporter till utredningen. Flertalet handlade om verkets revision och utarbetades inom revisionsavdelningarna.² En rapport – *Kostnadsredovisning, uppföljning och resultatanalys i statsförvaltningen*³ – utarbetades dock inom prognosavdelningens s.k. MU-enhet (MU = myndighetsutveckling). Enheten hade bildats 1976 och leddes av Göran Arvidsson. Han hade några år tidigare skrivit en avhandling i företagsekonomi och sedan 1973 varit chef för RRV:s interna planerings- och budgetenhet ('controller' med dagens språkbruk). MU-enheten var tämligen stor och rymde många olika typer av verksamheter; utöver utveckling av styrmetoder t.ex. också utveckling av det datoriserade redovisningssystemet (System S) och utveckling av redovisningsprinciper.

Rapporten till Förvaltningsutredningen utarbetades inom det s.k. RAMP-projektet, som leddes av Bo Rangne. RAMP stod för ResultatAnalys, Mått och Prestationer. Vid en beskrivning av projektet framhöll Rangne att det var en del av SEA och att det syftade till att utveckla myndigheternas årliga resultatredovisning.⁴ Rangne konstaterade att det saknades en "etablerad metodik för mera systematisk erfarenhetsåtervinning – resultatredovisning" och att detta var "oacceptabelt".⁵ RAMP var ett försök att "utveckla någorlunda allmängiltiga principer och riktlinjer för (...) hur myndigheterna skall kunna förbättra sin resultatredovisning och resultatanalys."⁶

Efter en utvärdering av resultatredovisningen inom 65 myndigheter konstaterade Rangne i RRV:s rapport till Förvaltningsutredningen att prestationsmått bara angavs hos

¹ Ur Förvaltningsutredningens direktiv (SOU 1979:61 s. 177).

² *Arbetet med förvaltningsutredningens uppdrag till RRV*. PM RRV 770824 (Dnr 1977:1016).

³ RRV 1977b.

⁴ "RRV:s RAMP-projekt – kort presentation", PM 770511, s. 5 (dnr 1976:979). Se även "RAMP-projektet" artikel av Bo Rangne i *Hänt i verket* 1977 nr 9.

⁵ "RRV:s RAMP-projekt – kort presentation" 1977 s. 1 f.

⁶ *Ibid.* s. 5.

hälften av myndigheterna och att effekt- och produktivitetmått sällan förekom.¹ Mätningarna inriktades också på "det som relativt lätt och närliggande kan mätas" och sällan kunde mätten ställas mot mål.² Enligt Rangne visade materialet "att utrymme finns för utveckling av bättre redovisning av prestationer och effekter."³ Det behövdes en utveckling mot identifiering av prestationer som är mer relevanta i förhållande till kostnadsredovisningen. Vidare måste, menade Rangne, mått och indikatorer skapas som bättre belyser effekter utanför myndigheterna.⁴ Varför de olika svårigheter som redovisades hade uppträtt och mer precist hur man skulle åstadkomma mått och indikatorer som bättre belyste effekter diskuterades inte närmare.

Som vi skall se nedan kom Förvaltningsutredningen inte riktigt att dela den syn som Rangne presenterade i sin rapport om resultatredovisningen och det fortsatta arbetet med den. Det kan delvis ha berott på att det varken i utredningens sekretariat eller bland dess experter fanns någon från RRV:s prognosavdelning. Däremot fanns flera aktiva och f.d. revisorer. Bland annat utsågs förvaltningsrevisorn Rolf Annerberg till huvudsekreterare.

Utredningens innehåll

Förvaltningsutredningen lämnade sitt huvudbetänkande *Förnyelse genom omprövning* i september 1979.⁵ Utredningen instämde i stort i Ingemar Mundebos problembeskrivningar av det aktuella läget. Centralt stod oförmågan att ompröva statlig verksamhet. Bristande beslutsunderlag pekades ut som det viktigaste hindret för omprövning. Man menade att det material som riksdag och regering hade att utgå från i regel var av expansiv karaktär och att det mer sällan fanns underlag som belyste möjligheterna till minskad resurstilldelning. Utredningen konstaterade att de olika budgettekniker som hade prövats under senare år inte hade varit särskilt framgångsrika i detta avseende. Exempelvis menade den att programbudgeteringen endast hade lett till en granskning "på marginalen".⁶ Även myndigheternas organisation utpekades som ett hinder för omprövning. Enligt utredningen hade mycket resurser bundits genom tidigare beslut om t.ex. investeringar i anläggningar, kunskaper och kompetens. Detta gjorde att myndigheterna kunde ha svårt att flytta resurser från en verksamhet till en annan mer prioriterad.

¹ RRV 1977b s. 30.

² Ibid.

³ Ibid. s. 31.

⁴ Ibid.

⁵ SOU 1979:61.

⁶ Ibid. s. 43.

Förvaltningsutredningen föreslog en rad förändringar för att förbättra beslutsunderlaget till regeringen. Av avgörande betydelse för möjligheterna att ompröva åtaganden ansågs vara tillgången på information om uppnådda resultat och effekter.¹ För att regeringen skulle få användbar information av det slaget ville utredningen att regeringen skulle ha en tydligare strategi för när "översyner" skulle ske och vad de skulle bestå i. Det rädde enligt utredningen oklarhet hos beslutsfattarna om vilket underlag som var möjligt att ta fram. Samtidigt visste inte alltid myndigheter och utredare vilket underlag som efterfrågades. Beslutsfattarna måste därför bli bättre på att formulera vilka krav de ställer på beslutsunderlaget.²

Förvaltningsutredningen underströk alltså vikten av att regeringen får ett användbart beslutsunderlag. Ännu viktigare tycks dock frågan ha varit om *vem* som skall ta fram detta beslutsunderlag. Enligt utredningen måste myndigheterna engageras i översynsarbetet. Inom dessa ansågs det finnas "värdefulla kunskaper om tillgängliga resurser och om hur dessa kan disponeras samt om vilka konsekvenser omprioriteringar har".³ Utredningen framhöll dock att myndigheter ofta hade svårt att genomföra utvärderingar och omprövningar inom de egna verksamhetsområdena.⁴ Ett problem med sådan "intern utvärdering" var, enligt utredningen, att det rädde osäkerhet om vilken skyldighet myndigheterna hade att bedriva sådan verksamhet. Att myndigheter själva omprövade verksamhet kunde uppfattas som att de ifrågasatte politiska mål.⁵ Att "interna utvärderingar" uteblev kunde också bero på att myndigheten var fast i gamla tanke- och idémönster, vilket ledde till oförmåga att se behov av förändringar. Ytterligare en orsak som nämndes var att endast vissa verksamheter ger påtagliga resultat som relativt snabbt och enkelt kan värderas av ansvarig myndighet. Flertalet verksamheter ansågs ha effekter av mer indirekt slag som blir påtagliga först på längre sikt, och att utvärdera dessa beskrevs som betydligt svårare och mer resurskrävande. Ofta var dessa senare verksamheter också sektorsövergripande och kunde av den anledningen inte utvärderas av enskilda myndigheter.⁶ RRV:s rapport – den som hade utarbetats av Bo Rangne – hade ju också visat, framhöll utredningen, att det endast i undantagsfall fanns förutsättningar för den enskilda myndigheten att följa upp verksamhetens resultat i relation till dess kostnader; "systematisk och regelbunden utvärdering av den egna verksamheten är sällsynt", kunde utredningen konstatera.⁷ Utredningen var inte optimistisk vad gällde utrymmet för

¹ Ibid. s. 89.

² Ibid. s. 87.

³ Ibid. s. 111.

⁴ Ibid. s. 118.

⁵ Ibid. s. 90.

⁶ Ibid. s. 91.

⁷ Ibid. s. 119.

förbättringar på detta område. Svårigheterna ansågs inte bara, eller ens huvudsakligen, vara av administrativ art. Det ansågs i grunden vara svårt att mäta resultaten på ett enkelt och entydigt sätt. Dessutom kunde man inte alltid förvänta sig att myndigheterna skulle vara villiga att redovisa alla resultat på det sätt som modellen krävde, särskilt inte i budgetprocessen. Anslagsframställningen var ju trots allt, menade utredningen, inriktad på en argumentation för ytterligare resurser. Det lönade sig inte för myndigheterna att redovisa goda resultat i form av besparingar och effektiviseringar.¹

För att få myndigheterna att aktivt pröva sin egen verksamhet menade utredningen att det inte räckte med de generella besparingsuppmärksamheter som fanns i t.ex. allmänna verksamhetsplaner, rationaliseringsförordningen och de generella petitaanvisningarna. Dessa måste kompletteras med selektiva styrmedel från statsmakternas sida.² Utredningen föreslog att regeringen tydligare skulle ange när och hur översyner skulle genomföras av en enskild myndighet. Detta kunde ske genom särskilda anvisningar i samband med budgetprocessen, genom särskilda uppdrag eller genom särskilda planeringsdirektiv. Men utredningen konstaterade samtidigt att den här typen av selektiva styrmedel måste baseras på ingående kunskaper om förhållandena vid berörda myndigheter. Det var därför en stor fördel om direktiven kunde utformas ”i nära kontakt med berörda myndigheter”.³

Svårigheterna för enskilda myndigheter att ta fram relevant och tillförlitligt beslutsunderlag föranledde utredningen att understryka betydelsen av att beslutsunderlag även togs fram av andra organ. Vid sådan ”extern utvärdering” kunde granskningen ske mer förutsättningslöst. Utredningen menade att Regeringskansliet var en viktig extern utvärderare och att kansliet behövde ta på sig en mer aktiv roll. Utredningen påminde om att beslut om att ompröva verksamhet är en politisk uppgift och att omfattningen och inriktningen av översynsarbetet därför måste styras av den politiska ledningen.⁴ Själva översynerna måste dock ske utanför Regeringskansliet, exempelvis inom det statliga kommittéväsendet, RRV, Statskontoret eller med hjälp av forskare. Detta ställde dock krav på bättre strategiskt tänkande inom Regeringskansliet, därför borde särskilda ”översynsgrupper” inrättas i departementen.

Utredningen underströk också att det tar tid att utforma ett fullgott beslutsunderlag. Omprövningar måste ofta baseras på underlag som tas fram i samverkan mellan många olika aktörer. Utredningens uppfattning var att det sällan är möjligt att i den årliga budgetprocessen

¹ Ibid. s. 119 f.

² Ibid. s. 118.

³ Ibid. s. 118.

⁴ Ibid. s. 95.

inrymma ett sådant förberedelsearbete, och därför borde huvuddelen av översynsarbetet läggas vid sidan av budgetprocessen.¹ Ingående granskningar borde endast genomföras av ett begränsat antal områden varje år. Resterande områden bör granskas mer översiktligt.²

Utöver att förbättra beslutsunderlaget ansåg Förvaltningsutredningen att förvaltningen behövde ges ökad handlingsfrihet dels för att snabbt kunna genomföra politiskt fattade beslut, dels för att på eget initiativ anpassa verksamheten till förändrade krav i omvärlden.³ Beslut om mer begränsade besparingar och omprioriteringar kunde myndigheterna ofta själva fatta, men då fick inte myndigheternas resurser vara låsta, menade utredningen. Utredningen ansåg dock inte att frågor om intern organisation skulle delegeras fullt ut till myndigheterna. Förändringar i förvaltningens struktur ansågs nämligen vara "ett resultat av förändrade politiska värderingar och prioriteringar".⁴ Huvuddragen i myndigheternas organisation måste därför även framdeles beslutas av regeringen (ibland av riksdagen) och läggas fast i deras instruktioner. Utredningen menade dock att regeringen i högre grad i varje enskilt fall måste fundera över vilken typ av organisation som lämpar sig bäst. Olika organisationsformer gav nämligen myndigheterna olika grad av frihet att själva organisera sin verksamhet. Utredningen tog också upp en del personalfrågor. Den menade bl.a. att personalplanerings- och personalutvecklingsarbetet behövde utvecklas vid alla större myndigheter. Omprioriteringar medför i regel att personal måste övergå till nya arbetsuppgifter, och detta skulle underlättas om myndigheterna hade en bra personalplanering. Samtidigt underströk dock utredningen vikten av en stark central personaladministration.⁵

Frågan om regeringens konstitutionella utrymme att styra myndigheterna diskuterade Förvaltningsutredningen i ett särskilt betänkande: *Politisk styrning – administrativ självständighet*.⁶ Utredningens grundsyn var att regeringsformen i princip gav regeringen oinskränkt befälsrätt över myndigheterna. Undantagna var endast ärenden som faller inom ramen för RF 11:7, och det området var enligt utredningen starkt begränsat.⁷ Utredningen framhöll även att enskilda statsråd och departementstjänstemän genom informella kontakter stod fria att påverka myndigheternas handlande, kanske även vad gäller frågor som täcks av RF 11:7.⁸

¹ Ibid. s. 93, 109.

² Ibid. s. 94.

³ Ibid. s. 145.

⁴ Ibid. s. 147.

⁵ Ibid. s. 169 ff.

⁶ SOU 1983:39.

⁷ Ibid. s. 26 f. Således ansågs regeringen vara oförhindrad att bestämma i enskilda frågor som rör myndigheternas organisation, beslutsformer, administration, samverkan med andra myndigheter, effektivitet, rationaliseringar, resurs-hushållning, initiativverksamhet, utvecklingsarbete och andra frågor av liknade slag. RF 11:7 ansågs inte heller omfatta myndigheternas s.k. faktiska handlande, t.ex. undervisning, sjukvård, rådgivning, tillsyn och övervakning.

⁸ Ibid. s. 100.

Utredningen menade att föreställningen om att detta skulle utgöra ministerstyre var ett "missförstånd", eftersom sådana "viljeyttringar" inte är rättsligt bindande för myndigheten.

Även om Förvaltningsutredningen menade att regeringen i rättslig mening *fick* styra förvaltningen i betydligt större utsträckning än vad många tidigare gjort gällande så var det inte detsamma som att regeringen *borde* styra förvaltningen i betydligt större utsträckning än tidigare. Utredningen gjorde följande viktiga markering:

Lika lite som något av de andra mål som uppställts för olika reformsträvanden inom förvaltningen är den politiska styrbarheten ett värde som i varje läge måste ges företräde. Den är i stället ett av flera önskemål som riktas mot förvaltningen och måste följaktligen vägas mot andra sådana önskemål. Sådana vägningar är emellertid aldrig slutgiltiga.¹

Utredningen menade här att statsmakterna i många fall medvetet hade valt att ge förvaltningen långtgående självständighet. Styrbarheten kunde visserligen ha tillmätts stor betydelse, men ändå ha fått stå tillbaka för andra högre prioriterade värden, t.ex. rättssäkerhet, mångfald och lokal förankring.

Det skall nämnas att Förvaltningsutredningens grundagstolkning kom att kritiseras av många juridiska instanser.² Man menade att begreppet myndighetsutövning och lagtillämpning hade givits alltför snäv betydelse och att RF 11:7 i högre grad än vad utredningen angett begränsade området inom vilket regeringen kan styra myndigheterna. Kritik riktades också mot utredningens syn på informella kontakter mellan departementet och myndigheter.

Förvaltningsutredningen och den rationalistiska styrmodellen

Förvaltningsutredningen diskuterade många olika frågor utefter många olika linjer. Vid en generös tolkning skulle man kunna säga att den i delar knöt an till Programbudgetutredningen och Budgetutredningen. Den framhöll ju t.ex. att regeringens beslutsunderlag behövde förbättras och att budgetdokumenten behövde utvecklas för att åstadkomma detta. Den framhöll också att Regeringskansliet behövde frigöra resurser för att fatta mer övergripande och långsiktiga beslut. Det fanns också en förhoppning om att myndigheternas flexibilitet och kreativitet skulle komma att öka om de gavs större möjligheter att besluta om sin egen administration.

¹ Ibid. s. 97.

² RRV 1996a s. 256 f.

Samtidigt som Förvaltningsutredningen uttryckte viss kontinuitet fanns det dock idéer och förslag som bröt tämligen tvärt med tidigare utredningar. En sådan fråga gällde vem som skulle förse Regeringskansliet med beslutsunderlag. Förvaltningsutredningen menade visserligen att myndigheterna kunde förse Regeringskansliet med viktig information. Samtidigt är en fullt rimlig tolkning av utredningen, att i huvudsak andra aktörer måste stå för huvuddelen av beslutsunderlaget. Förvaltningsutredningen ville också förlägga mycket av informationshanteringen utanför budgetprocessen. Utöver att myndigheter rent allmänt kunde ha svårt att pröva sin egen verksamhet i samband med äskande av medel så ansågs tidsfristerna i budgetprocessen vara alltför korta för den typ av information som regeringen behövde för att ompröva och omprioritera verksamheter. Den löpande resultatuppföljningen borde allmänt tonas ner till förmån för mer djuplodande och selektiva översyner av olika politikområden, menade utredningen.

Ytterligare en fråga gällde synen på politik och förvaltning. Förvaltningsutredningen påminde med jämna mellanrum om att många "administrativa" beslut faktiskt var politiska. Även vilka översyner som skulle göras och vilken typ av information som skulle produceras ansågs i grunden vara politiska frågor. Det var därför Regeringskansliet aktivt skulle leda översynsarbetet. Utredningen manade också till återhållsamhet vad gällde delegering av beslut om myndigheternas interna organisation och chefsrekryteringar. Även detta var viktiga politiska beslut.

Utredningen ifrågasatte också försöken att införa generella styrmodeller. Det gällde att verksamhets- och situationsanpassa styrningen. Man underströk att förvaltningen var komplex och heterogen och att myndigheterna måste styras på olika sätt. Utredningen varnade också för att den demokratiska styrningen rent allmänt prioriterades för ensidigt; som det nu var uppmanades departementen att hela tiden styra myndigheterna, vilket gjorde att andra viktiga värden hamnade i skymundan.

SEA fortsätter att utvecklas

Ovan har vi sett att det under 1970-talet växte fram kritiska idéströmningar vad gällde styr- och organisationsfrågor inom staten. De rationalistiska styridéerna utsattes för omfattande och stundtals hård kritik, och kritiken kom från flera olika håll. Noterbart är att delar av RRV och Statskontoret tog aktiv del i dessa diskussioner. Parallellt med dessa aktiviteter pågick emellertid annan verksamhet vid de båda verken. RRV hade ju i samband med utvärderingen

av programbudgeteringen aviserat att man ämnade fortsätta att utveckla styrmodellen inom ramen för det SEA-program som drevs av prognosavdelningen. Verket hade också klargjort att man tänkte sprida SEA-programmet genom fortsatta utbildnings- och stödinsatser till departement och myndigheter. Regeringen hade också ställt sig bakom dessa ambitioner.

RRV:s prognosavdelning kom under 1970-talets senare hälft att avsätta betydande resurser för utbildning och information i budgettekniska och ekonomiadministrativa frågor.¹ Den kom också att producera ett stort antal s.k. SEA-skrifter. Det rörde sig dels om ganska ambitiösa böcker, dels om mer populariserade häften.² I dessa skrifter var prognosavdelningen allmänt välvilligt inställt till de rationalistiska styrmetoderna. Men tonen var inte lika entusiastisk som i t.ex. Programbudgetutredningen och Budgetutredningen. Delvis påverkade av den kritiska diskussion som pågick runt omkring kom åtminstone vissa personer, särskilt på chefsnivå, att förorda en mer pragmatisk hållning.³ Programbudgetidéerna utgjorde dock alltjämt basen för SEA-arbetet, vilket också chefen för prognosavdelningen, Åke Sanell, tydligt deklarerade:

De grundläggande idéerna i programbudgeteringen har införlivats i RRV:s utvecklingsarbete. De ligger bakom olika projekt som bedrivits i en del fall sedan lång tid. Främst berör de verksamhetsplanering, budgetering och löpande styrning, samt olika sätt att beskriva, analysera och följa upp verksamheten.⁴

'Buggruppen' och budgethandbokens tillkomst

I föregående kapitel framgick att Finansdepartementets budgetavdelning kom att agera alltmer passivt under 1970-talet i takt med att departementets politiska lednings intresse för programbudgeteringen minskade, men att det samtidigt, på tjänstemannanivå, fanns personer som förespråkade en fortsatt utveckling av programbudgeteringen och som önskade se ett slags nystart när den borgerliga regeringen övertog regeringsmakten 1976. Detta lyckades man också med genom att kort efter regeringsskiftet skriva ihop en proposition, där RRV:s förslag att vidareutveckla programbudgeteringen inom ramen för SEA sanktionerades.

¹ Ringström 1987 s. 24; Sanell 2003-08-14.

² Bland böckerna som gavs ut i SEA-serien kan nämnas *Metoder för myndighetsanalyser* (1975), *Effektivare budgetering och uppföljning* (1980a och 1985a) och *Prestations- och effektbeskrivning* (1977). Bland häftena som gavs ut kan nämnas *Verksamhetsplanering – är det svårt?* (1979b), *Hur kan man få bättre resultatanalys?* (1979a) och *Vad kan arbetsenheten få ut av planering?* (1981). Nämnas kan också att RRV 1983 gav ut en bok tillsammans med Statskontoret om s.k. SKI-analys, *Samhällsekonomiska Kostnads/intäktsanalyser. Vad går de att använda till och hur ska man tolka dem?* (RRV 1983a).

³ Sanell 2003-08-14.

⁴ "Modernisering av budgetsystemet", artikel av Åke Sanell i *Hänt i verket* 1978 nr 13 s. 4.

Tjänstemännen på budgetavdelningen nöjde sig dock inte med att sanktionera ett fortsatt arbete med SEA utan de tog nu ett betydligt fastare grepp om idé- och metodutvecklingen.¹ Under budgetchefen Bengt A. W. Johansson, som var en stor tillskyndare av de rationalistiska styridéerna,² bildades en särskild budgetutvecklingsgrupp, senare kallad buggruppen. Den leddes av avdelningens enda kansliråd.³ Gruppen var informell och i hög grad ett svar på det omfattande metodutvecklingsarbete som pågick inom stabsmyndigheterna; man ansåg att det behövdes någon som kunde leda arbetet och reagera på alla idéer och propåer som kom underifrån.⁴

År 1977 tog buggruppen initiativ till en större budgetreform. Ett viktigt inslag i denna reform var den s.k. budgethandboken som gavs ut 1978. Från och med budgetåret 1980/81 ersatte boken de allmänna petitaanvisningarna.⁵ För det praktiska arbetet med boken bildades en arbetsgrupp sammansatt av personer från buggruppen och RRV.⁶ RRV-tjänstemännen kom att stå för stora delar av själva hantverket, under ledning av Bo Rangne och Hans Holmberg, som var anställda vid prognosavdelningen.⁷ RRV anlidade även konsultföretaget Techniques d'Organisation AB (TOS) för att bl.a. hjälpa till med "utarbetandet av metodikdelen i budgethandboken".⁸

Samarbetet mellan buggruppen och RRV:s tjänstemän kännetecknades av två saker: dels dess intensitet och höga grad av informalitet, dels att mycket av utbytet ägde rum på låg nivå.⁹ Såväl departementsledningen som myndighetsledningen hade begränsad insyn i och kännedom om innehållet i det arbete som pågick i arbetsgruppen.¹⁰ Till och med budgetchefen och ansvariga avdelnings- och enhetschefer på RRV hade begränsad kännedom om vad som pågick i arbetsgruppen.¹¹ Dåvarande chefen för planeringsavdelningen berättar i min intervju med honom: "Vi tappade kontrollen över vad de höll på med, och jag minns att jag blev ganska irriterad över att inte kunna påverka budgethandboken."¹² Sanell framhåller också hur

¹ Arvidsson 2003-08-12; Sanell 2003-08-14; Strömberg 2003-08-15.

² Sanell 2003-08-14; Strömberg 2003-08-15.

³ Bland dem som kom att leda "buggruppen" kan nämnas Hjalmar Strömberg, Jan Landahl, Gert Jönsson och Bengt Nordström (Nordström 2002-02-12).

⁴ Jönsson 2002-02-12; Strömberg 2003-08-15.

⁵ Budgethandboken kompletterades också av årliga generella kompletteringsanvisningar (ÅA) och särskilda anvisningar till enskilda myndigheter.

⁶ RRV 1978 s. 4 f.

⁷ Se "Budgethandbok för statsförvaltningen", Projektplan 771017 (Dnr 1977:1179).

⁸ "Konsultkontrakt mellan RRV och TOS", RRV PM 780519 (Dnr 1977:1179).

⁹ Berggren 2002-01-30; Sanell 2003-08-14; Arvidsson 2002-02-06; Nordström 2002-02-12; Ringström 1987 s. 24 f.; se även intervjuer i *Hänt i verket* med Åke Sanell (nr 18 1976 s. 7), Göran Arvidsson (nr 4 1984 s. 2 f.) och Gert Jönsson (nr 1 1987 s. 4).

¹⁰ Mundebo 2003-04-11; Berggren 2002-01-30; Holmberg 2003-04-15.

¹¹ Eriksson 2003-05-07; Arvidsson 2003-08-11.

¹² Sanell 2003-08-14.

Bo Rangne och hans kolleger presenterade PM och idéer i ett sent stadium och att de inte sällan försvarade sina förslag med att argumentet att de redan var förankrade i budgetavdelningen.¹

Budgethandbokens innehåll

De viktigaste förändringarna i budgethandboken jämfört med de tidigare petitaanvisningarna uppgavs vara att kraven på myndigheternas anslagsframställning hade differentierats så att den enskilda myndighetens situation och särprägel bättre skulle beaktas. Ökade krav hade också ställts på att anslagsframställningarna skulle utformas i nära dialog med departementen. Boken innehöll även en beskrivning av budgetprocessen på statsmaktsnivå och en översikt över de olika anslagsformerna. Däremot nämndes inte försöksverksamheten med programbudgeteringen och de problem som RRV hade iakttagit i sin utvärdering.² Inte heller kommenterades den kritiska diskussion kring de rationalistiska styrmetoderna som pågick i prognosavdelningens och Budgetsdepartementets omedelbara närhet.

I budgethandbokens inledning betonades som sagt behovet av att myndighets- och situationsanpassa kraven. Av själva anvisningstexten framgår dock att dessa anpassningskrav skulle ske inom en ganska snäv ram. Ambitionerna var fortsatt höga och tron på den enskilda myndighetens vilja och förmåga stor. I en "allmän översikt" skulle myndigheten ange syftet med verksamheten, diskutera avgränsningar av sitt verksamhetsområde samt beskriva och analysera myndighetens verksamhet mot bakgrund av kartläggningen av verksamhetsområdet.³ Beträffande den första punkten – syftet med verksamheten – uppmanades myndigheten att konkretisera målen och redogöra för om och i så fall hur vissa mål stod i konflikt med eller överlappade andra mål för myndigheten eller för annan myndighet eller organisation. Myndigheten borde också precisera ambitionsnivåer för olika mål och prioriteringar mellan olika krav och mål. Ytterligare en fråga som borde diskuteras i anslutning till syftet med och kraven på verksamheten var "ändrade förhållanden och utvecklingstendenser" som kunde "motivera förändringar i mål och arbetsuppgifter."⁴

Beträffande den andra punkten – avgränsning av verksamhetsområdet – uppmanades myndigheten att kartlägga verksamheten, bl.a. genom att klargöra gränserna gentemot andra

¹ Ibid.

² Försöksverksamheten med programbudgetering nämns inte i någon PM i den akt om arbetet med budgethandboken som finns bevarad i RRV:s arkiv (se RRV dnr 1977:1179).

³ RRV 1978 s. 35 f.

⁴ Ibid. s. 35.

myndigheters verksamheter och verksamhetens former. Myndigheten skulle också prioritera bland sina huvuduppgifter och belysa förändringar av myndighetens verksamhetsområde. Mot bakgrund av dessa beskrivningar skulle myndigheten – och det var den tredje punkten – diskutera hur myndigheten kunde indelas i program och verksamhetsgrenar. Här skulle argument för och emot olika alternativ anges. En diskussion skulle även föras om sambandet mellan program och verksamhetsgrenar; det gällde att ge en ”analys av hur alternativa resursavvägningar mellan programmen skulle påverka slutresultatet.” Ytterligare frågor som skulle diskuteras var faktorer som ”påverkade behovet av efterfrågan på myndighetens tjänster” samt pågående utredningar och förslag som påverkade efterfrågeutvecklingen.¹

I en kommentar till dessa krav underströks betydelsen av att myndigheten vid en analys av målen särskilt skulle urskilja de krav som hänförde sig till ökad efterfrågan, nytillkomna uppgifter m.m. respektive de krav som var uttryck för myndighetens egen önskan att förändra ambitionsnivån. Det var också väsentligt att myndigheten med ”kvantitativa eller kvalitativa mått” uttryckte den grad av måluppfyllelse som den eftersträvade. Man klargjorde att planerad verksamhet skulle grundas på uppgifter om utvecklingen inom myndighetens område samt tidigare resultat. Trender inom verksamhetsområdet skulle redovisas och uppgifter om produktionen av varor och tjänster belysas med siffermaterial.² Ärenden skulle fördelas på olika grupper efter deras art, grad av komplexitet, prioritet etc. Uppgifter skulle också lämnas om de anspråk som intressenter ställer på myndigheten samt hur och i vilken utsträckning de hade kunnat tillgodoses. Detta kunde belysas med hjälp av uppgifter om köer, balanser, väntetider m.m. Förändringar över åren liksom de faktorer som har påverkat anspråkens utveckling skulle belysas och konsekvenserna av köer etc. analyseras.³

Under rubriken ”utveckling och prognos” utvidgades kraven ytterligare. Myndigheten skulle bl.a. presentera en s.k. resultatanalys, dvs. en ”systematisk bearbetning av tillgänglig information, som möjliggör en bättre förståelse av vad som har gjorts (prestationerna), vilka effekter detta har fått samt sambanden mellan resursinsatser, prestationer och effekter.”⁴ Här skulle myndigheten arbeta på olika nivåer. Det gällde t.ex. att finna beskrivande mått, skalor och indikatorer som kunde användas för att belysa prestationer och effekter. Myndigheten skulle även genom uppföljningar diskutera ”vilken kombination av resurser som har valts och om denna kombination har varit den bästa möjliga för att uppnå den redovisade produktionen

¹ Ibid. s. 36.

² Ibid. s. 37.

³ Ibid. s. 38.

⁴ Ibid. s. 42.

till så låg kostnad som möjligt.”¹ Orsaker till avvikelser mellan plan/prognos och utfall skulle också diskuteras. Genom utvärderingar skulle myndigheten slutligen också analysera ”sambanden mellan å ena sidan den egna verksamheten och dess produkter (prestationer) och å andra sidan prestationernas effekter på den omgivande miljön (’samhället’)”.² Här avsågs samhälleliga konsekvenser i vid mening, för medborgarna, andra myndigheter, kommuner och externa intressenter. Redovisningen skulle också täcka in vad mån myndighetens verksamhet tillgodosett olika intressenters krav. Fanns det någon grupp som var – eller hade anledning att vara – otillfredsställd med sitt utbyte av myndigheten?

Resultatanalysen skulle följas av ett budgetförslag. Här var det viktigt att myndigheten motiverade sina förslag om förändrade verksamhetsinriktningar och ambitionsnivåer, och detta skulle göras med utgångspunkt i den allmänna översikten och resultatanalysen. Olika verksamhetsinriktningar och ambitionsnivåer skulle diskuteras och generera olika budgetförslag. Minst ett budgetförslag skulle innebära minskade kostnader jämfört med året innan.³

Budgethandboken prövas

Budgetavdelningen gav RRV i uppdrag att ”ge ut och tillhandahålla myndigheterna budgethandboken samt som ett led i verkets uppgifter vid moderniseringen av budgetsystemet svara för erforderlig information och utbildning.”⁴ I praktiken kom ansvaret för genomförandet att skötas av den samarbetsgrupp som hade utvecklat boken.⁵ RRV satsade betydande resurser på utbildningsverksamhet kring handboken, med tonvikt på planering och budgetering. Budgetavdelningen deltog också flitigt i utbildnings- och informationsarbetet.⁶

År 1980 genomfördes även en utvärdering av budgethandboken. För arbetet ansvarade Bo Rangne och Hans Holmberg.⁷ Enligt projektplanen var syftet med utvärderingen bl.a. att stimulera ”intresset för budgetmoderniseringen” och att ”ge underlag och impulser för nästa upplaga av budgethandboken.”⁸ I utvärderingsrapporten klargjordes även att utvärderingen var ett ”första led i en successiv kartläggning av utvecklingsarbetet”.⁹ Skrivningarna vittnade

¹ Ibid. s. 45.

² Ibid. s. 46.

³ Ibid. s. 47 f.

⁴ Ibid. s. 3.

⁵ Ibid. s. 5.

⁶ RRV 1980b s. 2; Sanell 2003-08-14.

⁷ Ibid. s. 3.

⁸ ”Utvärdering av budgethandbokens effekter”, Projektplan 790829 (RRV dnr 1979:868).

⁹ RRV 1980b, förordet.

om att utvärderingen, precis som utvärderingen av programbudgeteringen, inte handlade om att pröva den modell som boken utgick från utan att upptäcka brister som kunde korrigeras.

I ett viktigt avseende skilde sig dock utvärderingen av budgethandboken från utvärderingen av programbudgeteringen. Två externa aktörer anlätades nämligen för det praktiska utvärderingsarbetet. Hur pass extern den ena aktören var kan dock diskuteras; det var nämligen samma konsultföretag, TOS, och samma konsult, Ernst Nilsson, som hade anlåtats tidigare för att utveckla "metodikdelen" i budgethandboken. Nilsson hade också varit engagerad i det RAMP-projekt som Bo Rangne tidigare hade bedrivit, och där hade Nilsson förespråkat ett synsätt på styrning som utgick från en mål/medel-analys och även understrukt betydelsen av att verksamheterna följdes upp med mått för resursinsatser, prestationer och effekter.¹ Den andra utvärderingen genomfördes av doktoranden i företagsekonomi och organisationsteoretikern vid EFI:s F-sektion, Bengt Jacobsson. Valet av Jacobsson hade sin grund i Göran Arvidssons tidigare samarbete med Rolf Lind. Lind hade som vi minns varit redaktör för RRV:s antologi *Är verksamheten effektiv?*, som gavs ut i mars 1979.²

TOS utvärdering

TOS angav att syftet med deras utvärdering var att redovisa vilka effekter budgethandboken hade haft på myndigheternas anslagsframställningar och att sammanfatta myndigheternas förslag till komplettering och förbättring av handboken.³ De använde samma metoder som RRV hade gjort vid utvärderingen av programbudgeteringen, dvs. enkäter (124 myndigheter) och dokumentstudier (58 myndigheter).

Dokumentstudien visade att handboken hade fått stort genomslag vad gällde dispositionen av anslagsframställningarna. Vad gäller innehållet kunde TOS dock identifiera flera problem. Ett av de största problemen gällde *resultatanalysen*. Endast 34 av de undersökta 58 myndigheterna som ingick i dokumentstudien hade överhuvudtaget redovisat en sådan

¹ Nilsson 1976 s. 4.

² Arvidsson 2003-08-12. Konsultavtalet slöts i augusti 1979. I motivet för valet av Lind och Jacobsson framhöll RRV att Lind hade varit engagerad i RRV:s utvecklingsarbete och att han hade följt arbetet med budgethandboken, och kunskaper om "intentionerna i budgethandboken" var, menade RRV, en förutsättning för att studien skulle kunna genomföras. RRV konstaterade också att Jacobsson var engagerad i ett större projekt rörande förändringsprocesser i offentlig förvaltning och att han därför var "utomordentligt lämpad för det aktuella projektet" ("Motiv för val av konsult vid direktupphandling", RRV PM 790829, dnr 1979:868). Lind arbetade mycket nära Jacobsson och fungerade som dennes informella handledare. Lind blev projektledare för utvärderingen, men Jacobsson utarbetade rapporten helt på egen hand. Lind uppgavs ha fungerat som "studsmatta för diverse idéer och rapportutkast" (Jacobsson 1980, förordet).

³ Nilsson och Wallin 1980, sammanfattningen.

analys.¹ Bland dessa 34 myndigheter uppgavs dock kvaliteten på resultatanalysen variera. Vanligtvis redovisades verksamhetens resultat med hjälp av prestationsmått, t.ex. ärendebalanser, antal handlagda ärenden, procent av avklarade uppgifter etc. Dessa siffror redovisades dock i regel skilt från resurserna. Bara sex myndigheter hade relaterat produktionen till resursförbrukningen.² Uppföljningar fanns hos 15 myndigheter, men av dessa hade endast nio gjort uppföljningar som omfattade både verksamhetens resultat och kostnader. Avvikelseanalyser (mellan plan och utfall) förekom sällan. Utvärderingar redovisades endast av tre myndigheter.³

Enkätundersökningen visade att färre än hälften av myndigheterna hade gjort "innehållsmässiga" förändringar i sina anslagsframställningar. Det var dessutom få myndigheter som uppgav att arbetsprocessen kring anslagsframställningen hade förändrats till följd av budgethandboken. Nära hälften av myndigheterna uppgav att de hade haft svårigheter med resultatanalysen.⁴ Problemen berodde enligt myndigheterna bl.a. på att det saknades underlag för resultatanalys, att det saknades metoder för den (särskilt för uppföljningar och utvärderingar) och att verksamheten hade sådan karaktär att en meningsfull resultatanalys knappast gick att genomföra.⁵

Ett annat problem gällde *huvudförslagen*, dvs. det obligatoriska budgetförslag som innebar minskad kostnad (med 2 procent) jämfört med föregående år. Detta förslag, liksom alternativa budgetförslag, skulle bygga på resultatanalysen och långtidsbedömningar om hur verksamheten skulle komma att utvecklas i olika avseenden. TOS kunde dock konstatera att endast 18 av de 58 myndigheterna hade genomarbetade planer för hur den tvåprocentiga besparingen skulle uppnås. Ett lika litet antal hade överhuvudtaget redovisat ett huvudförslag för sakanslagen. Redovisning av handlingsalternativ var också sällsynta.⁶

Även vad gällde *rationaliseringar och omprioriteringar* hade svårigheter iakttagits. Enligt budgethandboken skulle myndigheterna redovisa vilka besparingar och produktivitetsökningar som beräknades uppstå p.g.a. de rationaliseringsåtgärder och omprioriteringar som hade vidtagits och som planerades. Uppnådda och förväntade besparingsbelopp skulle redovisas i en särskild effektiviseringsplan. 24 av de 58 myndigheterna hade dock haft svårigheter med att upprätta sådana planer. Man menade att det saknades nödvändigt informationsmaterial och lämpliga analysmetoder. Verksamhetens karaktär ansågs också

¹ Ibid. s. 18.

² Ibid. s. 18 f.

³ Ibid. s. 19.

⁴ Ibid. s. 17.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. s. 26.

försvara en precis redovisning av förväntade besparingseffekter i kronor och ören.¹ Endast en myndighet hade inom ramen för sitt huvudförslag lämnat förslag om hur nya initiativ skulle kunna möjliggöras genom omprioriteringar.² Ytterligare en iakttagelse som TOS gjorde var att många myndigheter tyckte att det var oklart vilka krav som var obligatoriska och hur vissa krav skulle tolkas.³

Trots dessa redovisade svårigheter var TOS genomgående positiv i sina kommentarer. Vad gällde resultatanalysen menade TOS exempelvis att det av genomgången "framgick" att en relevant resultatanalys borde kunna åstadkommas av alla myndigheter oavsett verksamhetstyp.⁴ Hur detta framgick klargjordes dock inte. Beträffande huvudförslagen konstaterades helt kort att det fanns "utrymme för utveckling".⁵ Att endast ett fåtal effektiviseringsplaner hade lämnats förklarades med att myndigheterna hade "missuppfattat" vad planen skulle innehålla.⁶ TOS övergripande slutsats var att många myndigheter hade ansträngt sig för att följa budgethandbokens anvisningar och att det fanns "utrymme för fortsatt utveckling" av anslagsframställningarna.⁷

Jacobssons utvärdering

Jacobssons studie baserades på nio myndighetsbeskrivningar grundade på intervjuer i departement och myndigheter. Intervjuerna omfattade både ansvariga för anslagsframställningen och tjänstemän på sakenheter.⁸ Beträffande departementen kunde Jacobsson konstatera att det i allmänhet fanns en positiv inställning till det ekonomiska synsätt som budgethandboken representerade. Den information som anslagsframställningen skulle generera enligt budgethandboken var dock inte den som efterfrågades i departementen:

Framförallt säger sig departementen vilja ha ett underlag för att gå vidare med i den fortsatta budgetprocessen. Det är föga av resultatanalys, effektiviseringsplan etc. som man upplever sig ha nytta av i det arbetet. Det är typiskt att departementstjänstemännen klagat på kvaliteten i myndigheternas argumentation. Det ses som viktigt att myndigheterna argumenterar på ett sätt som budgethandläggarna kan gå vidare med. I vissa fall

¹ Ibid. s. 28.

² Ibid. s. 29.

³ Ibid. s. 6.

⁴ Ibid. s. 22.

⁵ Ibid. s. 25.

⁶ Ibid. s. 30.

⁷ Ibid. sammanfattningen.

⁸ Jacobsson 1980 s. 4.

anses myndigheternas arbete med budgethandboken ha försämrat den sakliga argumentationen.¹

Enligt departementen hade underlaget från myndigheterna knappast förbättrats, varken dispositionsmässigt eller innehållsligt. Många menade att anslagsframställningarna hade blivit mer svaröverskådliga och att underlagen från myndigheterna inte hade blivit mer enhetliga. I en del fall tyckte sig departementen kunna se förbättringar i underlaget, men dessa framstag förklarades av andra faktorer än budgethandboken.²

Jacobsson diskuterade också försöken att via en utvecklad dialog mellan departement och verk differentiera och anpassa budgethandbokens krav till den enskilda myndigheten situation och särprägel. Här kunde han konstatera att dialogen inte hade förändrats så värst mycket till följd av de nya kraven. Dialogens tyngdpunkt tycktes dock ha förskjutits mot tekniska frågor om disposition, bilagor, tabeller o.d. De myndigheter som hade en omfattande dialog hade det redan tidigare. Relationerna mellan departement och verk såg alltså olika ut från fall till fall, och denna differentiering hade vuxit fram successivt genom åren. Här innebar budgethandbokens generella karaktär ett påtagligt problem:

I intervjuerna framgår det att det även tidigare har förekommit anvisningar av olika slag som departementen har givit sina myndigheter. Det har under årens lopp utarbetats en praxis mellan departement och myndigheter för hur myndigheten skall följa de gamla anvisningarna. När budgethandboken införs, med större krav på enhetlighet, ställer det till problem. Detta är förmodligen ett skäl till att så mycket energi har gått åt att diskutera dispositionsmässiga och tekniska detaljer i budgetdialogen.³

Intervjuerna med departementstjänstemännen visade att de varken hade tid eller kunskaper nog för att specificera kraven på myndigheternas redovisning på det sätt och i den omfattning som budgethandboken gav uttryck för. Idén om att departementen skulle kunna veta vad de ville ha för information framstod som orealistisk.⁴ Fackdepartementen uppfattade det som att det var Budgetdepartementet som skulle ha materialet, och mycket av det material som begärdes in forslades bara vidare till Budgetdepartementet. Av den anledningen menade också många fackdepartement att differentieringen av anvisningar var en angelägenhet för just Budgetdepartementet.⁵

¹ Ibid. s. 13 f.

² Ibid. s. 15.

³ Ibid. s. 18.

⁴ Ibid. s. 21 f.

⁵ Ibid. s. 21, 24.

Precis som departementen menade även myndigheterna att budgethandboken hade haft en del positiva effekter på ett mer allmänt plan. Det ansågs bra att regeringen hade tagit ett samlat grepp och skapat enhetliga regler och att det fanns ett dokument där idéerna samordnades osv.¹ Men samtidigt menade många myndigheter att budgethandboken var för teoretisk och verklighetsfrämmande, vilket särskilt gällde resultatanalysen och effektiviseringsplanerna. Den ekonomiska terminologin uppfattades också som svår. En annan kritik var att handboken var alltför generell: ”Den är bra, men inte för oss...” var en vanlig kommentar.²

Resultatanalysen pekades ut som ett av de svåraste momenten. Myndigheterna menade att det var svårt att ta ut relevant information ur redovisningssystemen. Att resultatanalys skulle kunna vara ett hjälpmedel för myndigheten var, enligt Jacobsson, inte någon omhuldad idé. ”De flesta av de undersökta myndigheterna intar en utpräglad passiv hållning till resultatanalys”, skrev han.³ Myndigheterna väntade förgäves på att departementen skulle tala om vilket underlag de ville ha.

Jacobsson kunde slutligen också konstatera att departementen var kritiska till utbildningen i samband med introduktionen av budgethandboken. Utbildningen ansågs bl.a. ha varit för teoretisk, tråkig och ”missionerande”.⁴ Även myndigheterna menade att utbildningen varit för ”mångordig och teoretisk”. Den ansågs också som för generell: ”anpassad till alla, dvs. ingen”.⁵ Budgethandboken spreds heller inte utanför kretsen av dem som ansvarade för anslagsframställningen; det gällde både departement och verk.⁶

Slutsatserna

De båda utvärderingarna hade alltså visat att många såg positivt på de rationalistiska styridéerna på ett mer allmänt plan; det var bra att departement och myndigheter i högre grad tvingades tänka på vad de ägnade sig åt och vad olika verksamheter kostade. När det kom till mer praktiska och tekniska frågor var tveksamheten betydligt större. Genomgången av anslagsframställningarna visade också att många myndigheter hade haft svårt att leva upp till många av kraven; det gällde särskilt den för styrmodellen så viktiga resultatanalysen.

Vad hade då Bo Rangne och Hans Holmberg att säga om dessa utvärderingar? Mycket lite skulle det visa sig. I förordet till utvärderingsrapporten – där alltså de båda utvärderarnas

¹ Ibid. s. 25 f.

² Ibid. s. 26.

³ Ibid. s. 28.

⁴ Ibid. s. 35.

⁵ Ibid. s. 36.

⁶ Ibid. s. 37.

rapporter ingick – framgick att man ville se utvärderarnas rapporter ”som ett bidrag till det öppna klimat” som man menade måste prägla utvecklingsarbetet. Vad som inte framgick var att Rangne och Holmbreg i informella samtal hade försökt få Jacobsson att tona ner sina kritiska skrivningar.¹ När detta misslyckades valde de att publicera rapporterna med, som man skrev, ”missförstånd och kontroversiella synpunkter”.

I den tresidiga inledning som föregick TOS och Jacobssons rapporter nämndes inledningsvis att det ökade intresset runt om i förvaltningen för ekonomiadministrativa frågor hade varit påfallande. Många myndigheter hade efterlyst ett vidgat erfarenhetsutbyte, och det fanns önskemål om att RRV skulle arrangera diskussionstillfällen. Därefter förbereddes läsaren på att de båda utvärderingsrapporterna innehöll exempel där anvisningarna ”kunde göras tydligare”. Läsaren upplystes också om att RRV skulle behandla några av ”de vanligare tolkningsproblemen” i en avslutande kommentar. Dock fastslogs redan i inledningen att utbildning var ett viktigt led i utvecklingsarbetet. Slutligen klargjordes att budgethandboken inte gjorde anspråk på att vara permanent utan att den skulle ses som ett led i en utvecklingsprocess. Vissa myndigheter hade kommit långt i utvecklingen, medan andra behövde mera tid. Det stod emellertid klart att en utveckling hade startat, att erfarenheter hade gjorts, att lärdomar hade dragits och att grunden för en fortsatt utveckling var lagd. Därmed hade man också talat om hur mer specifika problem som hade uppstått under genomförandet bäst kunde hanteras – det handlade om tydliggöranden, utbildningar och tålmod.

I den niosidiga kommentar som avslutade utvärderingsrapporten diskuterades några problem som utvärderarna hade iakttagit. En del utrymme ägnades åt den begränsade situations- och verksamhetsanpassning som hade ägt rum av anslagsframställningarna. Här påpekades att det inte hade varit avsikten att anvisningarna allmänt skulle bli mer omfattande och detaljerade utan att departementen i dialog med myndigheterna skulle precisera vad som skulle ingå i anslagsframställningen. Någon diskussion om varför så inte hade skett fördes dock inte. Man upprepade i princip bara det som stod i handboken; man tycktes mest ha varit förvånad över att anvisningarna inte fungerade som avsett:

Att Bhk [budgethandboken] anger en fast disposition för AF utesluter ju inte att myndigheter i samråd med sina fackdepartement kan precisera informationsmängd och detaljeringsgrad under resp. rubrik i AF (differentiering).²

¹ Jacobsson 2003-03-07.

² RRV 1980b, avslutande kommentar s. 3.

Problemet sågs i första hand som administrativt. Det skulle lösas genom att tydliggöra skrivningarna i budgethandboken. Även myndigheternas svårigheter att lämna ekonomiskt beslutsunderlag förklarades med otillräckliga administrativa rutiner. Vad gällde resultatanalysen fanns det skäl att precisera minimikrav på den och förtydliga sambandet mellan å ena sidan resultatanalys och å andra sidan rationaliseringar och omprioriteringar.

Budgethandboken revideras

År 1983 utarbetade budgetavdelningen, återigen med stöd av RRV, en reviderade upplaga av budgethandboken.¹ I förordet framhölls att "de allmänna principer" som hade präglat den tidigare versionen av budgethandboken hade "visat sig bärkraftiga" och att de fortfarande "ägde sin fulla giltighet".² Då avsågs särskilt att myndigheterna baserade sin budgetering och yrkanden på sin verksamhet, att anslagsframställningarna differentierades så att de anpassades till den enskilda myndighetens situation och särprägel samt att framställningarna utformades i dialog med departementen. Kontrasterna mot de faktiska erfarenheterna var slående. Inte på någon av dessa tre punkter hade ju tillämpningen av den tidigare budgethandboken, enligt utvärderingarna, fungerat särskilt bra. En genomläsning av den reviderade handboken visar också att kraven knappast hade tonats ner. Visserligen behövde myndigheterna inte längre redovisa någon resultatanalys i anslagsframställningen, men resultatanalyser skulle fortfarande genomföras och läggas till grund för en s.k. långtidsbedömning. Denna skulle vara på fem års sikt och grunda sig på "bedömningar av resursutrymme, behovs- och efterfrågeutveckling samt erfarenheter från resultatanalysen av hur verksamheten kan förändras genom rationalisering, omprioritering och omprövning".³ Långtidsbedömningen skulle sedan ligga till grund för myndighetens budgetförslag.

Den reviderade budgethandboken innehöll också ett helt nytt avsnitt om regleringsbrev. Redan i den proposition som behandlade utvärderingen av programbudgeteringen hade Ingemar Mundebo aviserat en översyn av regleringsbrev. Denna översyn påbörjades redan 1977 och leddes av Budgetdepartementet med Willi Barenthin som ansvarig, men arbetet bedrevs i form av en projektgrupp där företrädare från både Budgetdepartementet och

¹ RRV 1983b. Budgethandboken blev nu formellt en bilaga till Förordningen om föreskrifter för anslagsframställningar och regleringsbrev.

² RRV 1983b s. 7.

³ Ibid. s. 23.

RRV fanns med. På RRV var projektet förlagt till prognosavdelningens MU-enhet.¹ RRV skrev flera delrapporter om regleringsbrev, som lades till grund för den reviderade budgethandboken.²

I det nya avsnittet om regleringsbrev lanserades flera idéer som skulle komma att bli ledande teman under hela 1980- och 90-talen och ända fram till i dag. Regleringsbrevet delades nu upp i två delar: en "verksamhetsinriktad" och en "anslagsinriktad" del. Allmänt innebar det omstöpta regleringsbrevet att principen om ekonomisk ramstyrning markerades kraftigare än tidigare, vilket bl.a. tog sig uttryck i att antalet utgiftsposter på myndighetsanslagen skulle minska. Samtidigt var syftet att underlätta för departementen att på "ett klart sätt ange vad myndigheten skall utföra under budgetåret i form av preciseringar av verksamhetens inriktning, produktionsmål etc."³ Mål skulle alltså formuleras mer explicit och systematiskt i breven. Även särskilda utredningsuppdrag skulle anges.⁴ Ett annat övergripande syfte var att underlätta för departementen att på "ett klart sätt ange vilken information som myndigheten skall lämna till regeringen (...) och när detta skall ske."⁵ Här handlade det alltså om att i ökad utsträckning specificera det som senare skulle komma att benämnas återrapporteringskrav. Dessa krav kunde redovisas i exempelvis "verksamhetsberättelse eller årsredovisning".⁶ Det underströks också att departementen så långt möjligt borde utforma regleringsbrev "i dialog med berörda myndigheter".⁷

Årsredovisningen planteras

Ytterligare ett viktigt exempel på hur SEA-projektet i början 1980-talet fortsatte att drivas framåt var utvecklingsarbetet kopplat till myndigheternas årliga resultatredovisning till regeringen. Enligt budgethandboken skulle ju myndigheterna årligen genomföra resultatanalyser som skulle läggas till grund för långsiktplaneringen och de årliga budgetförslagen. Själva resultatanalysen behövde dock inte redovisas i anslagsframställningen. I januari 1983 tog MU-enheten i samråd med budgetavdelningen initiativ till en översyn av myndigheternas

¹ Se "Modernisering av budgetsystemet, projekt IX. Översyn av regleringsbrev", RRV projektplan 791218 (dnr 1977:1039).

² T.ex. "Regleringsbrevens funktion" (PM 780518), "Regleringsbrevens utformning" (PM 790219) och "Utformning av regleringsbrev" (PM 820322) (RRV dnr 1977:1039 och 1981:1018).

³ RRV 1983b s. 116.

⁴ *Ibid.* s. 125.

⁵ *Ibid.* s. 116.

⁶ *Ibid.* s. 124.

⁷ *Ibid.* s. 121.

information och redovisning till regeringen.¹ Syftet var att fastställa "regeringens behov av information om myndigheternas ekonomi och verksamhet och sambanden däremellan."²

I slutrapporten³ presenterades flera idéer som skulle komma att bli (alltmer) bärande under 1980- och 90-talen avseende myndigheternas ekonomiska och verksamhetsmässiga redovisning till regeringen. Det klargjordes inledningsvis att myndigheternas information bl.a. behövdes för att kunna jämföra politiskt beslutade mål med verksamhetens faktiska innehåll och effekter. Informationen skulle också läggas till grund för beslut i Regeringskansliet.⁴ Inom ramen för projektet hade det genomförts en intervjuundersökning med ett tjugofemtal tjänstemän i departementen. Den hade visat att departementen inte upplevde myndigheternas informationsförsörjning som problematisk; man hade i regel inga svårigheter att skaffa den information som behövdes för att klara av sitt arbete. Det var, framgick det av rapporten, inte möjligt att med stöd i intervjuerna peka på något uttalat behov av mer systematisk och löpande information från myndigheterna till regeringen. Om sådan information ändå utvecklades skulle den sannolikt, som läget nu var, inte komma till användning.⁵

Man menade dock att rådande informationssystem var "sårbart vid t.ex. sjukdom eller annan frånvaro" och att "risken för suboptimeringar och godtycke måste vara betydande".⁶ Systematisk och löpande information "torde" vara mycket väsentlig åtminstone för nya medarbetare, var bedömningen. Vidare fanns "på många håll" krav och behov på sådan information. Det var bara det, enligt rapporten, att "de sällan är så välartikulerade, genomtänkta eller samstämmiga att de omedelbart kan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete."⁷

Enligt rapporten "krävdes" det nu information som var mer inriktad på "systematiserad kontroll och kunskapsuppbyggnad".⁸ Det gällde att utveckla den årliga resultatredovisningen och systematiskt bearbeta information om prestationer, om effekter av verksamheten och om sambanden mellan resursinsatser, prestationer och effekter.⁹ Flera olika dokument skulle här kunna användas, särskilt myndigheternas årsbokslut och verksamhetsberättelser samt Revisionskontorens revisionsberättelser.¹⁰ Verksamhetsberättelserna behövde, i likhet med årsboksluten och revisionsberättelserna, bli obligatoriska, och alla tre dokumenten behövde framöver skickas till regeringen.

¹ Arvidsson 2003-08-12.

² "Statliga myndigheters information/redovisning till regeringen", projektplan 1983-02-15, dnr 1983:94.

³ RRV 1984.

⁴ Ibid. s. 01.

⁵ Ibid. s. 21.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. 22.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid. s. 26.

¹⁰ Ibid. s. 22, 26.

Förväntningarna på myndigheterna var här återigen mycket stora. I dokumenten skulle myndigheterna redovisa vad som hade åstadkommit i form av produkter eller prestationer och vad de hade kostat. De skulle även innehålla jämförelser mellan resurser, prestationer och effekter samt mellan utfall och plan. Jämförelser skulle också göras "bakåt" i form av tidserier, "inåt" mellan likartade prestationer och "utåt" med resultat från andra myndigheter.¹ Myndigheterna skulle även peka på brister och föreslå förändringar, bl.a. gällande verksamhetens ambitionsnivå.²

I maj 1984 gav budgetavdelningen RRV ett uppdrag att göra en översyn av myndigheternas information till departementen. Föredragande var Bengt Nordström. Uppdraget innebar i stort att RRV skulle fortsätta med det man höll på med, men RRV skulle nu också diskutera redovisningsrevisionens förhållande till myndigheternas redovisningsdokument.³ Uppdraget tycks ha givits hög prioritet. RRV och dess prognosavdelning lade ner ett stort arbete på det. Elva personer var involverade, och rapporten i vilket uppdraget redovisades beslutades av generaldirektörens ställföreträdare, Åke Gustafsson.⁴

I rapporten konkretiserades de idéer som hade lanserats i diskussionspromemorian året innan. Den information som myndigheterna lämnade i anslagsframställningarna ansågs inte tillräcklig utan den behövde kompletteras med information för att följa upp och analysera resultat av myndigheternas verksamheter.⁵ Regeringen behövde, menade RRV, information som påvisade hur kostnader och prestationer hade utvecklats och deras relativa andel av kostnaderna för hela verksamheten.⁶ Sådan information kunde lämnas i årsbokslutets verksamhetsredovisning.⁷ Man borde därför pröva att använda myndigheternas årsbokslut i departementen, inte minst när regleringsbrev och budgetdirektiv utarbetades.⁸ Lämpligen borde man inleda med några myndigheter för att sedan vidga kretsen. På längre sikt menade RRV att myndigheternas redovisning skulle behöva förbättras ytterligare och att "former för en mera fullständig årsredovisning" behövde utvecklas.⁹

En årsredovisning bör utformas så att den ger väsentlig information för att bedöma myndighetens verksamhet. Den kan innehålla exempelvis beskrivningar av prestationer,

¹ Ibid. s. 28.

² Ibid. s. 27.

³ "Uppdrag åt riksrevisionsverket att göra en översyn av återföring av information vad gäller den ekonomiska styrningen av statliga myndigheter m.m." Regeringsbeslut 840503, (se RRV dnr 1984:427).

⁴ RRV 1985b.

⁵ Ibid. s. 1.

⁶ Ibid. s. 9.

⁷ Ibid. s. 16.

⁸ Ibid. s. 2 f.

⁹ Ibid. s. 21.

resultatanalyser, tidsserier för ekonomiska data etc. Till en del bör innehållet i denna redovisning kunna standardiseras, så att viss information och vissa analyser alltid skall finnas. RRV kommer i sitt fortsatta utvecklingsarbete inom redovisningsområdet att uppmärksamma dessa frågor.¹

Som ett led i arbetet med att förstärka myndigheternas löpande redovisningar föreslog RRV också att årsbokslutet skulle fastställas i samma ordning som gällde för frågor av ”större ekonomisk betydelse”. Det innebar att myndighetens styrelse, i de fall sådan fanns, skulle fatta beslut om bokslutet.² Det var också betydelsefullt, menade RRV, att det uppgraderade årsbokslutet bedömdes ur kvalitativ synpunkt. Detta aktualiserade en diskussion om redovisningsrevisionens roll.³ Som nämnts tidigare hade räkenskapsrevisionen 1967 decentraliserats och omvandlats till myndighetsintern revision vid s.k. revisionskontor. Den hade därvid också ändrat inriktning från granskning av enskilda transaktioner mot granskning av redovisningssystemens uppbyggnad och funktionssätt. Den hade följaktligen också bytt namn till redovisningsrevision. Verksamheten vid revisionskontoren hade emellertid snabbt blivit ganska svag. Den uppfattades som alltför beroende av revisionsobjekten och den hade också svårt att rekrytera och behålla kompetent personal.

Under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet hade redovisningsrevisionen därför successivt centraliserats och övergått från att vara intern till att bli allt mer oberoende i förhållande till myndigheterna.⁴ Fortfarande betraktades den dock som svag. Detta var ett problem för dem som önskade se en utvidgad, förbättrad och kvalitetssäkrad årlig redovisning från myndigheterna. Visserligen granskade revisionskontoren nuvarande årsbokslut, men hade de verkligen kompetens att ta hand om de årsredovisningar som RRV och budgetavdelningen nu höll på att utveckla? Frågan diskuterades inte explicit i rapporten. Det klargjordes dock att RRV skulle inleda ett närmare samarbete med kontoren och ägna metodstödet åt dem ökad uppmärksamhet.⁵

Sammanfattande kommentar

Detta kapitel ger kanske bilden av att det vid åren kring 1980 rådde stridigheter om hur statsförvaltningen kunde och borde styras och kontrolleras. Dessa stridigheter skulle då ha

¹ Ibid. s. 21 f.

² Ibid. s. 24.

³ Ibid. s. 10.

⁴ SOU 1985:40 s. 82 ff. RRV hade t.ex. givits rätt att utse cheferna vid revisionskontoren, och 1983 hade antalet kontor reducerats från 23 till elva (Ringström 1987 s. 26).

⁵ RRV 1985b s. 4, 29.

stätt mellan två skilda synsätt – ett dominerande rationalistiskt och ett mer kritiskt synsätt. Den bilden är inte riktigt sann. Visserligen fanns där olika synsätt, men några stridigheter var det knappast frågan om. Vad som i stället karakteriserade utvecklingen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, och som också gör denna period särskilt intressant, är avsaknaden av explicita dispyter och sammandrabbningar mellan de olika synsätten.

Vi har i detta kapitel sett att det tidigt under 1970-talet växte fram kritiska idéströmningar, som också ackompanjerades av förslag till alternativa handlingslinjer, och att dessa idéer formades i ett nätverk dit politiker, forskare, 'praktiker', journalister och konsulter var knutna. Aktörerna i detta nätverk var inte alls perifera. Tvärtom var många centralt placerade. Sekretariatet för framtidsstudier var ju direkt underställt Statsrådsberedningen. Förvaltningsutredningen fick stor uppmärksamhet runt om i förvaltningen. MEPOS-projektet innehöll framstående 'byråkratiforskare', och böckerna som producerades inom projektet fick också betydande spridning, inte minst genom dess behändiga format och lediga språk. Som vi har sett ingick även delar av RRV och Statskontoret i detta nätverk. Det som förenade många av de personer som ingick i detta nätverk var att de uttalade sig utifrån empiriska iakttagelser. Det gällde flera forskare, men även Statskontorets och RRV:s representanter.¹

Detta nätverk tycks emellertid aldrig ha kommit riktigt nära den krets av personer som hade det direkta ansvaret för metodutvecklingen avseende styrnings-, planerings- och kontrollfrågor. Exempelvis syntes de aktörer som hade ansvarat för introduktionen och utvecklingen av programbudgeteringen inte till på de 'arenor' där de kritiska idéströmningarna formerades. Frånvaron av personer från budgetavdelningens buggrupp och de personer på RRV som bistod buggruppen var också påtaglig. Utvecklingen av budgethandboken skedde parallellt med Förvaltningsutredningen; det var som om de båda verksamheterna inte hade med varandra att göra. Om buggruppen och deras kolleger på RRV:s prognosavdelning påverkades av de kritiska idéströmningarna så var det i alla fall ingenting som syntes i deras skrifter.

Dubbelheten i RRV:s produktion tillhör det mer intressanta. För samtidigt som delar av verket, i det arbete som bl.a. resulterade i budgethandboken och förslaget om förstärkt årlig resultatredovisning från myndigheterna, höll fast vid de rationslitiska styridéerna, så ifrågasatte andra delar, inte minst revisorerna, alltmer dessa ideal. Det skedde inte enbart

¹ Revisorerna på RRV poängterade gång på gång i sina skrifter att deras synpunkter grundade sig på iakttagelser som de gjort i sina förvaltningsrevisioner. Gorpe och hans kollegor uppgav att de grundade sina resonemang på ett omfattande material i form av praktiskt deltagande i myndigheters verksamhet, hundratals intervjuer med tjänstemän på olika nivåer, seminarium och kurser, kontakter med andra metodutvecklande organ samt dokumentstudier (Statskontoret 1977 s. 236 f.).

genom skrifter där svårigheterna att nära mäta de statliga verksamheternas produktivitet och effektivitet diskuterades. Hela diskussionen om övergången från myndighetsinriktad till systemorienterad revision grundades i teoretiska antaganden som var svåra att förena med de antaganden som gjordes inom ramen för programbudgetering och SEA.¹ Esping skriver i ett brev till mig:

På ett sätt kan RRV under perioden 1970-1976 (dvs. så länge jag deltog aktivt i affärerna) ha lidit av något slags, närmast patologisk, personlighetsklyvning. Å ena sidan den nästan religiösa dogmatiken om att det förhöll sig så som man deducerat ur PPBS-modellerna. Å andra sidan de mycket stora empiriska kunskaper man fått genom förvaltningsrevisionen.²

Denna 'schizofrena' situation tycks ha bestått även efter att Esping lämnat organisationen och långt in på 1980-talet.³ Det var inte så att det fanns vattentäta skott mellan revisionsavdelningarna och prognosavdelningen. Visst utbyte förekom, inte minst på chefsnivå, men mycket tyder på att de i hög grad levde sina egna liv.⁴

Den fråga som inställer sig här är varför de olika synsätten inte kom att brytas mot varandra i större utsträckning än vad som skedde. Jag skall här avslutningsvis peka på några omständigheter som kan hjälpa oss att förstå dessa frågor.

Tolkningsföreträdet

En första omständighet var budgetavdelningens och RRV:s starka formella positioner i dessa frågor. När det beslutades att programbudgeteringen skulle övergå i en allmän förbättring av ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen rädde det aldrig någon tvekan om vem som skulle stå för detta förbättringsarbete. Det var ju inom budgetavdelningen och RRV all erfarenhet och expertis fanns. De båda organisationerna kom att sitta på i princip alla stolar samtidigt; de agerade som utvecklare, genomförare och utvärderare. I kraft av sina starka positioner kunde de själva bestämma när och hur information skulle samlas in om de styrmetoder som de höll på att utveckla, och hur informationen skulle tolkas.

¹ Jfr RRV 1998 s. 70.

² Brev från Esping till författaren 2001-07-08.

³ Furubo 2002-01-17.

⁴ Chefen för prognosavdelningen, Åke Sanell, ansåg t.ex. i en intervju 1976 att många av revisorerna kunde för lite om vad som pågick inom prognosavdelningen (*Hänt i verket* nr 18 1976 s. 7). År 1984 gav Göran Arvidsson en intervju i *Hänt i verket* (nr 4 1984 s. 3) där han hävdade att beröringspunkterna avdelningarna emellan hade blivit allt färre.

Tolkningsföreträdet gällde dock inte enbart utvärderingarna utan även de kritiska diskussioner som pågick runt omkring de ansvariga aktörerna. Som påpekats tycks dessa diskussioner aldrig ha kommit riktigt nära dem som stod för det mer direkta arbetet med att utveckla styrsystemen. Detta kan förstås på flera sätt. Delvis berodde det nog på att man ansåg att kritikerna hade missförstått en hel del. Men det handlade också om att kritiken var spretig och indirekt. Det fanns visserligen kritik som mer direkt riktades mot idéerna i programbudgeteringen och SEA, och där det också skisserades, om än grovt, på alternativa handlingslinjer. Stora delar av kritiken fördes dock fram på en mer övergripande teoretisk nivå, en bit ifrån de mer konkreta metoder och tekniker som ansvariga aktörer höll på att utveckla. Dessa aktörer menade, inte utan fog, att kritiken var alltför oprecis och att den inte följdes av tillräckligt tydliga handlingsrekommendationer; de hade svårt att koppla samman den med sin egen verksamhet.¹

Av stor betydelse var också att utvecklingsarbetet – vad gäller de idéer och metoder som jag intresserar mig för – bedrevs av en liten och ganska isolerad grupp personer inom budgetavdelningen och RRV. Framställningen visar att chefer inom både budgetavdelningen och RRV hade begränsad del i och kunskap om detta arbete. Även om det alltså fanns en del chefstjänstemän på RRV:s prognosavdelning som via diskussioner med t.ex. forskare och praktiker försökte orientera sig om den kritiska debatt som pågick runt omkring, och i, verket så medförde detta inte automatiskt att den grupp som bedrev själva utvecklingsarbetet hade insikter om denna debatt.²

Ytterligare en förklaring till att kritiken mot de rationalistiska styrmetoderna hade svårt att tränga in i det konkreta metodutvecklingsarbetet var att udden i kritiken tenderade att gå förlorad i en del texter genom viljan att peka på framsteg som ändå hade gjorts. Rapporten *Om metoder för att bedöma statliga myndigheter*, som Hans Esping var projektledare för, var ett exempel. I rapporten underströks starkt behovet av ett mera "systemorienterat synsätt" när staten skulle styras och kontrolleras, men samtidigt uppgavs att detta synsätt skulle "komplettera" det synsätt som Programbudgetutredningen, Budgetutredningen och SEA utgick från. Men hur de olika synsätten skulle komplettera varandra förblev oklart. I delar kunde ju det systemorienterade synsättet uppfattas som svärförenligt, eller t.o.m. oförenligt, med det rationalistiska synsättet. Förvaltningsutredningen var ett annat exempel. Samtidigt som den pekade ut myndigheterna som väsentliga aktörer vad gällde försöken att ta fram beslutsunderlag som möjliggjorde besparingar och omprövningar framhöll den betydelsen av

¹ Segergren 2003-04-07; Arvidsson 2002-02-06.

² Arvidsson 2003-08-13.

att andra aktörer än de myndigheter som förvaltade det område som skulle ses över tog fram sådant beslutsunderlag. Detta dels för att myndigheterna ofta inte *ville* föreslå neddragningar som berörde den egna verksamheten, men också för att de inte *kunde* göra det. Att det i detta lägg både praktiska och teoretiska motsättningar diskuterades inte. I stället blev det upp till ansvariga myndigheter, framförallt RRV, att ta hand om dessa. Den här typen av oklarheter tog inte bara udden av den kritik som ändå fanns där. Den försåg också ansvariga metodutvecklare med nya 'krokar' på vilka de kunde hänga upp sin verksamhet. Således var det inte särskilt svårt för dem att genom lite ändrat språkbruk hävda att deras verksamhet låg helt i linje med Förvaltningsutredningens intentioner och förslag.¹ Exempelvis framhöll RRV att försöken att utveckla resultatanalyser och resultatbeskrivningar just var till för att underlätta redovisningar av besparingsåtgärder och underlätta initiativ till omprövningar. Denna verksamhet skulle nu därför inte bara fortsätta utan också förstärkas.²

RRV-ledningens förmåga att särkoppla aktiviteter

En annan omständighet som jag menar bidrog till att de kritiska idéströmningarna fick begränsat genomslag inom RRV var ledningens förmåga att hålla isär olika verksamheter inom verket. Ovan påpekade jag att det rädde en schizofren situation inom RRV under 1970-talet och 1980-talets början. Man kan emellertid fråga sig var denna schizofreni fanns. Ansvariga metodutvecklare på prognosavdelningen stretade ju på i samma riktning som tidigare. Samtidigt tycktes många revisorer vara tämligen övertygade om att de metoder som var under utveckling var alltför verklighetsfrånvarande. Schizofrenin fanns nog därför inte i första hand inom de olika avdelningarna, utan den fanns nog främst på ledningsnivån. Det var verksamledningen som hade att pussla ihop den information och de uttalanden som kom från de olika avdelningarna.

Sättet att hantera den information som kom från de olika avdelningarna verkar i hög grad ha betytt i att hantera informationen var för sig och att låta avdelningarna arbeta var för sig.³ Det var t.ex. inte betydelselöst att revisionsverksamheten respektive prognos- och redovisningsverksamheten var indelade i olika program i det programbudgeteringsstyrda RRV. Revisionen hölls på så sätt åtskild från utvecklingsverksamheten.⁴ På samma sätt höll ledningen isär revisions- och metodutvecklingsfrågorna när RRV diskuterade hela sin

¹ Jfr Kender 1985 s. 56-63.

² Se t.ex. RRV:s verksamhetsberättelse 1980/81 s. 8; RRV:s verksamhetsplan 1982 s. 8 f.

³ Angleryd 2001-10-18; Noaksson 2002-01-17.

⁴ Prop. 1986/87:99 s. 55.

verksamhet samlad. Ett exempel var RRV:s remissvar på Förvaltningsutredningen. Å ena sidan förespråkades t.ex. ett systemorienterat synsätt, att andra än myndigheterna själva försåg riksdag och regering med beslutsunderlag samt att underlaget i ökad utsträckning måste hämtas utanför budgetprocessen.¹ Samtidigt, på ett annat ställe i remissen, hävdades att myndigheterna själva skulle utvärdera och ompröva sin egen verksamhet och att denna uppgift "kommer att vara lika viktig som hittills". RRV:s arbete med SEA skulle därför "mer än hittills inriktas på att förbättra myndigheternas information till statsmakterna."²

RRV-ledningens motiv för att på detta sätt hålla isär olika idéer och aktiviteter inom verket är svåra att komma åt. En tolkning är att Berggren och hans kolleger i ledningen hade en klar uppfattning om att verket drev två svärförenliga linjer, men att de genom särkopplingen utåt försökte ge sken av att verksamheterna understödde varandra och fungerade friktionsfritt. Särkopplingen var enligt denna tolkning främst ett sätt att garantera att verket fick fortsätta medel för sina olika verksamheter. En annan tolkning är att ledningen hade en ganska oklar uppfattning om i vilken utsträckning de idéer och önskemål som fördes fram inom de olika avdelningarna var förenliga. För den tolkningen talar att verksledningen inte hade full kontroll på alla aktiviteter som pågick inom de båda avdelningarna. Som påpekats gällde det inte minst metodutvecklingsarbetet på prognosavdelningen. Man bör också ha i åtanke att metodutvecklingen, vad gällde såväl revisionen som budgetsystemen, var en ganska svår materia, och att många dessutom menade att utvecklingsarbetet just hade inletts. Att det rädde skilda uppfattningar i vissa frågor inom de olika avdelningarna behövde inte betyda att det inte fanns lösningar som kunde förena dem. Det var på tok för tidigt att dra sådana slutsatser. Enligt denna tolkning var särkopplingen främst ett sätt att undvika interna stridigheter i väntan på mer definitiva svar på om och hur de olika synsätten kunde förenas.

Försvagat nätverk

Ytterligare en omständighet som säkerligen bidrog till de kritiska idéströmningarnas svaga genomslag på det praktiska metodutvecklingsarbetet var att det nätverk som hade formerat idéerna tidigt försvagades. Det fanns en del ganska konkreta skäl till denna försvagning. Exempelvis tog pengarna för MEPOS-projektet slut 1978. På Statskontoret tog Sven Moberg ett allt fastare grepp om verksamheten. De mer förutsättningslösa och lite friare

¹ "Yttrande över betänkandet Förnyelse genom omprövning, SOU 1979:61". PM RRV 790918 (dnr 3953/79) s. 1, 2, 6 och 10.

² Ibid. s. 2, 7.

metoddiskussioner som Ivar Löfqvist hade tillätit uppskattades inte lika mycket av Moberg, som centraliserade såväl diskussionerna som beslutsfattandet.¹ År 1977 lades SOP-projektet ned. Nu började också flera starka personligheter, t.ex. Gorpe, Esping och Lönnroth, att söka sig bort från Statskontoret och RRV.

Försvagningen av nätverket sammanhänge emellertid också med andra mer övergripande och långsiktiga förändringar. Exempelvis föll de frågor som från början hade länkat samman nätverket – långsichtsplanering och framtidsstudier – ur ropet redan mot slutet av 1970-talet.² Flera felslagna prognoser – inte minst på energiområdet – och en allmänt avtagande tilltro till den offentliga sektorns förmåga att hantera samhällsproblem minskade snabbt entusiasmen för dessa frågor.³ Resultatet blev bl.a. att Sekretariatet för framtidsstudier flyttades från Statsrådsberedningen till Utbildningsdepartementet och senare till Forskningsrådsnämnden (FRN).⁴

Nätverkets försvagning sammanhänge också med att Statskontoret kring 1980 ändrade inriktning på sin verksamhet. Statskontoret ansågs av många vara illa anpassat till det nya bistrare klimatet och den borgerliga regeringens förvaltningspolitik, vars ledord var besparingar och omprövningar. Här dög helt enkelt inte Statskontorets rationaliseringsutredningar och de lite luftiga skrifterna om planering. Enligt statsvetaren Rune Premfors verkade ett antal inflytelserika moderater för en desarmering av Statskontoret och lyckades få till stånd en särskild utredning 1979, den s.k. Statskontorsutredningen.⁵ Utredningen föreslog ganska drastiska förändringar av Statskontorets verksamhet, vilka i hög grad gick ut på att knyta verket närmare regeringen och vara regeringen mer behjälplig i dess besparingsansträngningar.⁶

Flertalet av förslagen kom aldrig att genomföras, men Statskontoret hade blivit påmind om att ingen statlig myndighet gick säker i dessa besparingstider. Besparingsperspektivet kom också i ökad grad att genomsyra Statskontorets val och genomförande av rationali-

¹ Se intervju med Peter Gorpe *S-nytt* 1984 nr 3 s. 7.

² Premfors 1984 s. 217.

³ Lars Dahlberg uppger t.ex. att "tron på formaliserad planering åkte ner i källaren" på Statskontoret som ett resultat av den andra oljekrisen (Dahlberg 2002-02-11).

⁴ Denna förflyttning hade delvis ideologisk grund. Folkpartiet hade från första början motsatt sig sekretariatets placering i Statsrådsberedningen. Man var mer benägen än Socialdemokraterna att se framtidsstudierna som ren forskningsverksamhet och menade därför att de borde bedrivas på objektiva grunder på avstånd från dem som för tillfället hade regeringsmakten (Wittrock 1980).

⁵ Premfors 1983 s. 48. Utredningens egentliga namn var Utredningen om central rationalisering och ADB. Dess betänkande hette *Rationalisering och ADB i statsförvaltningen* (SOU 1979:72).

⁶ Förslagen låg i linje med Förvaltningsutredningen och bestod framförallt i att utgångspunkten för samtliga Statskontorets rationaliseringsprojekt skulle vara deras bidrag till regeringens besparingsansträngningar. Viss metodverksamhet skulle få förekomma även framöver, men utredningen betonade att denna skulle vara mer direkt kopplad till rationaliseringsarbetet och att metodutvecklingsprojektens inriktning skulle utformas i samspel med myndigheterna för att garantera att resultaten kom till nytta (SOU 1979:72 s. 15, 20 och 22).

seringsprojekt.¹ Viktigt för denna undersökning är att också metodutvecklingsarbetet ändrade inriktning. Tiden för mer organisationsteoretiskt inriktade projekt var nu förbi, och som vi skall se i nästa kapitel kom Statskontoret framöver i stället att satsa på metodutvecklingsverksamhet som låg närmare den som bedrevs inom RRV:s prognosavdelning. Inte minst kom man att inrikta sig på produktivitets- och effektivitetsmätningar. Betydande draghjälp fick man här av nationalekonomerna, som mot slutet av 1970-talet började ta för sig alltmer i diskussionen om hur förvaltningen skulle styras och organiseras.² Ett av nationalekonomernas starkaste fästen blev den till Budgetdepartementet knutna Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som hade bildats 1981 i kölvattnet av Förvaltningsutredningen. ESO hade inlett ett omfattande projekt – ”Studier kring den offentliga sektorns tjänsteproduktion” (SOST) – för att mäta produktiviteten i olika delar av den offentliga sektorn, men även för att ”utveckla metoder för beräkningar av produktions-, kostnads och produktivitetsutveckling”.³ Projektet leddes till en början av den förra generaldirektören vid SCB och tillika docenten i statistik Ingvar Ohlsson. Till projektet knöts också en referensgrupp bestående av ”metodspecialister” och företrädare för bl.a. Civildepartementet. Som vi skall se kom även delar av Statskontoret att kopplas nära till SOST.

¹ Premfors 1983 s. 48.

² Hugemark 1994.

³ Ds Fi 1986:13 förordet.

KAPITEL 10

'Frälsaren' i nya kläder

Of course, the term 'new' does not imply that the concept of NPM first appeared in the 1980s. The NPM is to a large extent based on a 'repackaged version of ideas' that go back at least to the PPBS movement and thus its development has to be understood in relation to the 'old' public management of the 1960s.

Denis Saint-Martin

Föregående kapitelrubrik formulerades som en fråga – var 1970-talets senare hälft och de första åren in på 1980-talet en tid för omprövning? Svaret blev både ja och nej. Ja, för att det som en följd av det försämrade statsfinansiella läget och regeringsskiftet 1976 fanns en vilja att i högre grad än tidigare ompröva offentliga åtaganden. Nej, för att tilltron till föremålet för den här undersökningen – den rationalistiska styrmodellen – förblev hög. Kritiska idéströmningar hade visserligen vuxit fram under 1970-talet, men de hade börjat mattas redan innan årtiondet var till ända. Denna utveckling – med en fortsatt hög tilltro de rationalistiska styridéerna och en försvagning av kritiken mot desamma – skulle komma att fortgå under de kommande åren. Av stor betydelse för denna utveckling var att Socialdemokraterna i samband med återtagandet av regeringsmakten 1982 förändrade förvaltningspolitiken, och då med avseende på både ledning och innehåll.

I detta kapitel beskriver jag inledningsvis översiktligt det förvaltningspolitiska förändringsarbete som den socialdemokratiska regeringen genomförde under 1980-talets första hälft. Därefter redogör jag mer i detalj för diskussionen kring de statliga styrfrågorna. Fokus ligger på den s.k. Verksledningskommitté som regeringen tillsatte 1983 samt det Verksledningsbeslut som riksdag och regering fattade 1987 och som innebar att s.k. mål- och resultatstyrning skulle prövas i staten. Jag redogör även för en del förändringar som inträffade i RRV och Statskontoret under denna tid och som påverkade förutsättningarna för genomförandet av reformen. Avslutningsvis redogör jag för olika försöksverksamheter

kopplade till Verksledningsbeslutet samt det slutgiltiga beslutet i 1988 års kompletteringsproposition om att införa mål- och resultatstyrning i staten.

En reviderad förvaltningspolitik

När den socialdemokratiska regeringen återtog regeringsmakten 1982 hade den lärt sig en läxa; den ville inte återuppleva att förvaltningen blev ett politiskt slagträ i kommande valdebatter. Kritiken mot den offentliga förvaltningen hade inte alls upphört. Det gällde därför att formulera en förvaltningspolitisk strategi som kunde återskapa förvaltningens anseende. Det krävdes krafttag, och viss iver kunde skönjas. De borgerliga regeringarnas förvaltningspolitik utgjorde dock ingen idealisk språngbräda för detta arbete. Den socialdemokratiska regeringen hade ju inte vunnit valat på slagord som "omprövningar" och "besparingar".¹

Den nya regeringen såg sig nödgad att förändra förvaltningspolitiken till både form och innehåll. Vad gällde formen svarade regeringen för en nymodighet; man inrättade ett särskilt departement för förvaltningspolitiken – Civildepartementet. Reformen markerade att förvaltningspolitiken hade hög prioritet. Departementet fick övergripande ansvar för arbetet med att reformera hela den offentliga sektorn och övertog verksamheter från Kommundepartementet och det gamla Budgetdepartementet (som inlemmades i det återuppståndna Finansdepartementet). Statsminister Olof Palme förklarade att Civildepartementet skulle bli ett departement "för medborgarna men mot byråkratin".² Till att leda departementet sattes landstingspolitikerna Bo Holmberg, som blev civilminister, och Claes Örtendahl, som blev statssekreterare.

Vad gällde det förvaltningspolitiska innehållet lanserades ett nytt övergripande begrepp – "förnyelsepolitik". Begreppet gav löfte om förändring, men var i grunden defensivt; avsikten var att försvara de offentliga verksamheterna. Genom att styra om förvaltningspolitiken mot värden som service, brukarinflytande, decentralisering och senare även valfrihet ville regeringen ta udden av den kritik som riktades mot förvaltningen och de borgerliga partiernas krav på mer omfattande strukturella åtgärder. Missnöjet med den politiska ledningens bristande styrning 'uppifrån' skulle i första hand bemötas med en ökad styrning 'utifrån', dels genom att verksamheterna lades närmare medborgarna, dels genom att medborgarna fick större inflytande över och bättre insyn i förvaltningsverksamheterna.³ Under de kommande åren vidtog regeringen också en rad åtgärder av olika slag för att förbättra myndigheternas

¹ Se t.ex. Feldt 1993 s. 158.

² Civildepartementet 1987 s. 5.

³ Premfors m.fl. 2003 kap. 13; Mellbourn 1986 s. 19 f.; Lindström 1996 s. 110.

service och öka brukardeltagandet. I detta arbete kom Statens institut för personalutveckling (SIPU) att dra ett tungt lass, genom bl.a. informationskampanjer och utbildningar.¹

Socialdemokraternas återerövring av regeringsmakten och bildandet av Civildepartementet innebar alltså att effektivitetsvärdena tonades ner till förmån för mer demokratiskt orienterade värden.² Detta innebar dock inte att effektivitetsvärdena helt försvann från den förvaltningspolitiska dagordningen. Långt därifrån. Det var snarare frågan om en tyngdpunktsförskjutning. I själva verket fanns det starka krafter inom Regeringskansliet som från tidigt 1980-tal verkade för en mer framskjuten position för effektivitetsvärdena.³ Ett slags dragkamp uppstod, där Civildepartementet höll i den ändan av repet och Finansdepartementets budgetavdelning i den andra. Dåvarande finansministern Kjell-Olof Feldt skriver i sina memoarer att:

...här var det såvitt jag förstod två kulturer som krockade: budgetavdelningens folk var inriktade på kostnadseffektivitet och ekonomiska styrmedel och tyckte att civildepartementet alltför ofta flummade omkring med sitt tal om brukarmedverkan och serviceanda.⁴

I denna dragkamp skulle det visa sig att Civildepartementet hade ganska lite att sätta emot det traditionellt mycket starka Finansdepartementet. Att föra "politik på tvären", vilket ju förvaltningspolitik liksom budgetpolitik handlar om, är allmänt krävande.⁵ För Civildepartementets del försvårades arbetet av att man saknade effektiva maktmedel att sätta in mot viljestarka och bångstyriga fackdepartement. Visserligen sorterades flera 'tunga' stabsmyndigheter in under Civildepartementet; förutom SIPU även RRV, Statskontoret och SCB.

¹ Se Mellbourn (1986 s. 70) som skriver att SIPU blev Holmbergs personliga favorit bland stabsmyndigheterna. Se även Premfors m.fl. 2003 kap. 13; Premfors 1983. SIPU hade bildats 1979 genom en sammanslagning av PUN och SPN. Ett stort antal åtgärder genomfördes under 1980-talet för att förbättra myndigheternas service och öka brukardeltagandet. Bland annat infördes en ny förvaltningslag och verksförordningen, där flera bestämmelser tog sikte på myndigheternas service. Regeringen fortsatte också det regelförenklingsarbete som inletts under 1970-talet. Man försökte också utveckla informationsteknologin för att förbättra myndigheternas service. En särskild Informationsdelegation tillsattes, som i sitt slutbetänkande föreslog en rad åtgärder som myndigheter kunde vidta för att förbättra informationen till medborgarna. Det s.k. frikommunförsöket kan också ses som ett led i regelförenklingsarbetet och försöken att öka medborgarnas inflytande över förvaltningsverksamheterna (RRV 1996a kap. 4-10).

² Premfors m.fl. 2003 kap. 13; Nordqvist 1993.

³ Exempelvis innebar det krisprogram som den s.k. krisgruppen under ledning av Ingvar Carlsson presenterade 1981 – *Framtid för Sverige: handlingslinjer för att föra Sverige ur krisen* – en klar nyorientering och en ökad tilltro till marknadskrafterna. Samma år publicerades den s.k. hästkursartikeln i tidningen *Arbetet* av sex socialdemokratiska ekonomer, däribland Klas Eklund och Villy Bergström. Författarna hävdade här att flertalet ekonomer, oaktat partifärg, nu var överens om hur huvuddragen i den ekonomiska politiken måste se ut. Det innebar att socialdemokratin måste bryta med många traditionella medel och beskära den offentliga sektorns expansion. Inte minst Eklund drev det nationalekonomiska synsättet hårt, bl.a. i boken *Den bistra sanningen: Om Sveriges ekonomi och de kommande magra åren från 1982* (Antman 1997 kap. 4).

⁴ Feldt 1991 s. 339; se även Nordquist 1993.

⁵ Häggroth 1990.

(Notbart är dock att RRV:s prognosavdelning i praktiken och enligt ett slags informell överenskommelse fortsatte att sortera under Finansdepartementets budgetavdelning.¹) Samtidigt fick departementet ansvar för mycket få egna områden. Exempelvis behöll Finansdepartementet det viktiga författningsansvaret på budgetområdet. Ett av de tyngre maktmedel som Civildepartementet hade tilldelats från början, de statliga personal- och lönefrågorna, fördes dessutom över till Finansdepartementet 1985, vilket ytterligare undergrävde Civildepartementets auktoritet.²

Av betydelse för utgången av dragkampen mellan Civildepartementet och Finansdepartementet var också personfrågorna. Enligt Mellbourn var civilminister Holmberg känd som "en okonventionell socialdemokrat som ifrågasatt storskaliga institutioner och öppet förordat alternativ och lokala variationer i den av hävd enhetliga och riksliga samhällsverksamheten" och han införde något av "en ny stil som statsråd".³ Men samtidigt var Holmberg inte bara det yngsta statsrådet – och därmed med plats längst ned vid regeringens sammanträdesbord och sistnämnd i Regeringskansliets interna telefonkatalog – utan också det statsråd som hade minst erfarenhet av hur arbete i kanslihuset gick till. Visserligen tillfogades departementsledningen viss tyngd genom att personer som Arne Gadd och Statskontorets generaldirektör och före detta statsrådet Sven Moberg kom att ingå i kretsen av sakkunniga. Men detta var inte tillräckligt. Som Mellbourn antyder fick nog kampen anses ha varit avgjord redan från första början:

Den oerfarne utan viktiga egna ansvarsområden har inga möjligheter att styra kollegorna. Den makten har bara två i regeringskretsen, statsministern och finansministern. Skulle statsministern eller finansministern riktigt ha vetat vad de ville med förnyelsepolitiken (och som konstaterats tidigare är redan det ett frågetecken) hade de själva behövt driva den till hundra procent för att det skulle bli resultat.⁴

Även om alltså tonvikten i förvaltningspolitiken under 1980-talets första hälft kom att ligga på service, brukardeltagande och decentralisering hindrade inte detta Finansdepartementet och dess budgetavdelning från att samtidigt driva effektivitetsfrågorna. Även budgetavdelningen tvingades dock anpassa språkbruket efter de politiska förutsättningarna. Begrepp som 'omprovningar' och 'besparingar' var svåra att förena med de utfästelser som gjordes i t.ex. det

¹ Sanell 2003-08-14.

² Se Feldt 1991 s. 246.

³ Mellbourn 1986 s. 20, 103.

⁴ Ibid. s. 104; jfr Fahlström 1991 s. 40 f.; se även Feldt som menar att Holmberg "definitivt" inte hade någon lyckosam tid i regeringen. Feldt skriver att Holmberg kanske inte var rätt man för uppgiften, men å andra sidan tvivlade Feldt på att denne man (eller kvinna) överhuvudtaget fanns (Feldt 1991 s. 42). Jfr även Larsson 1986.

s.k. Förnyelseprogrammet om en fortsatt *utbyggnad* av den offentliga sektorn och behovet av effektiviseringar för att undvika privatiseringar.¹ Sådana utfästelser var däremot inte lika svåra att förena med begrepp som 'styrning', 'kontroll' och 'produktivitet'. Det var också dessa begrepp som budgetavdelningen nu tog fasta på. Som vi skall se fortsatte avdelningen att tillsammans med RRV och nu även, och i allt större utsträckning, Statskontoret arbetet med att försöka utveckla och implementera de rationalistiska styridéerna. Detta arbete skedde dock lite i skymundan av, men också med hjälp av, en särskild utredning som regeringen tillkallade i juli 1983 för att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna, den s.k. Verksledningskommittén. Vi skall nu vända blickarna mot denna kommitté.

Verksledningskommittén

Innan Förvaltningsutredningen hade hunnit lämna sitt slutbetänkande tillkallade den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen en kommitté för att "utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna".² Man kan se det som att regeringen, vid sidan av det breda uppdrag som givits Förvaltningsutredningen, ville ha en särskild aspekt av myndigheternas organisation mer utförligt belyst, nämligen ledningsformen. Direktiven var också ganska anspråkslösa, åtminstone till en början. Styrningen stod i centrum. Bo Holmberg slog fast att den offentliga förvaltningen måste fungera som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner och att förvaltningen måste organiseras så att den snabbt kan anpassas till förändrade situationer. Myndigheternas ledningsform var här en viktig faktor.³ Holmberg ägnade sedan flera sidor åt att ganska detaljerat gå igenom olika ledningsformer. Men i slutet dök så följande passage upp:

Den utredning som jag förordar bör ta itu med den både principiellt och praktiskt viktiga frågan huruvida myndigheternas verksamhet – inom rådande konstitutionella system – kan styras på ett bättre och smidigare sätt genom mindre trubbiga former för tillkännagivanden från regeringens sida och genom nya kontaktformer som fångar upp verkens synpunkter på ett tidigt stadium. Men också andra, mer vedertagna former för regeringens styrning av myndigheterna bör belysas. Med det sistnämnda syftar jag på fastställandet av ramar för mål och inriktning av verksamheten genom normgivning, anslagsbeslut och annan ekonomisk styrning samt prejudikatsbildning.⁴

¹ Skr. 1984/85:202 s. 7.

² Se SOU 1985:40 s. 235.

³ Ibid. s. 235 f.

⁴ Ibid. s. 244 f.

Uppdraget som dithills hade framstått som relativt avgränsat vidgades i och med dessa rader dramatiskt, och fältet låg nu öppet för kommittén att i princip ta upp vilka förvaltningspolitiska frågor som helst. Det kan ju tyckas anmärkningsvärt att regeringen tillsatte en utredning med sådant brett förvaltningspolitiskt mandat när bläcket i Förvaltningsutredningens huvudbetänkande knappt hade hunnit torka och slutbetänkandet inte ens hade avlämnats. Initiativet var dock knappast ogenomtänkt. Förvaltningsutredningens huvudbetänkande *Förnyelse genom omprövning* var det auktoritativa offentliga dokumentet vad gällde formerna för regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen. Som påpekats var emellertid 'omprövning' ett begrepp som inte tilltalade den socialdemokratiska regeringen. De socialdemokratiska ledamöterna i Förvaltningsutredningen hade också öppet, och i ganska hårda ordalag, kritiserat utredningen.¹ Genom Verksledningskommittén ville regeringen, det är åtminstone min tolkning, skapa ett nytt förvaltningspolitiskt grunddokument, där de mer positiva begreppen 'ledning' och 'styrning' ersatte de mer förvaltningsfientliga begreppen 'omprövningar' och 'besparingar'.

Utredningens form

Verksledningskommittén kom att bestå av nio ledamöter. Ordförande blev Statskontorets tidigare generaldirektör Sven Moberg. Moberg var docent i statistik och hade varit statsråd under åren 1967-73. Under sin tid som generaldirektör – och i direkt anslutning till att Förvaltningsutredningen gav ut sitt huvudbetänkande – hade han tydligt markerat att han ansåg att den offentliga sektorn borde fortsätta att byggas ut.² Enligt Moberg var inte problemet (o)förmågan att ompröva verksamheter utan regeringens bristfälliga styrning av den löpande verksamheten.³ Moberg hade också givit uttryck för en ganska strikt syn på relationen mellan regering och myndigheter.⁴ Han tog i hög grad fasta på det konstitutionella regelverket och menade att regeringen hade skyldighet att styra myndigheternas verksamhet

¹ Anna Lisa Lewén-Eliasson hävdade t.ex., mitt under utredningsarbetet, i en intervju att utredningen var "onödig" och att hon "inte trodde på den". Hon klargjorde att socialdemokraterna inte skulle "gå med på att införa kontinuerlig omprövning och utvärdering" om det inte från början kraftigt betonades att den offentliga sektorn var "mycket värdefull". Hon menade att en "ökad offentlig sektor" var "något oundgängligt". (*Administrationstema*, nr 2 1979 s. 30 f.). De socialdemokratiska utredningsledamöterna fick igenom sitt krav på skrivningar om förvaltningens grundläggande betydelse och att den behövde byggas ut (SOU 1979:61 s. 32). Det innebar att budskapet i förvaltningsutredningens huvudbetänkande blev något motsägelsefullt. Förvaltningen skulle både omprövas och byggas ut på samma gång. Skrivningen föranledde moderaten Mats Svegfors att skriva ett särskilt yttrande (ibid. s. 173).

² Se intervjun med Moberg i *Administrationstema* nr 2 1979 s. 38 f.

³ Dahlberg 2002-02-11.

⁴ Se t.ex. *Administrationstema* nr 2 1979 s. 39.

ganska precist, och då inte minst med hjälp av de rationalistiska styridéer som programbudgeteringen hade introducerat.¹

Moberg hade sällskap av fem riksdagsledamöter. En var Arne Gadd.² Bland ledamöterna fanns också de båda professorerna i statsvetenskap Olof Ruin och Daniel Tarschys. Bland sakkunniga bör nämnas överdirektören vid SCB Gösta Guteland (som snart skulle gå till Civildepartementet) och bland experterna Bengt Nordström och Ulf Wennerberg. Till huvudsekreterare utsågs den nyss avgångne byrådirektören vid RRV, och tillika fil. dr i statsvetenskap, Erik Amná. Amná hade åren 1976-81 arbetat inom RRV:s MU-enhet, men fanns nu vid Högskolan i Örebro.

Vad denna namngenomgång visar är att Verksledningskommittén fick en ganska brokig sammansättning, och då inte minst i bemärkelsen att den innehöll personer från olika organ med skilda förhållningssätt till de rationalistiska styridéerna. Genom Moberg fick utredningen t.ex. en koppling till Statskontoret, genom Gadd en koppling till RRV:s prognosavdelning och Budgetutredningen, genom Tarschys en koppling till Förvaltningsutredningen och MEPOS-projektet, genom Wennerberg ytterligare en koppling till MEPOS-projektet, genom Nordström en koppling till budgetavdelningen och genom Guteland en (indirekt) koppling till ESO:s SOST-projekt. Sammansättningen borgade för att kommittén skulle komma att diskutera de rationalistiska styridealerna utifrån flera olika perspektiv. Kommittéordföranden skulle också komma att få betydande svarigheter att ena ledamöterna i denna fråga (se nedan).

Utgången av dessa motsättningar skulle dock delvis komma att avgöras i ett relativt tidigt skede av utredningsarbetet. Mindre än ett år efter att utredningen hade inletts avskedades nämligen huvudsekreteraren Erik Amná av ordföranden Sven Moberg. Amná hade som sagt varit anställd vid RRV:s MU-enhet. Han hade kommit dit som nyantagen doktorand i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans avsikt var att skriva en avhandling om regeringens styrning av förvaltningen, och han ansåg att en anställning på RRV:s MU-enhet var ett effektivt sätt att lära sig något om detta.³ Och det var det nog. I den avhandling som Amná färdigställde 1981 riktade han skarp kritik mot programbudgeteringen. Valet av Amná som huvudsekreterare tedde sig mot den bakgrunden inte som särskilt väl genomtänkt. Redan från första början uppstod också spänningar mellan honom och ordföranden. Situationen blev

¹ Amná 2003-04-04. Amná menar i min intervju med honom att Moberg gav den "gamla socialdemokratiska sociala ingenjörskonsten ett ansikte", och att han satte stor tillit till "rationalism och cybernetiska idéer". Lars Dahlberg beskriver Moberg som en "otrolig konstitutionalist" (Dahlberg 2002-02-11); även Bengt Nordström framhåller att Moberg hade en "överdriven syn på uppifrån-och-ner-styrning" (Nordström 2002-02-12).

² De andra riksdagsledamöterna var Olle Svensson (s), bl.a. ordförande i KU, Grethe Lundblad (s), ledamot i Jordbruksutskottet och Riksbanksfullmäktige, Knut Billing (m), ledamot i Civilutskottet samt Anders Dahlgren (c), andre vice talman och suppleant i Jordbruksutskottet.

³ Amná 2003-04-04.

efter en tid ohållbar. Enligt Amná var Moberg inte mottaglig för problematiseringar och resonemang, utan han ville ha en byråsekreterare som skrev ihop en sammanhållen och begriplig utredning som gick rakt på sak.¹ En sådan fann han inte i Amná.

Utredningens innehåll

Utgångspunkterna

I kommitténs redovisning av sina "utgångspunkter" framgick det grundläggande perspektiv som arbetet utgick från.² Förvaltningsutredningens arbete redovisades, men endast analyserna från slutbetänkandet. Huvudbetänkandet nämndes inte. Redovisningen av slutbetänkandet var också selektiv. Kommittén var särskilt angelägen om att lyfta fram Förvaltningsutredningens påståenden om att ämbetsverkens självständighet hade ett svagt stöd i grundlagarna och att folkstyrelsen förutsatte att förvaltningen arbetade i samstämmighet med statsmakternas intentioner.³ Att Förvaltningsutredningen i slutbetänkandet hade varnat för en alltför ensidig prioritering av styrbarheten nämndes inte. I stället slog kommittén fast att regeringsformens bestämmelser inte utgjorde "något motiv för passivitet från regeringens sida".⁴ Bestämmelserna ansågs utgöra "en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation."⁵

I ett efterföljande avsnitt, rubricerat "Kommitténs grundsyn", framhöll kommittén att regeringens styrning av den statliga förvaltningen hade blivit alltmer ineffektiv. Tendensen var internationell och hade, påpekade kommittén, uppmärksammats av bl.a. den nyligen genomförda norska maktutredningen.⁶ Utvecklingen ansågs allvarlig, eftersom det var "den demokratiska kraften" som ensam kunde "hålla den växande byråkratin stänga".⁷ Kommittén ville därför inrikta sitt arbete på att föreslå åtgärder som förtydligade regeringens styr signaler och som ökade förvaltningens styrbarhet.⁸ Här blev kommitténs konfliktperspektiv tydligt; det fanns en underliggande idé om att myndigheter i grunden agerade utifrån andra (på förhand bestämda och organisationscentrerade) viljor och önskemål än politikernas (på förhand

¹ Ibid.

² SOU 1985:40 kap. 1.

³ Ibid. s. 32 f.

⁴ Ibid. s. 38.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. s. 41.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. s. 42.

bestämda) viljor och önskemål och att de därför kontinuerligt måste styras, och styras ganska precist.

På vad, utöver de rent konstitutionella förutsättningarna, byggde då kommittén sin ”grundsyn”? Här saknades klarhet. Å ena sidan hävdade kommittén – helt kort och utan några som helst referenser – att den utgick från Förvaltningsutredningens *båda* betänkanden samt ”många forskare”.¹ Å andra sidan påstod den att den dittills genomförda utredningsverksamheten om relationerna mellan regering och myndigheter hade bedrivits på ett svagt empiriskt underlag. Kommittén såg sig därför nödgad att genomföra egna empiriska undersökningar.² Det var visserligen riktigt att tidigare utredningar – såväl Programbudgetutredningen och Budgetutredningen som Förvaltningsutredningen – hade fört fram flera förslag utan att de knappast alls hade relaterats till empiriska studier. Det var också riktigt att kunskaperna om just myndigheternas ledningsfunktion överlag var bristfälliga, vilket också blev det område som kommitténs egna undersökningar kom att fokusera.³ Kommitténs förslag sträckte sig emellertid långt bortom denna ändå ganska avgränsade fråga. Betänkandet var, som vi skall se, mest att likna vid ett övergripande förvaltningspolitiskt program, ett program där de rationalistiska styridéerna intog en helt central plats. Och även om tidigare utredningar inte hade genomfört egna empiriska undersökningar på detta område saknades det ju inte erfarenheter från försöken att tillämpa dessa styrformer. Som vi har sett fanns det tvärtom gott om sådana erfarenheter. Som chef för Statskontoret hade kommitténs ordförande, Sven Moberg, själv stått för en betydande del av dessa erfarenheter. Han hade också suttit i RRV:s styrelse, och var väl insatt i verkets produktion på området, t.ex. utvärderingen av programbudgeteringen. Samtidigt hade Tarschys god överblick över de skrifter som hade producerats inom bl.a. Sekretariatet för framtidsstudier och MEPOS-projektet. Kommittén ägnade emellertid inget utrymme alls åt detta material när utgångspunkterna för arbetet diskuterades. I stället klargjorde kommittén att den tillmätte resultaten av de egna empiriska studierna stor betydelse i bedömningen av vad som borde förändras i nuvarande styrsystem.⁴

Överväganden och förslag

Centralt i Verksledningskommitténs betänkande stod frågan om riksdagens och regeringens styrkapacitet gentemot statsförvaltningen. Kommittén menade, precis som Förvaltningsutred-

¹ Ibid.

² Ibid. s. 33 f.

³ Undersökningarna finns redovisade i rapporten *Fakta om statliga myndigheters ledning* (Ds C 1985:16).

⁴ SOU 1985:40 s. 34.

ningen, att olika förhållanden i samhällsutvecklingen hade medfört att förutsättningarna för regeringen att styra förvaltningen hade försämrats. Styrningen beskrevs som ineffektiv och osmidig. Men jämfört med Förvaltningsutredningen var kommitténs problembeskrivning mer sammansatt.

Å ena sidan menade kommittén att regeringen styrde alldeles *för mycket*. Regeringen ansågs ha "bibehållit mycket av sitt tidigare detaljreglerande av myndigheternas verksamhet", vilket hämmade myndigheternas flexibilitet.¹ I tider av snabba förändringar "försvarar denna detaljreglering för myndigheterna att handla rationellt och effektivt", skrev kommittén.² *Å andra sidan* menade kommittén att riksdag och regering styrde alldeles *för lite*. De ansågs "på många områden" utfärda lagar och förordningar som var så allmänt hållna att "stora politiska befogenheter" överfördes till myndigheterna.³

Inte minst styrningen i budgetprocessen ansågs vara problematisk. Senare års generella besparingskrav hade, enligt kommittén, inte följts av tillräckligt precisa direktiv för vilka verksamheter som i första hand borde drabbas av nedskärningar. Regleringsbrevens ansågs inte spegla vad statsmakterna förväntade sig att myndigheterna skulle åstadkomma under budgetåret; det saknades bl.a. uttalanden om "ambitionsnivåförändringar i verksamheten".⁴ Detta hade medfört att myndigheterna hade tvingats göra i grunden politiska prioriteringar.⁵ Samtidigt konstaterade kommittén att det beslutsunderlag som myndigheterna lämnade ofta var otillräckligt för sådana ställningstaganden från regeringens sida.⁶

Kommittén pekade ut bristande beslutsunderlag som ett av de allra viktigaste styrproblemen.⁷ Särskilt uppmärksammades den uppföljning och redovisning som ägde rum i samband med budgetprocessen. Man konstaterade att korta tidsfrister i budgetarbetet sällan medgav ett genomarbetat och seriöst underlag från myndigheterna utan regeringen hade i praktiken tvingats basera många av sina förslag på underlag från annat håll, främst kommittéväsendet och stabsmyndigheterna.⁸ Myndigheterna ansågs också sakna "förmåga eller motivation att inom ramen för budgetprocessen föreslå genomgripande och långsiktiga förändringar av den egna verksamheten".⁹ Kommittén menade att myndigheternas redovisningar var bristfälliga, av låg kvalitet, dåligt anpassade till departementens behov samt skrivna i fel struktur

¹ Ibid. s. 15.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 67.

⁵ Ibid. s. 66.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. s. 16.

⁸ Ibid. s. 67.

⁹ Ibid.

eller på fel detaljeringsnivå. Oavsett vilken typ av verksamhet myndigheterna bedrev användes inte informationen som beslutsunderlag. En anledning till dessa problem ansågs vara att direktiven till anslagsframställningarna inte var tillräckligt situations- eller myndighetsanpassade.¹

Problembeskrivningarna känner vi igen från tidigare. Vad ville då kommittén göra för att komma åt alla dessa problem? Man framhöll att regeringen måste *styra mera*, i bemärkelsen att åtgärder vidtas så att den politiska makten verkligen utövas av riksdag och regering. De regler som utfärdades skulle koncentreras till frågor om mål och ramar för olika verksamheter, men i dessa avseenden skulle reglerna göras "både fullständiga och tydliga".² Samtidigt framhöll kommittén att riksdag och regering måste *styra mindre*, i bemärkelsen att detaljstyrningen av myndigheterna borde minska. Bättre förutsättningar borde skapas för att myndigheterna skulle kunna befrias från onödigt detaljerade regler. Om riksdagen och regeringen alltså utförligare preciserade sina intentioner gentemot myndigheterna kunde, menade kommittén, "åtskilliga detaljföreskrifter förenklas eller helt rensas ut".³

Kommitténs mer konkreta förslag kom i hög grad att kretsa kring budgeten. Allmänt borde statsmakterna tydligare ange vad man förväntade sig att myndigheterna skulle åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Mål och resultatkrav skulle preciseras. Var dessa skulle anges och hur utvecklades emellertid inte. Däremot klargjordes att målen och resultatkraven i hög grad skulle bygga på information från myndigheterna, ty det var den "enskilda myndighetens ledning och personal" som hade bäst kunskaper om vilka följder olika åtgärder fick.⁴ Idén att just den enskilda myndigheten skulle stå för det relevanta beslutsunderlaget till regeringen var starkt framträdande:

Statsmakternas svårigheter att med utgångspunkt i materialet från budgetarbetet bedöma hur statsförvaltningen fungerar och vilka behov och möjligheter till omprövningar och omprioriteringar som föreligger, hör alltså i hög grad samman med kvalitén på det underlag myndigheterna lämnar, tidpunkten då underlaget lämnas till regeringskansliet och den period för vilken medelsanvisningen skall gälla.⁵

Det var viktigt, menade kommittén, att statsmakterna "i större utsträckning än hittills tar ställning till och fattar beslut på grundval av det underlag som myndigheterna själva lämnat inom

¹ Ibid.

² Ibid. s. 56.

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 69.

⁵ Ibid. s. 67 f.

ramen för budgetdialogen.”¹ Det ansågs också angeläget att statsmakterna tydligt visade att myndigheternas underlag i form av planer och anslagsframställningar verkligen kom till användning.

De ökade kraven på myndigheternas beslutsunderlag ställde också högre krav på regeringen att tydligt ange vad man ville ha för information av myndigheterna. De årliga anvisningarna för anslagsframställningarna och budgethandbokens krav ansågs inte vara ”tillräckligt situations- och myndighetsanpassade för att den enskilda myndigheten genom dessa styrinstrument skall få tillräckliga impulser för att ta fram det nödvändiga fullödiga beslutsunderlaget till statsmakterna.”² Utöver tydligare riktlinjer behövde riksdag och regering också ge myndigheterna mer tid och resurser för att utforma sina beslutsunderlag.³

Resonemangen ledde fram till ett förslag om ändrad budgetprocess.⁴ Ett flerårs-perspektiv borde införas i budgeteringen av myndigheternas verksamhet. Varje myndighet borde i normalfallet åläggas att vart tredje år göra en fördjupad prövning av sin verksamhet. Prövningen skulle redovisas i en särskild rapport, som skulle följas av en s.k. fördjupad anslagsframställning (FAF). Genom dessa dokument skulle budgetprocessen vidgas och komma att omfatta frågor som tidigare hade legat vid sidan av budgetprocessen. På så sätt skulle riksdag och regering kunna fatta beslut om verksamhetens resurser (förvaltningsanslaget) och inriktning under en kommande treårsperiod. Förslaget stod i stark kontrast till Förvaltningsutredningens resonemang om att resultatredovisningen borde läggas utanför budgetprocessen men knöt an till idéer och resonemang i budgethandböckerna och Programbudgetutredningen.

Verksledningskommitténs förslag om treårsbudgetering byggde på att politikerna visade återhållsamhet under de år en fördjupad prövning inte genomfördes. De båda mellanliggande åren borde därför en betydligt enklare budgetprövning ske; myndigheterna skulle då lämna förenklade anslagsframställningar. De generella årliga direktiven för anslagsframställningar skulle ersättas av särskilda myndighetsspecifika direktiv. Här skulle regeringen ange vad som skulle ingå i den särskilda rapporten och i FAF:en. Förslaget innebar att kraven på regeringen och dess kansli ökade påtagligt. Således skulle i direktiven *bl.a.* anges hur myndigheten skulle utvärdera sin verksamhet och efter vilka huvudlinjer myndigheten borde arbeta fram det nödvändiga underlaget för statsmakternas precisering och prioritering av de kommande tre årens verksamhet. Direktiven skulle också innehålla statsmakternas krav på rationaliserings-

¹ Ibid. s. 69.

² Ibid.

³ Ibid. s. 69 f.

⁴ Ibid. s. 70 ff.

insatser och önskad effektivitetsutveckling samt den ökade frihet som vid ett "framgångsrikt resultat" kunde medges myndigheterna i olika avseenden. Riktlinjer skulle även anges för omprövning av ramnormer samt i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheterna kunde effektivisera sitt inre arbete genom ändrade arbetsmetoder.¹ För att inte arbetsbelastningen inom Regeringskansliet skulle bli för stor skulle myndigheterna delas in i tre grupper som skulle bilda tre rullande och överlappande cykler. Således skulle varje år ca en tredjedel av de statliga myndigheterna lämna FAF.

I samband med sin presentation av treårsbudgeteringen deklarerade kommittén att den ville förenkla myndigheternas rapportering under åren mellan de fördjupade prövningarna. I ett senare avsnitt om myndigheternas årsbokslut och verksamhetsberättelser togs denna deklaration i praktiken tillbaka.² Här konstaterade kommittén helt kort, och med hänvisning till det projekt som bugggruppen drev tillsammans med RRV (se föregående kapitel), att myndigheternas årsbokslut och verksamhetsberättelser var viktiga dokument för både verksamheter och departement. Dessa dokument borde därför förbättras och knytas tydligare till budgetprocessen. Det obligatoriska bokslutet borde kompletteras med en verksamhetsberättelse till en "komplett årsredovisning". Sådana årsredovisningar skulle underlätta den löpande uppföljningen av myndigheternas verksamhet och komplettera den siffermässiga rapporteringen under de två mellanliggande åren i budgetcykeln.³

Kommittén diskuterade också frågan om informella kontakter mellan departement och myndigheter. Man konstaterade att formella beslut ofta inte kan bli så heltäckande och nyanserade att några ytterligare förtydliganden inte behövdes. Det låg "i sakens natur" att formella beslut ofta blev "allmänt och principiellt hållna".⁴ Ibland berodde det på att ärendena var tekniskt komplicerade, ibland på att de var "allmänt sett känsliga". Informella kontakter ansågs också ha blivit mer betydelsefulla i takt med de försämrade statsfinanserna och de förändringskrav som statsförvaltningen nu ställdes inför.⁵ Kontakter var "viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna."⁶ Visserligen skulle regeringen kollektivt underrätta myndigheterna i skriftlig form, men förtydliganden, preciseringar och bakgrundsinformation borde, enligt kommittén, i större omfattning ges genom informella kontakter mellan departement och verk.⁷ Dessa kontakter måste, skrev kommittén, "inrymma

¹ Ibid. s. 71 f.

² Ibid. s. 74 f.

³ Ibid. s. 74.

⁴ Ibid. s. 97.

⁵ Ibid. s. 98.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. s. 43 f.

en hel del information till myndigheterna om aktuella och förestående aktiviteter och planer.” Men även ”regeringens intentioner och de krav som regeringen ställer på myndigheterna bör avhandlas och preciseras.”¹

Kommittén framhöll vidare, att för att den treåriga budgeteringen skulle få önskvärd effekt, dvs. att öka myndigheternas kreativitet och anpassningsförmåga, krävdes att vissa beslut om myndigheternas interna verksamhet delegerades. Således borde myndigheterna ges ökade möjligheter att föra över medel mellan budgetår. Beträffande intern organisation ville kommittén att statsmakterna även framöver skulle fatta beslut om myndigheternas grundstruktur (avdelningsindelning eller motsvarande), eftersom den ansågs ha ”betydelse för verksamhetsinriktningen”. Men inom ramen för denna grundstruktur borde myndigheterna själva få utforma sin organisation.² Kommittén föreslog också att gränsen för regeringens medverkan i tillsättningsärenden skulle höjas så att endast avdelningschefer samt högre tjänster, dvs. överdirektör (motsvarande) tillsattes av regeringen.³

Slutligen ville kommittén knyta den statliga revisionsverksamheten närmare det styr-system som den föreslog. Detta på två sätt. För det första skulle regeringen i högre grad styra förvaltningsrevisionens inriktning genom att ange samhällsområden och frågor som borde bli föremål för granskning. Metoderna och arbetets genomförande skulle RRV få bestämma.⁴ För det andra skulle den redovisningsrevision som Lars Lindmark hade decenraliserat från RRV 1967 återföras till verket. Visserligen hade vissa reformer genomförts under 1970-talet som successivt stärkt redovisningsrevisionen, men enligt Verksledningskommittén var bristerna fortfarande stora.⁵ För att lösa de kompetens-, effektivitets- och oberoendeproblem som redovisningsrevisionen drogs med ville kommittén föra samman revisionskontoren med RRV. Men syftet med sammanslagningen var vidare än så. Kommittén ville ju stärka myndigheternas mer löpande information och redovisning till regeringen genom införandet av årsredovisningar. Revisionskontoren reviderade sedan tidigare myndigheternas årsbokslut, och det var detta bokslut som tillsammans med verksamhetsberättelsen skulle utgöra den nya årsredovisningen. Att införandet av årsredovisningen måste få konsekvenser för redovisningsrevisionen var därför klart. Kommittén framhöll också att redovisningsrevisionen måste få ”större tyngd och bättre status”,⁶ men mer precist hur kopplingen skulle se ut mellan den föreslagna

¹ Ibid. s. 98.

² Ibid. s. 77.

³ Ibid. s. 78.

⁴ Ibid. s. 89.

⁵ Ibid. s. 85.

⁶ Ibid. Kommittén klargjorde också att både Statskontoret och RRV skulle komma att behöva biträda departementen i deras granskningar av myndigheternas rapporter (ibid. s. 72).

årsredovisningen och redovisningsrevisionen gick den inte närmare in på. Som vi såg i föregående kapitel fanns det dock personer inom RRV som funderade över denna koppling, och de skulle snart få tillfälle att torgföra sina idéer.

Angående genomförandet av deras förslag ansåg kommittén att det brådskade.¹ Man konstaterade att regeringen redan i Förnyelseprogrammet från april samma år, dvs. fyra månader innan kommittén lämnade sitt betänkande, hade annonserat att en försöksverksamhet med treåriga budgettramar skulle inledas under våren.² Sedan erfarenheterna från den försöksverksamheten förelåg borde ett "genomförande i full skala inledas." Systemet skulle sedan anpassas ytterligare efterhand allteftersom nya erfarenheter vanns.³

Införandet av den föreslagna modellen skulle anförtros en grupp med representanter för Civil- och Finansdepartementen samt berörda fackdepartement.⁴ Gruppen skulle främst leda den fortlöpande utvärderingen av försöksverksamheten med treårsbudgeteringen. Det var dock viktigt att gruppen tog "stöd av förvaltningskunnandet vid RRV och Statskontoret", inte minst när arbetet inleddes med att införa det nya systemet i full skala.⁵ RRV:s och Statskontorets kunskaper ansågs särskilt behövliga för utformandet av de nya myndighets-specifika direktiven.⁶ Kommittén menade också att RRV borde ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för de nya årsredovisningarna.⁷

Chefsbyten i stabsmyndigheterna

Mundebo ersätter Berggren...

I augusti 1985 damp Verksledningskommitténs betänkande ner på Rune Berggrens bord. Vi minns från föregående kapitel att det vid denna tid fanns olika idéer inom RRV om hur man skulle se på staten och om möjligheterna att styra och kontrollera den. Kommitténs förslag skulle komma att ställa dessa motsättningar på sin spets. Det hela skulle få den mycket ovanliga utgången att generaldirektören skrev en skiljaktig mening till sin egen myndighets remissutlåtande. Styrelsen hade nämligen en annan och betydligt mer positiv inställning till Verksledningskommitténs förslag än Rune Berggren.

¹ Ibid. s. 78.

² Se här prop. 1986/87:99 s. 152.

³ SOU 1985:40 s. 78.

⁴ Ibid. s. 71.

⁵ Ibid. s. 79.

⁶ Ibid. s. 71.

⁷ Ibid. s. 75.

En fråga som kom att röna stor uppmärksamhet gällde förslaget om att stärka regeringens inflytande över förvaltningsrevisionen. Här opponerade sig Berggren. Han ville inte att regeringen skulle kunna lägga uppdrag på RRV.¹ Här fick han dock inte bara styrelsen emot sig utan även sina avdelningschefer.² De senare menade, att om man inte närmade sig Regeringskansliet riskerade RRV att marginaliseras av Statskontoret. Statskontoret kom nämligen under 1980-talets första hälft snabbt att stärka sin ställning och användes alltmer för metodutveckling av Civildepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning (se nedan).³ Riksdago och regering skulle stanna vid ett slags kompromiss där RRV:s verksamhet med egeninitierade förvaltningsrevisioner skulle fortsätta men där regeringen samtidigt gavs möjlighet att beställa särskilda utredningar. Dessa utredningar skulle dock finansieras separat.⁴ Denna fråga om förvaltningsrevisionens oberoende var onekligen viktig, men jag vill fästa uppmärksamhet vid två andra frågor där Berggren redovisade en skiljaktig mening; två frågor av stor betydelse för denna undersökning.

Målstyrningens begränsningar

Den ena frågan gällde försöken att återigen ta sig an de upplevda styrproblemen med rationalistiska styrmetoder. Berggren hade tidigare stött, eller i alla fall inte motsatt sig, prognosavdelningens fortsatta arbete med att utveckla myndighetsinriktade metoder och tekniker med grund i programbudgettänkandet. Å andra sidan hade han hållit med förvaltningsrevisorerna om att man borde tillämpa ett vidare synsätt på staten. Som nämnts är det svårt att bedöma i vilken utsträckning Berggren upplevde någon motsättning i detta agerande. Klart är dock att han alltmer kom att intressera sig för förvaltningsrevisionen och att

¹ Berggren 1986 s. 15 ff.

² RRV:s styrelse fann sig alltså i Verksledningskommitténs förslag att regeringen i högre grad skulle styra förvaltningsrevisionen. Den uppgav t.ex. att den ville se en "mer ändamålsenlig koppling mellan förvaltningsrevisionen och regeringens agerande" och menade att en "ytterligare samstämmighet mellan förvaltningsrevisionen och regeringskansliets arbete kan vinnas" genom den av Verksledningskommittén föreslagna treårsbudgeteringen (RRV 1986 s. 16 f.). RRV framhöll också följande: "Givetvis kan regeringen önska utnyttja RRV:s kompetens för granskningar som kräver särskilt regeringsbeslut. Det kan t.ex. gälla granskningar inom områden där RRV:s instruktion inte bedöms utgöra tillräcklig grund för en granskning. Det kan också gälla större översynsuppdrag av den typ som förvaltningsutredningen tidigare föreslagit och som verksledningskommittén nu också förordar att RRV skall kunna utföra. RRV har redan i sitt remissyttrande över förvaltningsutredningens betänkande ställt sig positivt till denna typ av uppdrag" (s. 17).

³ Berggren 2002-01-30; Segergren 2003-04-07; Eklund 2002-01-24; jfr även Mellbourn 1986 s. 68.

⁴ KU 1986/87:29 s. 24.

han alltmer förordade ett systemorienterat synsätt.¹ Han uttryckte också allt större skepsis mot att RRV ägnade sig åt både metodutveckling och revision.²

När Verksledningskommitténs betänkande togs upp till diskussion i RRV:s styrelse tvingades Berggren att bekänna färg. Han var kritisk.³ Idéerna hade ju prövats förr, menade han, och de hade inte motsvarat förväntningarna. I min intervju med honom uppger Rune Berggren att programbudgeteringen, enligt hans bedömning, totalt sett gjorde mer skada än nytta, och han var mycket kritisk till att Verksledningskommittén och ansvariga inom Regeringskansliet inte utnyttjade erfarenheterna från de tidigare försöken; historielösheten var påtaglig, menade han.⁴ I sin skiljaktiga mening framhöll Berggren, till skillnad från styrelsen, t.ex. att det var osannolikt att regeringen hittills skulle ha varit oklar över sina konstitutionella möjligheter att styra förvaltningen. Att regeringen inte styrde förvaltningen i större utsträckning och mer precist hade andra orsaker, menade Berggren. Erfarenheterna från RRV:s förvaltningsrevision gav t.ex. inga som helst belägg för att myndigheterna skulle ha motarbetat statsmakternas intentioner.⁵

Även vad gällde myndigheternas informationsförsörjning till regeringen – som ju var en helt central styrningsfråga i kommitténs betänkande – redovisade Berggren en annan uppfattning än styrelsen. Vid en snabb genomläsning kunde skillnaderna vara svåra att upptäcka. Styrelsen och Berggren hade nämligen utgått från samma grundtext i remissvaret. Men de fanns där. Styrelsen hävdade t.ex. att svårigheterna för myndigheterna att redovisa utfallet av verksamheten berodde på att den ”ofta” inte lät sig uttryckas i siffror.⁶ Berggren menade dock att verksamheten ”för det mesta” inte lät sig uttryckas i siffror, och lade till att detta var ”självfallet”.⁷ Styrelsen menade också att de samlade effekterna av statlig verksamhet ofta låg inom flera myndigheters ansvarsområden, varför en enskild myndighets redovisning ”inte alltid” kunde ge en heltäckande bild av dessa effekter.⁸ Här menade Berggren rätt och slätt att en enskild myndighets redovisning ”inte ger” en rättvisande bild av de samlade effekterna.⁹ Det hade inte minst RRV:s systemorienterade förvaltningsrevisioner visat, menade Berggren.

¹ Berggren 2002-01-30; Grohman 2002-01-24; Wikland 2002-02-21; Angleryd 2002-01-18; se även redogörelsen i kapitel nio för Berggrens uppsats i RRV:s antologin *Är verksamheten effektiv?* (Berggren 1977) och förordet i *Systemorienterad förvaltningsrevision* (RRV 1985c).

² Segergren 2003-04-07. I en avskedsintervju i *Hänt i verket* i januari 1986 skulle Berggren framhålla att RRV inte kunde vara ”både problemupptäckare och ägna sig åt problemlösning, det räcker inte resurserna till. Det är också en fråga om integritet. Om vi föreslår lösningar kan vi inte revidera efteråt.” (*Hänt i verket* nr 1 1986 s. 2).

³ Jfr Mellbourn (1986 s. 68) som menar att Berggrens misstro mot de pånyttfödda målstyrningsidéerna var djup.

⁴ Berggren 2002-01-30; Grohman 2002-01-24; Österberg 2002-01-30.

⁵ Berggren 1986 s. 2.

⁶ RRV 1986 s. 2.

⁷ Berggren 1986 s. 3.

⁸ RRV 1986 s. 2.

⁹ Berggren 1986 s. 3.

Han framhöll också att dessa informationsproblem förmodligen inte kunde undanröjas. Han föreslog därför att regeringen i ökad utsträckning borde "förändra organisationsformerna i statsförvaltningen i syfte att öka statsförvaltningens förändringsbarhet." Dessutom tyckte Berggren att detaljeringsgraden i myndigheternas information till regeringen borde minska.¹

Även vad gällde frågan om informella kontakter gick styrelsens och Berggrens åsikter isär. Informella kontakter mellan departement och verk var ett viktigt inslag i den styrmodell som Verksledningskommittén hade skisserat. Avsikten var att mål och resultat skulle resoneras fram i förtroliga och informella samtal. Och här kunde Verksledningskommittén luta sig mot Förvaltningsutredningen som ju bara ett par år tidigare hade försökt klargöra att det inte förelåg några konstitutionella hinder för sådana samtal. Berggren, som var jurist och tidigare hade arbetat som domare, hade precis som många andra jurister svårt att ta till sig denna grundlagstolkning. Han ansåg att de informella kontakter som kommittén förordade handlade om att påverka myndigheterna och att de innebar "en dold styrning". Han underströk betydligt kraftfullare än styrelsen att det grundlagsreglerade kravet på "offentliga styrformer" innebar starka restriktioner för regeringen att påverka myndigheterna med informella kontakter eller andra styrformer som är undandragna offentlig insyn och kontroll.²

Återförandet av redovisningsrevisionen till RRV

Den andra frågan som delade RRV:s styrelse hängde nära samman med den första och gällde återförandet av redovisningsrevisionen till RRV. Förslaget var inte nytt. År 1979 hade RRV avstyrkt ett förslag om att göra revisionskontoren till lokala enheter inom verket. Då hade Berggren hävdade att redovisningsrevisionen riskerade – och här talade ju historien sitt tydliga språk – att allmänt tränga undan förvaltningsrevisionen.³ Genomfört skulle Verksledningskommitténs förslag innebära att RRV:s personal skulle öka med ca 50 procent och att verket årligen skulle komma att ta emot över 300 revisionsberättelser.⁴ I sin skiljaktiga mening tog Berggren dock främst fasta på att förslaget var bristfälligt utrett; det framgick inte, menade han, att och hur den föreslagna lösningen skulle undanröja påstådda problem.⁵

Vad som dock bör betänkas är att redovisningsrevisionen till sin karaktär var löpande och organisationscentrerad. Det var egenskaper som inte alls tilltalade den alltmer system-

¹ Ibid.

² Ibid. s. 2.

³ RRV 1998 s. 72.

⁴ RRV 1986 s. 20.

⁵ Berggren 1986 s. 19.

orienterade Berggren.¹ I sin skiljaktiga mening underströk Berggren också, och till skillnad från styrelsen, att revisionen vid en bedömning av myndigheternas resultat och effekter måste "ta hänsyn till att en myndighet inte är en sluten organisation utan utgör endast en del i större sammanhang (ett system)".² Han hade ju dessutom förordat att detaljeringsgraden i myndigheternas information till regeringen skulle minska. Även om han inte skrev det explicit befarade Berggren, enligt vad han uppger i sin intervju med mig, att en intensifierad redovisningsrevision skulle komma att utöka och förstärka de mer löpande, mekanistiska och myndighetsinriktade delarna i styrningsmodellen.³

Det kan noteras att Berggren uttryckte viss förvåning över att Verksledningskommittén tog upp frågan på nytt.⁴ Genom de aktiviteter som sedan några år pågick i samarbetet mellan budgetavdelningen och delar av RRV:s prognosavdelning kunde man emellertid ana att förändringen var på gång. Som vi såg i föregående kapitel pågick ett rätt intensivt utvecklingsarbete avseende myndigheternas årliga verksamhetsredovisning. Budgetavdelningen och dess bugggrupp visade också dessa aktiviteter allt större intresse; bl.a. hade man ju givit i uppdrag åt RRV att se över redovisningsrevisionens roll och uppgifter, och man byggde nu också ut de egna kontakterna med revisionskontoren.⁵

Att budgetavdelningen intresserade sig för redovisningsrevisionen var knappast förvånande. För även om det allmänna krismedvetandet vid denna tid var begränsat i Sverige och i stora delar av Regeringskansliet var budgetavdelningen, även när 'börsyrans' nådde sina högsta höjder, intresserad av att kunna 'följa pengarna' ut i förvaltningens allra tunnaste kapillärer. Redovisningsrevisionen innebar en mer direkt och detaljerad kontroll av de ekonomiska flödena, och en förstärkning av den ansågs nog ge ökade garantier för att de myndighetsinriktade ekonomiadministrativa systemen och de budgetdokument som ingick i dessa system var tillförlitliga och rättvisande. Det är heller inte särskilt förvånande att de personer på RRV som hjälpte till att utveckla dessa system och dokument tyckte att de var viktiga och värda att granska. Vridningen mot den systemorienterade revisionen uppfattades här som problematisk. Eftersom den revision som utfördes av revisionskontoren inte innehöll någon förvaltningsrevision riskerade det att uppstå en "lucka på mittfältet".⁶ Revisionen av enskilda myndigheters ekonomistyrning, hushållning och effektivitet riskerade att helt utebli.

¹ Berggren 2002-01-30; Angleryd 2002-01-18; Grohman 2002-01-24.

² Berggren 1986 s. 12.

³ Berggren 2002-01-30.

⁴ Se t.ex. *Hänt i verket* 1985 nr 4 s. 11. Ingemar Segergren beskriver återförandet av redovisningsrevisionen till RRV som "en kupp" (Segergren 2003-04-07).

⁵ Se intervju med Gert Jönsson som då var sammankallande för bugggruppen (*Hänt i verket* nr 1 1987 s. 4.)

⁶ *Hänt i verket* nr 4 1984 s. 2.

Vad som också måste beaktas i detta sammanhang är att RRV:s systemorientering i praktiken kom att innebära att förvaltningsrevisionens fokus försköts från myndighetsnivån mot regeringsnivån. Berggren hade t.ex. klargjort, att i termer av påverkansförsök från RRV:s sida medförde systemorienteringen en vridning från myndigheterna till Regeringskansliet.¹ Detta oroade många inom verket:

På en del håll inom RRV var man dock mycket tveksam till att gå in på effekterna av regler som fastställts av statsmakterna, då detta sågs som politiska värderingar, som RRV inte hade att bedöma.²

Liknande tveksamheter fanns även på politisk nivå. Regeringen, och inte minst Olof Palme, skall relativt snabbt ha insett vad det systemorienterade synsättet skulle kunna komma att innebära.³ Berggren uppger i min intervju med honom att denna fråga var avgörande vad gällde konflikten mellan honom och regeringen, och att det främst var den som gjorde att han inte fick förlängt förordnande hösten 1985.⁴ Motsättningarna mellan Berggren och regeringen tycks stundtals ha varit hårda. En tjänsteman vid RRV berättar:

Runt 1982 började Rune Berggren föra ett resonemang om systemrevision. Det skar sig våldsamt med regeringen och inte minst med Olof Palme. För regeringen var inte dummare än att den förstod, att lämnar man granskning av myndighetsnivån så hamnar man på nästa nivå, dvs. man reviderar med nödvändighet antingen politiken eller regering och riksdag; det finns ingenting annat. Det där blev en stor fight.⁵

Det är i hög grad i detta ljus man kan förstå förslaget om att stärka regeringens inflytande över förvaltningsrevisionen.⁶ Berggren kvarstod dock vid sin ståndpunkt att revisionen måste bli mer systemorienterad.⁷ Utåt var det nog inte alldeles lätt för regeringen att motivera att RRV inte borde bedriva sådan revision. Däremot kunde regeringen stärka redovisningsrevisionen och föra tillbaka den till RRV, och då kanske med viss förhoppningen att den skulle, som Berggren uttrycker det, "snöpa" förvaltningsrevisionen.⁸

¹ Se t.ex. intervjun med Berggren i *Hänt i verket* nr 2 1980 s. 6.

² Ringström 1987 s. 21.

³ Berggren 2002-01-30; Segregren 2003-04-07; Noaksson 2002-01-17; Angleryd 2002-01-18.

⁴ Berggren 2002-01-30.

⁵ Anonymt, intervju nr 5.

⁶ Det kan noteras att regeringen i både 1985 års budgetproposition och Förnyelseprogrammet hade uttryckt att RRV i större utsträckning borde inrikta förvaltningsrevisionen på enskilda myndigheter (se *Hänt i verket* nr 4 1985 s. 11).

⁷ Berggren 1986 passim. När Berggren i samband med sin avgång fick frågan vilket som var det bästa som hade hänt RRV under hans tid som verksamhetschef svarade han "att vi lyckats få medarbetarna inom revisionen att ta tag i det som vi kallar systemorienterad revision" (*Hänt i verket* nr 1 1986 s. 2).

⁸ Berggren 2002-01-30.

Mundebo tar över RRV

Berggrens skiljaktiga mening till RRV:s yttrande över Verksledningskommitténs betänkande hade klara likheter med den reservation Ivar Löfqvist hade skrivit 25 år tidigare till 1956 års Rationaliseringsutredning. I båda fallen rörde det sig om omfattande invändningar, som var att se som helt egna förslag.¹ Berggren var dock inte alls lika framgångsrik som Löfqvist. I styrelsen fanns starka krafter som i princip omöjliggjorde en sådan framgång. Där fanns inte bara budgetchefen, Michael Sohlman, och Statskontorets nytilträdde chef, Claes Örtendahl, utan även Gösta Guteland från Civildepartementet, som funnits med i kommittén som sakkunnig och som var mycket drivande inom Regeringskansliet i det arbete som nu påbörjades med att skriva en proposition.² Det var också dessa tre som drev fram ett alternativ förslag till det som verksledningssekretariatet hade utarbetat.³ Det stod tidigt klart att Verksledningskommitténs förslag skulle tas av regeringen ganska ograverat. Därmed var också Berggrens tid som chef för RRV över. Han fick beskedet redan senhösten 1985.⁴

Berggrens avgång, som rönt stor uppmärksamhet i media, kan tolkas på flera sätt. Å ena sidan hade han suttit två fulla förordningsperioder, dvs. tolv år. Det var den tidslängd som enligt praxis gällde som maximum och som genom Verksledningsbeslutet snart även skulle bli formell maxtid. Å andra sidan var Verksledningsbeslutet ännu inte fattat. Och det var inte alls ovanligt att generaldirektörer satt längre än tolv år; bland de verkschefer som avgick mellan åren 1964-83 hade över en tredjedel suttit mer än tolv år i samma verkschefs-befattning.⁵ Det var alltså inte alls självklart att Berggren skulle få lämna chefsposten. Till saken hör också att Berggren närmade sig pension. Omständigheterna kring Berggrens avgång visar att det kanske låg någonting i hans påstående, att beslutet att inte omförordna honom var en bestraffning för att han hade blivit obekväm inom delar av Regeringskansliet.⁶

Till ny chef för RRV utsågs den tidigare budgetministern och dåvarande landshövdingen i Uppsala län, Ingemar Mundebo.⁷ Mundebo sattes nu att leda en betydligt större och mer

¹ Berggrens skiljaktiga mening var lika lång som styrelsens yttrande, 26 sidor.

² Andersson 2002-02-08.

³ Guteland var visserligen inte beslutsför men deltog aktivt i överläggningarna (se *Hänt i verket* nr 10 1985 s. 2).

⁴ Det skall tilläggas att Berggren hade ventilerat sina åsikter öppet redan innan kommittén lämnade sitt betänkande (Mellbourn 1986 s. 68).

⁵ SOU 1985:40 s. 168.

⁶ Jfr här även Mellbourn 1986 s. 69.

⁷ Först utsågs dock finanssekreteraren i Stockholms kommun och den tidigare statssekreteraren i Statsrådsberedningen, Odd Engström. Han skulle tillträda chefsposten den 1 april, men när mordet på Olof Palme inträffade en månad tidigare kallades Engström tillbaka till Statsrådsberedningen, där han i stället blev Ingvar Carlssons närmaste man.

komplex myndighet än den Berggren hade lett. Frågan om redovisningsrevisionens hemmahörande hade snabbbehandlats, och redan den 1 juli 1986 hade den inordnats i RRV.¹ Dessutom gjordes RRV om till ett s.k. enrådighetsverk, vilket medförde att styrelsen ersattes med ett insynsråd. Generaldirektören blev därmed ensam ansvarig för verksamheten. Tanken med denna reform – som ingick som ett allmänt led i den nya förvaltningspolitiken – var att relationen mellan departement och verk skulle bli tydligare; inte minst handlade den om att formera raka befälslinjer för snabba resultat.²

Nu var Mundebo kanske inte någon som Finansdepartementet behövde föra särskilt strikt befäl över, i alla fall inte vad gällde genomförandet av mål- och resultatstyrningen. Mundebo hade ju varit budgetminister, och som sådan hade han ansvarat för den proposition från 1977 i vilken regeringen hade sanktionerat RRV:s förslag om att låta programbudgeteringen övergå i SEA. Som budgetminister hade han också beslutat om införandet av den budgethandbok som buggruppen hade tagit initiativ till och arbetet fram i nära samarbete med ett antal tjänstemän från RRV. Mundebo klargjorde också tidigt att han var positiv till mål- och resultatstyrningen, i alla fall på ett övergripande plan.³ Samtidigt underströk han att förändringarna som nu genomfördes främst var av ”teknisk natur” och att det handlade om att förbättra ”kända instrument”.⁴ Han var också väl medveten om de olika problem som ett styrsystem uppbyggt kring begrepp som mål och resultat kunde stöta på.⁵ Han befarade från första början att systemet skulle bli alltför teknifierat och en angelägenhet för ekonomiadministrativa experter.⁶ Enligt Mundebo gällde det att föra skutan varsamt framåt och se upp för grynnor och skär, men någon ny kurs behövde inte tas ut.⁷

Mundebo var inte särskilt drivande vad gällde utvecklingen och genomförandet av mål- och resultatstyrningsreformen. Däremot var han angelägen om att ena verket. Hans målsättning vara att hela RRV skulle sluta upp bakom den reform som riksdag och regering nu hade beslutat om och göra det bästa av situationen. Och bl.a. genom delegering och en god förmåga att kompromissa och samordna rönkte han också, enligt flera intervjupersoner, framgång i dessa försök.⁸

I detta sammanhang skall också nämnas att Mundebo 1987 utsåg kanslirådet vid Finansdepartementets budgetavdelning, Gert Jönsson, till ny chef för prognosavdelningen efter Åke

¹ Prop. 1985/86:124.

² Premfors m.fl. 2003 kap. 13.

³ Se t.ex. Statskontoret 1987a s. 27.

⁴ Ibid. s. 23.

⁵ Ibid. s. 23 f.

⁶ Mundebo 2003-04-11.

⁷ Ibid.; jfr även Statskontoret 1987a s. 24, 27.

⁸ Eklund 2002-01-24; Wikland 2002-02-21; Angleryd 2002-01-18; Noaksson 2002-01-17; Grohman 2002-01-24.

Sanell. Jönsson hade funnits på departementet sedan 1977 och hade under de senaste åren varit sammankallande för buggruppen. Han hade därigenom haft närapå dagliga kontakter med RRV:s prognosavdelning.¹ Jönsson var anhängare av den mål- och resultatstyrning som var under uppbyggnad.² Och han ville snabbt ut de 'nya' idéerna och metoderna i statsförvaltningen. I en intervju strax innan han tillträdde chefstjänsten på RRV påpekade han att RRV var alltför försiktigt och att det fanns utrymme för mer "gåpåaranda" och "framfusighet". Verket kunde t.ex. vara mer bestämt mot myndigheterna när det gällde att svara mot centrala krav i redovisningssystemen. Han klargjorde också att prognosavdelningens kontakter med budgetavdelningen framöver skulle konsolideras och byggas ut ytterligare.³

Här skall slutligen också nämnas att Göran Arvidsson, i september 1984, lämnade RRV för att bli kanslichef på ESO. Ny chef för MU-enheten blev i september 1985 den tidigare förvaltningsrevisorn Torbjörn Wikland.⁴ Wikland deklarerade vid sitt tillträde att han ville förbättra utbytet med förvaltningsrevisorerna.⁵ Wikland hade också strax innan sitt tillträde skrivit RRV:s yttrande över några av Statskontorets produktivitetmätningstudier, och han hade varit starkt kritisk.⁶ Han var också kritisk till Verkledningskommittén. Han tillhörde dem som menade att deras idéer och metoder hade prövats förr, med begränsad framgång.⁷ RRV och MU-enheten kom också att agera ganska passivt till en början vad gällde genomförandet av mål- och resultatstyrningsreformen. I stället kom Statskontoret inledningsvis att dra det tyngsta lasset.⁸

...och Örtendahl ersätter Ugglå

Som framgick i föregående kapitel hade Statskontoret under 1980-talets första år varit utsatt för hård kritik. Den s.k. Statskontorsutredningen hade föreslagit ganska drastiska neddragningar i verksamheten, och även om regeringen i slutändan hade stannat vid en mindre omorganisation var kontoret märkbart skakat.⁹ Oron höll i sig under de närmaste åren, inte minst för att moderata riksdagsledamöter fortsatte att motionera om verkets nedläggning.¹⁰ Statskontoret präglades nu av vilshenhet och letade efter en tydlig roll. I en intervju som Sven

¹ *Hänt i verket* nr 1 1987 s. 4.

² Se t.ex. Jönsson 1987.

³ *Hänt i verket* nr 1 1987 s. 4 f.

⁴ Lennart Warra var däremellan chef.

⁵ Se *Hänt i verket* nr 9 1985 s. 3.

⁶ Wikland 2002-02-21; Dahlberg 2002-02-11.

⁷ Wikland 2002-02-21.

⁸ Wikland 2002-02-21; Dahlberg 2002-02-11.

⁹ Boëthius 2003-04-08.

¹⁰ Se t.ex. *S-Nytt* nr 1 1982 s. 4 och *S-Nytt* nr 3 1982 s. 2.

Moberg gav 1983 i samband med att han lämnade Statskontoret för Civildepartementet lyste självkritiken igenom.¹ Han uppgav att han hade misslyckats med att entusiasmera medarbetarna till att känna ett slags "vi-känsla" och få en gemensam syn på vad Statskontorets uppgifter egentligen var. Det centrala problemet som måste lösas var, menade Moberg, att dokumentera och enas om innehållet i verksamheten. "Hur många av oss känner till innehållet i våra egna skrifter?", frågade han.² Situation påminde om den som verket hade stått inför 20 år tidigare, då den dåvarande generaldirektören Ivar Löfqvist hade uttalat att nya tag "var av nöden". Verket hade ju då räddats av programbudgeteringen, och även denna gång skulle de rationalistiska styridéerna komma verket till undsättning.

Till ny generaldirektör efter Moberg utsågs Karl-Lennart Uggla, som kom från Arbetsgivarverket och som under ett antal år suttit i Statskontorets styrelse. Uggla inledde med att utmana chefer och medarbetare vid Statskontoret genom att på olika sätt försöka stimulera nytänkande och initiativtagande. Han ställde rätt raka frågor som "Är era myndigheter effektiva?" och "Var finns rationaliseringsvinsterna?". Han uttalade att "i Statskontorets roll ligger att vi skall kunna säga, att i myndighet X finns uppenbara organisationsproblem; kan vi inte det så är det något fel på oss".³ Utmaningarna gav dock svagt genklang, men inte riktigt överallt. På en av avdelningarna snickrades det på någonting stort, och bland dem som hamrade allra flitigast fanns Richard Murray. Han var doktor i nationalekonomi och hade kommit till Statskontoret 1981 från Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), där han hade arbetet med den s.k. INKA-metoden. INKA stod för INternadministrationens Kostnads-Andelar och var en metod för att försöka mäta produktivitet. Det gällde att räkna fram nyckeltal, ett slags styckkostnader, för en myndighets icke-operativa verksamheter (administrationen). Genom att på olika sätt jämföra och vikta dessa tal var det tänkt att de skulle "slå larm" när det kunde finnas anledning att se över en viss funktion på en myndighet.⁴

I början av 1980-talet inledde Statskontoret ett nära samarbete med ESO på produktivetsområdet. ESO gav Statskontoret i uppdrag att genomföra flera omfattande produktivetsmätningar i både Sverige (det s.k. PRISA-projektet) och Norden (det s.k. KRON-projektet). De båda projekten resulterade i flera delrapporter och två huvudrapporter.⁵ Mätningarna fick stor uppmärksamhet, och de uppskattades mycket inom både Civil- och

¹ *S-nytt* nr 3 1983 s. 2 f.

² *Ibid.* s. 3.

³ Boëthius 2003-04-08.

⁴ Statskontoret 1987b s. 8.

⁵ PRISA-projektets huvudrapport var *Statlig tjänsteproduktion. Produktivitetens utvecklingen 1960-1980* (Statskontoret 1985a). Den följdes upp året efter i rapporten *PRISA II. Uppföljning av PRISA-projektet 1980-1985* (Statskontoret 1986b). KRON-projektets huvudrapport var *Kostnader för offentliga tjänster i Norden. Utvecklingen 1980-1983* (Statskontoret 1985b).

Finansdepartementen.¹ År 1984 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en tvåårig försöksverksamhet med INKA-metoden omfattande ca 30 myndigheter. Dessutom skulle INKA-metoden ingå som en obligatorisk del i den resultatanalys som de myndigheter skulle göra som ingick i försöksverksamheten med treåriga budgettramar.

Statskontorets position stärktes nu. Att delar av RRV, och särskilt dess generaldirektör Rune Berggren, befann sig på kollisionskurs med regeringen bidrog säkerligen. Hösten 1985 tillsatte generaldirektör Uggle en arbetsgrupp som fick till uppgift att utarbeta en strategi för verkets utvecklings- och utredningsverksamhet – ett slags framtidsprogram. Arbetet resulterade i rapporten *Inriktning av Statskontorets verksamhet*.² Här underströk verket kraftigt sin roll som stabsorgan åt regeringen. Ett huvudbudskap var också att verket tänkte satsa hårt på att bistå regeringen i genomförandet av den reformerade budgetprocessen. Civildepartementet hade också gjort klart att man i ökad utsträckning ville använda Statskontoret för den metodutveckling som behövdes för att realisera treårsbudgeteringen.³

Det blev emellertid inte Uggle som kom att besluta om Statskontorets 'framtidsprogram'. Efter endast två och ett halvt år som chef för kontoret fick han nämligen 1985 ge plats för statssekreteraren i Civildepartementet, Claes Örtendahl. Att just Örtendahl sattes att leda det lätt viltna Statskontoret var betydelsefullt. Han var väl insatt i det förnyelseprogram som regeringen nyss hade överlämnat till riksdagen, där delar av den förändrade budgetprocessen hade skisserats.⁴ Att han i hög grad tilltalades av de 'nya' mål- och resultatstyrningsidéerna framgick inte minst av att han var en av dem i RRV:s styrelse som aktivt hade drivit en motsatt linje mot Rune Berggren i samband med RRV:s yttrande över Verksledningskommitténs betänkande. I en uppsats från 1987 klargjorde han också att han tillhörde den mer entusiastiska skara, som menade att mål- och resultatstyrningen var den enda tänkbara lösningen på de styrproblem som Verksledningskommittén hade skisserat.⁵

Statskontoret började nu mer systematiskt att bygga upp sin ekonomiska kompetens genom nyrekryteringar.⁶ I april 1987 utnämndes Richard Murray till verkets chefsekonom. Det innebar att Murray fick ett övergripande ansvar för frågor av ekonomisk karaktär i all utvecklings- och utredningsverksamhet inom verket.⁷

¹ Boëtius 2003-04-08; Dahlberg 2002-02-11; Arvidsson 2002-02-06; Grohman 2002-01-24; Eklund 2002-01-24.

² Statskontoret 1986a.

³ Holmberg 2003-04-16; se även intervjun i *S-nytt* (1985 nr 3 s. 3 f.) med dåvarande planeringschefen i Civildepartementet Lennart Gustavsson.

⁴ Skr. 1984/85:202.

⁵ Örtendahl 1987.

⁶ Dahlberg 2002-02-11.

⁷ *S-nytt* 1987 nr 2 och nr 3.

Verksledningsbeslutet

Verksledningskommitténs betänkande låg till grund för 1987 års s.k. Verksledningsbeslut.¹ Propositionen, *Ledning av den statliga förvaltningen*, föredrogs av civilminister Bo Holmberg och biträdande finansministern Bengt K. Å. Johansson och följde i allt väsentligt Verksledningskommitténs förslag. Tidigt avfärdades idéerna om att förvaltningen behövde omprövas och beskåras; en sådan inställning beskrevs som ”både uppgiven och orealistisk”.² Nu gällde det i stället att fokusera ”frågan om bättre precision i den politiska ledningen av förvaltningen”.³ Det klargjordes att förslagen i propositionen syftade till att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete. En mer medveten delegering i kombination med tydligare mål och riktlinjer, samt förstärkt och förbättrad uppföljning sågs här som centrala moment.⁴

Propositionen anslöt till Verksledningskommitténs tolkning av grundlagsbestämmelserna och att regeringen därmed kunde styra myndigheterna ”precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.”⁵ Man ansåg också att styrningen borde tydliggöras. Myndigheternas uppgifter borde anges på sådant sätt att det i efterhand blev möjligt att ”avläsa” om myndigheterna löst sina uppgifter; kvalitetskrav och ambitionsnivåer borde anges så konkret som möjligt.⁶

Myndigheterna skulle också lämna utförliga resultatredovisningar i ”anslagsframställningar, årsredovisningar och andra dokument”. Här skulle riksdag och regering kunna ”utläsa om resultaten överensstämmer med de förväntade”.⁷ Inslaget av rationalistisk policyanalys var betydande. Så ansågs t.ex. myndigheternas verksamhetsplanering utgöra ”ett första steg i en planerings- och prioriteringsprocess som följs av budgetering, redovisning, utvärdering och korrigering, varefter en ny omgång med verksamhetsplanering genomförs.”⁸

Regeringen delade Verksledningskommitténs åsikt att verksamhetsplaneringen och budgeteringen borde bli flerårig. Det konstaterades också att en försöksverksamhet med treårsbudgetering hade inletts. Regeringen hade hösten 1985 lämnat myndighetsspecifika direktiv till sex myndigheter och hösten därpå till ytterligare 15 myndigheter. Fem av de sex

¹ Prop. 1986/87:99; KU:29; rskr 226.

² Prop. 1986/87:99 s. 19.

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 11.

⁵ Ibid. s. 27.

⁶ Ibid. s. 35.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. s. 33.

första myndigheterna hade också hunnit inkomma med en särskild rapport till regeringen.¹ De nya dokumenten och de nya arbetsätten hade dock inte varit problemfria. Särskilt problematiska ansågs myndigheternas uppföljningar och utvärderingar av verksamheten vara. I "nägra fall" (minns då att fallen bara var fem) hade underlaget varit så bristfälligt att det inte hade kunnat tjäna som underlag för beslut om en treårig budgettram.²

Genom de förlängda budgettramarna hoppades regeringen kunna frigöra resurser inom Regeringskansliet; det gällde att utforma rutiner för den treåriga budgetprocessen som resulterade i "en totalt sett väsentligt lägre arbetsinsats" för budgetarbetet.³ Man ville "kraftigt förenkla mellanårsgranskningarna."⁴ Det uttalandet hindrade emellertid inte regeringen från att samtidigt förorda en förbättrad och utvecklad årlig resultatredovisning.⁵ Denna skulle innehålla information om verksamhet, produktivitet och effektivitet och möjliggöra överblick och jämförelser.⁶ Man påpekade också att de metoder för produktivitetmätningar som ESO med stöd av Statskontoret hade utarbetat borde komma till ökad användning.⁷ Metoderna borde också vidareutvecklas.

I propositionen angavs vidare att den ökade finansiella handlingsfriheten måste kombineras med en ökad frihet vad gällde myndigheternas interna organisation och personal. Visserligen framhölls att förändringar i en myndighets organisation ofta var ett resultat av förändrade politiska värderingar och prioriteringar, men det ansågs likväl vara "förenat med klara olägenheter" att riksdag och regering fattade "detaljerade beslut gällande myndigheternas sätt att fullgöra sina uppgifter".⁸ Det var myndigheterna själva som hade bäst förutsättningar att avgöra hur deras uppgifter skulle lösas. Statsmakterna gjorde därför bäst i att stanna vid beslut om förvaltningens övergripande struktur, dvs. verksamheternas huvudmannskap, associationsform och finansieringsform.⁹

Angående myndigheternas chefsförsörjning framhölls att de ökade kraven på omprioriteringar, effektiviseringar och produktivitetökningar ställde särskilda krav på cheferna i statsförvaltningen. Därtill kom nu också att "cheferna på ett särskilt sätt kan leda arbetet med att formulera mål och finna former för att följa upp att de nås."¹⁰ Regeringens tillsättningsansvar av chefer i statsförvaltningen omfattade såväl verkschefer som avdelnings- och byråchefer. I

¹ Ibid. s. 152.

² Ibid.

³ Ibid. s. 151.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. s. 153.

⁶ Ibid. s. 20.

⁷ Ibid. s. 36.

⁸ Ibid. s. 20.

⁹ Ibid. s. 21.

¹⁰ Ibid. s. 62 f.

propositionen angavs att chefsrollen nu hade fått en "beskaffenhet" som gjorde det svårt för regeringen att bedriva ett effektivt rekryteringsarbete. Man föreslog därför att rätten att tillsätta byråchefer eller motsvarande skulle delegeras till myndigheterna.¹

Diskussionen om det fortsatta genomförandearbetet ägnades mest åt försöken med treårsbudgetering. Vissa, inte alldeles upplyftande, erfarenheter hade ju redan vunnits och redovisats. Man uppgav att det var för tidigt att bedöma dessa resultat. Likväl gjordes en bedömning. Tidigt i propositionen hade regeringen påpekat att styrningen måste verksamhetsanpassas.² Strax innan erfarenheterna från försöksverksamheten redovisades klargjordes också hur man allmänt borde se på försöksverksamheten och hur eventuella svårigheter som treårsbudgeteringen stötte på borde hanteras:

Avgörande för resultatet är oftast den attityd, erfarenhet och kompetens som de olika deltagarna i processen har. Det är därför angeläget att krav ställs på deltagarna i budgetprocessen och att samtidigt råd och stöd ges, kompetensuppbyggnad sker samt erfarenheter tillåts vinnas och omsättas i praktiken. Vidare är frågor om budgetprocessen och ekonomisystemet ofta komplicerade. Enligt min mening är det därför angeläget att arbetet drivs målmedvetet och med stor kontinuitet samt samordnat med insatser inom andra områden.³

I den fortsatta texten ägnades metoder för resultatredovisning och resultatanalys särskild uppmärksamhet. För att treårsbudgeteringen skulle fungera fick bristerna på dessa områden inte bli för stora. Det var därför angeläget att "ytterligare ansträngningar görs för att ge myndigheterna möjlighet att utveckla de analyser som krävs."⁴ Statskontoret och RRV skulle här bidra med sina kunskaper och erfarenheter.

Förhållningssättet i propositionen känner vi igen. Problemen definierades som administrativa. Genom ytterligare förfiningar av metoder och tekniker, utbildningar, stöd, tydliggöranden och tålmod skulle svårigheterna undanröjas. Recepten var i princip desamma som hade skrivits ut i samband med utvärderingarna av programbudgeteringen och budgethandboken. En slutsats blev också att försöksverksamheten med treårsbudgetering skulle utökas för att "tillvarata de erfarenheter som vunnits".⁵ Mer precist hur detta skulle ske framgick inte. Dock angavs att en successiv anpassning skulle ske i takt med att ytterligare erfarenheter vanns. Man tillade också att det "återstod ett viktigt arbete med att i väsentliga hänseenden

¹ Ibid. s. 66 f.

² Ibid. s. 13.

³ Ibid. s. 150.

⁴ Ibid. s. 152 f.

⁵ Ibid. s. 153.

konkretisera vad som kan och bör uppnås utifrån de ambitioner och riktlinjer som har redovisats.”¹

Försöksverksamheter inleds

Som påpekats hade försöksverksamhet med treårsbudgetering inletts redan hösten 1985. Sex myndigheter hade då fått direktiv om att lämna FAF:ar. Året därpå utökades försöksverksamheten med tolv myndigheter, och 1987 med ytterligare fem. Den 3 december 1987 gav regeringen i uppdrag åt både RRV och Statskontoret att utvärdera försöksverksamheten. Uppdragen, som hade utarbetats inom budgetavdelningen, skulle redovisas redan den 15 januari året därpå.² Jag skall nedan redogöra för de båda verkens utvärderingar.

Statskontorets utvärderingar

Statskontoret redovisade sina erfarenheter av treårsbudgeteringen i två rapporter. Verket hade nämligen på egen hand påbörjat ett slags utvärderingsverksamhet redan innan den fick sitt uppdrag av regeringen. Sexton författare hade givits i uppdrag att ge sin syn på treårsbudgeteringen. Bidragen presenterades i rapporten *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*.³ Deltog gjorde främst departements- och myndighetstjänstemän. Rapporten redigerades av Jörgen Palmberg, som 1985 hade kommit till Statskontoret från Försvarsdepartementet, där han hade arbetat med planerings-, ekonomi och organisationsfrågor.⁴

På ett mer allmänt plan gavs utvärderingen en ganska positiv bild. Treårsbudgeteringen hade enligt flera bedömare givit en mer samlad bild av verksamheterna och en bättre uppfattning om långsiktigheten – det hade skett en ”kraftsamling”.⁵ Det strategiska långsiktiga tänkandet ansågs ha underlättats och utvecklats, bl.a. genom att detaljregleringen i regleringsbrevens hade minskat.⁶ Ett par bidragsgivare menade också att fler personer inom departement och myndigheter hade engagerats i planeringsarbetet.⁷ En vanlig åsikt var även att samarbetet

¹ Ibid. s. 150.

² Se RRV 1988a; Statskontoret 1988a.

³ Statskontoret 1987.

⁴ *S-Nytt* nr 5 1985.

⁵ Statskontoret 1987 s. 100, se även s. 33, 84, 110.

⁶ Ibid. s. 39, 75, 83 f.

⁷ Ibid. s. 61, 94.

mellan departement och myndigheter hade förbättrats; relationen präglades av ökad förståelse.¹

När det kom till enskildheter och olika ekonomiadministrativa tekniker var tonläget dock ett annat. Departementssekreteraren vid Socialdepartementet, Birgitta Wittorp, med ansvar för Socialstyrelsen, menade t.ex. att det hade varit svårt att i de myndighetsspecifika direktiven formulera krav på det sätt som var tänkt.² Kraven hade blivit både för allmänna och för många, vilket ledde till att myndigheternas rapporter blev alltför omfattande och svåröverskådliga. Departementen förmådde inte hantera informationen.³ Den åsikten delades av flera myndighetsföreträdare.⁴ Avdelningsdirektören vid Försäkringsöverdomstolen, Karin Laan, menade att arbetet med anslagsframställningen tidigare hade tagit 1-2 veckor, medan arbetet med enbart den särskilda rapporten hade pågått intensivt under ca tre månader.⁵

Även generaldirektören vid SCB och tidigare biträdande professorn i sociologi, Sten Johansson, menade att det var högst osäkert om förhoppningen om minskad arbetsbörda för verksamhetsplanering och resultatredovisning skulle infrias med tanke på de nya kraven på analys och resultatuppföljning i verksamhetsberättelserna.⁶ Enligt Johansson låg det ”i den politiska processens natur att olika bifrågor kan komma att helt skymma huvudfrågan om verksamhetens inriktning och kvalitet.”⁷ Det var mot den bakgrunden problematiskt att föra över målstyrning från näringslivet till förvaltningen:

Det är en sak att divisionalisera ett företag och precisera ett vinstmål för resultat-enheterna. Hur enheten når x procent i avkastning på investerat kapital behöver koncernledningen inte lägga synpunkter på. Det går inte särskilt bra att överföra den ansatsen till regeringens styrning av SCB, eftersom man inte kan kvantifiera ”värdet” av SCB:s produktion och heller inte kan bortse från en mängd restriktioner och villkor för verksamheten av politisk natur. Jag föreställer mig att det är minst lika svårt när det gäller andra myndigheter.⁸

Försöksmyndigheterna hade som nämnts ålagts att genomföra produktivetsmätningar enligt Statskontorets PRISA-modell. SCB:s metodsakkunniga menade dock att mätten var felkonstruerade och att modellen saknade trovärdighet. Kraven på resultatanalys och produktivets-

¹ Ibid. s. 42, 44, 58, 75, 79.

² Ibid. s. 42.

³ Ibid. s. 51.

⁴ Ibid. s. 59 f., 92, 105.

⁵ Ibid. s. 106.

⁶ Ibid. s. 58.

⁷ Ibid. s. 57.

⁸ Ibid.

mätningar hade i stället fått uppfyllas genom "en improvisation i sista stund".¹ Även Lantmäteriverkets generaldirektör, Jim Widmark, kritiserade PRISA-modellen; den uppgavs "blanda äpplen och päron".² Han var visserligen inte främmande för att mäta sin myndighets verksamhet – vilket delvis berodde på att han tyckte att hans verk lämpade sig särskilt väl för det – men det gällde att mätten avsåg relevanta faktorer; regeringen fick inte "*tvinga på myndigheterna nya, verksamhetsfrämmande resultatmätt*."³ Även Wittorp berörde svårigheter att mäta produktivitet och effektivitet. Enligt henne var det svårt att förankra behovet av att mäta produktivitet och effektivitet vid en sådan myndighet som Socialstyrelsen, och hon menade att detta delvis var med all rätt med tanke på att det var svårt att hitta rättvisande mått.⁴ Det mätbara riskerade att förkväva det redovisningsvärda, menade Wittorp. Hon framhöll också svårigheterna med att koppla samman olika konkreta verksamheter med dess respektive kostnader.⁵

Den som uttryckte starkast kritik mot försöken att mäta produktivitet och effektivitet var Karin Laan vid Försäkringsöverdomstolen. Olika prestationers effekter hade inte gått att mäta, enligt Laan.⁶ Inte heller gick det att beräkna kostnaderna för olika prestationer. Det berodde inte minst på att handläggningstiderna för olika mål inte kunde anges.⁷ Hennes slutsats var att Statskontorets PRISA-modell var oanvändbar och att domstolarna inte skulle använda den i lednings- och planeringssyfte.⁸

Ytterligare ett problem som nämdes var att myndigheterna inte hade redovisat några nya förslag som ifrågasatte existerande verksamheter.⁹ Karin Laan menade att det bl.a. berodde på att den typen av frågor inte alltid var lämpade att ta upp i budgetprocessen.¹⁰ Några menade också att myndigheternas förmåga att ompröva den egna verksamheten allmänt var begränsad.¹¹ Även fackdepartementen kunde vara ovilliga att ompröva 'sina' myndigheters olika verksamheter. Enligt Wittorp kunde departement och verk bilda ett "gemensamt sektorsintresse" som förhindrade nytänkande.¹²

¹ Ibid. s. 61.

² Ibid. s. 86.

³ Ibid. s. 88, jfr även s. 93.

⁴ Ibid. s. 52, se även s. 80.

⁵ Ibid. s. 48.

⁶ Ibid. s. 106.

⁷ Ibid. s. 107.

⁸ Ibid. s. 108.

⁹ Ibid. s. 48.

¹⁰ Ibid. s. 110.

¹¹ Ibid. s. 86, 110.

¹² Ibid. s. 52.

En vanlig åsikt var vidare att handläggare inom departement och myndigheter sällan fick någon 'feed-back' på det material som de ofta under stor möda hade lämnat.¹ Här var kansli-rådet vid Utbildningsdepartementet, Eva-Stina Hultinger, särskilt kritisk. Hon menade att hela reformen hade haft karaktären av ett 'elitprojekt'. När hon började arbeta med direktiven till CSN hade hon inte fått "mer information än som rymdes på en och en halv A4-sida från finansdepartementet."² Hon redogjorde för sitt första möte med treårsbudgeteringen:

Det hela började med att jag kom tillbaka från min sommarsemester och hittade en liten uppfordrande lapp på mitt skrivbord. "CSN blir försöksmyndighet för treårsbudgetering. Vi ska skriva direktiv. Det är bråttom!" Men semesterfriden hade lägrat sig över hela kanslihuset och det fanns ingen att tala med eller fråga om vad det här egentligen handlade om.

Enligt Hultinger satt handläggarna i fackdepartementen alldeles för ofta med direktiv, som de inte ens visste avsikten med; standardiserade formulär, som var dåligt anpassade till deras verklighet, och tidscheman som var orealistiska.³

Vad hade då Statskontoret att säga om alla dessa iakttagelser? Inledningsvis uppgavs att syftet med antologin var att "stimulera det fortsatta arbetet med förnyelsepolitiken och treårsbudgetprocessen".⁴ Alla måste känna ansvar för att processen hölls levande och att den fortskred i den riktning som regeringen hade anvisat.⁵ Utgångspunkterna kan vi som läsare känna igen. Någon beredskap till omprövning av modellen uppmanade man inte till; erfarenheterna skulle användas till att utveckla det som hade påbörjats, alldeles oavsett vilka erfarenheterna var.

Intressant är också att Sverige jämfördes med andra länder. Delegering avseende tillsät-tande av vissa chefer, inre organisation, omfördelning av medel m.m. ansågs stämma väl med utvecklingen i andra länder. Det underströks att myndigheterna i dessa länder i gengäld var tvungna att visa att de kunde hushålla med resurserna och i övrigt hantera den ökade friheten på ett tillfredsställande sätt.⁶ Därför var prestationsvärderingar och effektivitetsanalyser nödvändiga. Den här typen av jämförelser hade varit ovanliga tidigare.

Noterbart är annars att de olika bidragsgivarnas iakttagelser gällande problem och brister i det förändrade systemet bara diskuterades sporadiskt. Diskussionerna rörde reformen

¹ Ibid. s. 37, 50.

² Ibid. s. 31.

³ Ibid. s. 35.

⁴ Ibid. förordet.

⁵ Ibid. s. 171.

⁶ Ibid. s. 174.

mer allmänt, och flera frågor togs upp som överhuvudtaget inte fanns med i bidragen, t.ex. riksdagens roll. När mer konkreta erfarenheter togs upp följdes ett mönster som vi kan känna igen från tidigare utvärderingar av t.ex. programbudgeteringen och budgethandboken. Det framhölls att de myndigheter som hade medverkat i försöken till övervägande del var positiva. Uttalandet stöddes på de mer allmänna synpunkterna om att arbetet givit ett helhetsperspektiv på verksamheten, att det givit större engagemang och ökat motivation, att det medfört bättre kontakter mellan departement och verk.¹ En del av de redovisade problemen togs visserligen upp, men någon analys av dem gjordes inte. De skulle i stället lösas enligt mottot 'mer av samma sak'.²

Statskontoret ansåg också att tjänstemännens attityd till den nya processen hade en avgörande inverkan på totalresultatet.³ Kontinuitet var också viktigt; vägen var mödosam och det gällde därför att ge reformen tid. Det behövdes också ny kompetens hos handläggarna, utbildning var en betydelsefull faktor, och här hade Statskontoret en viktig uppgift i att sprida erfarenheter och kunskaper, utveckla metoder, stimulera och motivera olika aktörer etc.⁴ Slutligen gällde det att verksamhetsanpassa styrningen. Av RRV:s utvärderingar av programbudgeteringen och de erfarenheter Statskontoret hade gjort drygt tio år tidigare märktes ingenting.

Statskontorets andra utvärdering

Regeringsuppdraget att utvärdera treårsbudgeteringen redovisade Statskontoret i rapporten *Treåriga budgetramar – erfarenheter av försöksverksamheten*.⁵ Arbetet leddes återigen av Jörgen Palmgren. Även denna utvärdering var en renodlad attitydundersökning. Erfarenheterna hade insamlats via enkäter och intervjuer.⁶ Dessa enkäter och intervjuer hade enbart riktats till myndigheterna, vilket var anmärkningsvärt med tanke på att det var departementen

¹ Statskontoret 1987 s. 180 f.

² Så ansågs det t.ex. angeläget att det lades ned betydligt mer kraft på att ta fram myndighetsanpassade direktiv. Direktiven skulle mer tydligt ange departementens informationsbehov, resultatanalysens innehåll och omprövningsverksamhetens inriktning. Man ansåg också, trots redovisade problem, att det var "naturligt" att myndigheterna föreslog besparingar. Vidare var det nödvändigt att mellanårsrapporteringen begränsades till ett minimum. Och svårigheterna för departementen att ta hand om myndigheternas rapporter kommenterades med att det krävdes av budgethandläggaren en förmåga att analysera det beslutsunderlag som redovisas (ibid. s. 175 ff.). Det kan också nämnas, att Statskontoret menade att myndigheter som inte lämnade tillräckliga beslutsunderlag ändå skulle få en treårig budgetram; detta eftersom "enkla och smidiga lösningar skall eftersträvas". (ibid. s. 177).

³ Ibid. s. 171, 179 f.

⁴ Ibid. s. 186.

⁵ Statskontoret 1988a.

⁶ Ibid. s. 7.

som skulle utforma de myndighetsspecifika direktiven och ta hand om informationen i de särskilda rapporter och FAF:ar som myndigheterna hade utarbetat.

Undersökningens resultat överensstämde väl med vad som hade framkommit i antologin året innan. De talades återigen om en grundläggande positiv inställning till försöksverksamheten bland myndigheterna. De hade fått ett bättre grepp om verksamheten och utvecklat det långsiktiga tänkandet. Dialogen med departementen hade förbättrats. Initiativ hade också tagits för att bättre kunna knyta samman planering med uppföljning och för att förbättra uppföljningen.¹ Dock var det än så länge "förväntningar på effekter" som dominerade svaren.² Statskontoret menade att försöksverksamheten hade pågått för kort tid för att några slutgiltiga omdömen skulle kunna lämnas.

När det gällde mer konkreta aktiviteter redovisades flera svårigheter. Myndigheterna ansåg t.ex. att de myndighetsspecifika direktiven var för allmänt hållna och dåligt anpassade till myndighetens särskilda förutsättningar. Samtidigt hade direktiven innehållit flera och mycket krävande uppdrag.³ Beträffande de särskilda rapporterna hade flertalet myndigheter (!) bedömt att den utgjorde ett tillräckligt underlag för statsmakternas beslut om treåriga budgetramar.⁴ Dock menade de att den dialog med departementen som hade förekommit under arbetets gång mer hade "avspeglat ett traditionellt budgeteringstänkande och mindre en strävan att finna nya helhetsgrepp på verksamheten."⁵ Huvuddelen av myndigheterna hade heller inte fått någon reaktion från departementen på innehållet i rapporterna.⁶ Några myndigheter ifrågasatte om departementen överhuvudtaget kunde reagera på rapporterna.⁷

Flertalet myndigheter hade också haft problem med att ta fram underlag för de beräkningar som behövde göras för resultatanalysen. Det saknades ändamålsenliga metoder för effektivitets- och produktivitetsanalyser. Anvisade metoder (som PRISA-modellen) ansågs inte vara tillämpbara utan hade upplevts som omständliga och resurskrävande.⁸ De ansågs också bortse från de kvalitativa aspekterna i verksamheten. Försöksverksamheten hade heller inte påverkat myndigheternas sätt att göra resursnedskärningar och besparingar. Utvärderingen visade vidare att flertalet myndigheter hade genomfört treårsbudgeteringen utan att göra några organisatoriska förändringar. Arbetet hade i flertalet fall genomförts vid myndig-

¹ Ibid. s. 9 f.

² Ibid. s. 9.

³ Ibid. s. 15.

⁴ Ibid. s. 19.

⁵ Ibid. s. 29.

⁶ Ibid. s. 32, 35.

⁷ Ibid. s. 33.

⁸ Ibid. s. 20.

heternas ekonomifunktion, planeringsfunktion eller motsvarande.¹ Någon bredare förankring inom myndigheterna var det i de flesta fall alltså inte tal om.

Noteras kan också att endast en myndighet ansåg att den förenklade anslagsframställningen hade blivit just förenklad. Övriga myndigheter menade att den i stort sett hade inneburit lika mycket arbete som tidigare. Det fanns också exempel på att myndigheter hade begärt att få slopa viss informationsredovisning med hänvisning till att den troligtvis inte skulle komma till användning vid budgetbehandlingen. Departementet hade dock inte tillmötesgått detta önskemål med hänvisning till det formella regelverket.²

Återigen visade det sig alltså att de rationalistiska styridéerna hade förtvivlat svårt att slå igenom på praktisk nivå. Och svårigheterna uppträdde på samma ställen som tidigare. Den bristande kvaliteten hade medfört att bara något fler än hälften av de myndigheter som hade utarbetat FAF givits en treårig budgettram.³ I sin helhetsbedömning tog Statskontoret dock fasta på de övergripande attityderna. Man lyfte fram att försöksverksamheten hade främjat det långsiktiga tänkandet och att flertalet myndigheter hade fått ett bättre grepp om sin verksamhet. Statskontoret kunde inte gärna skriva att resultatredovisningen nått dit man hade hoppats, men man uppgav att många myndigheter hade "påbörjat" ett systematiskt utvecklingsarbete för att "stegvis" ge statsmakterna en bättre bild av hur de fullgör sina uppgifter.⁴

Mot bakgrund av de redovisade problemen gav Statskontoret följande rekommendationer inför det fortsatta utvecklingsarbetet.⁵ För det första måste myndigheterna koncentrera sitt beslutsunderlag och fokusera på huvudfrågorna. För det andra måste metodutvecklingen vad gällde resultatanalys intensifieras; ett sådant arbete pågick också och skulle enligt Statskontoret kräva "betydande resurser under relativt lång tid". För det tredje måste myndigheterna ges ökad frihet att disponera sina resurser. Någon egentlig problemanalys gjordes inte. Inte heller relaterades problemen till tidigare erfarenheter, inte ens till de man hade vunnit i antologin året innan trots att en och samma person hade lett de båda projekten. Iakttagna svårigheter uppfattades som direkta argument för att öka insatserna. Statskontoret klargjorde avslutningsvis att det vid en fortsättning med treåriga budgettramar var väsentligt att myndigheterna gavs information och utbildning och att man var beredd att bidra med

¹ Ibid. s. 23.

² Ibid. s. 39 f.

³ Ibid. s. 49.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. s. 50 f.

sådana insatser. ”Det är viktigt att vi kommer till tals på väsentliga områden där vi har något att ge”, skrev Statskontoret.¹

RRV:s utvärdering

RRV redovisade sitt regeringsuppdrag avseende utvärdering av treårsbudgeteringen i rapporten *Erfarenheter av försöksverksamheten med treåriga budgettramar*.² Den utarbetades av en arbetsgrupp på prognosavdelningen. Underlaget utgjordes av de erfarenheter som RRV hade skaffat sig i samband med olika utbildnings- och stödinsatser kopplade till försöksverksamheten.³ Betydande utrymme ägnades åt normativa diskussioner snarare än redovisningar av hur arbetet faktiskt hade fungerat. I rapporten kunde utvärderingsgruppen ändå konstatera att erfarenheterna av försöksverksamheten hade varit ”varierande och ibland negativa”.⁴ Bland annat framhölls att regeringens direktiv var dåligt anpassade till de olika myndigheternas förutsättningar och att onödigt och omöjligt information ibland begärdes in.⁵ Det fanns heller inte tillräcklig kapacitet i Regeringskansliet för att ta emot den information som begärdes. Myndigheterna hade också varit osäkra på hur användbar och efterfrågad informationen egentligen hade varit.⁶

Vidare hade departementen inte lyckats precisera kraven på resultatanalys, vilket medfört att många myndigheter inte hade gjort någon sådan inom ramen för budgetprocessen.⁷ De myndigheter som hade gjort resultatanalyser hade haft mycket svårt att dela upp kostnaderna på olika prestationer, likaså att redovisa hur resursåtgången hade utvecklats över tid.⁸ Effektrevisningar var sällsynta.⁹ Någon ny typ av information kunde utvärderingsgruppen inte se att försöksverksamheten hade genererat.¹⁰ Gruppen kunde vidare konstatera att myndigheterna sällan knöt samman resultatanalysen med sina förslag.¹¹ Och fortfarande saknades realistiska förslag till omprioriteringar, rationaliseringar och effektiviseringar i anslagsframställningarna.¹² Gruppen menade att information om mer grundläggande föränd-

¹ Ibid. s. 52, 54.

² RRV 1988a.

³ Ibid. s. 3.

⁴ Ibid. s. 1.

⁵ Ibid. s. 4 f.

⁶ Ibid. s. 15.

⁷ Ibid. s. 7.

⁸ Ibid. s. 9.

⁹ Ibid. s. 10.

¹⁰ Ibid. s. 12.

¹¹ Ibid. s. 13.

¹² Ibid. s. 16 f.

ringar inte kunde förväntas inom ramen för budgetprocessen. Precis som Statskontoret kunde gruppen notera att den förenklade anslagsframställningen inte hade blivit förenklad utan liknade tidigare års anslagsframställningar.¹ Slutligen kunde utvärderingsgruppen konstatera att treårsförsöken hade fått ett mycket begränsat genomslag i budgetpropositionen och regleringsbrev. Resonemang och ställningstaganden i dessa dokument beskrevs som "mycket traditionella".²

Redovisade problem förklarades delvis med att det rörde sig om en försöksverksamhet. Man menade att det var för tidigt att uttala sig i frågan om försöksverksamheten hade fungerat tillfredsställande. Gruppen presenterade ändå följande rätt deterministiska huvudslutsats:

Enligt vår mening är treåriga budgetramar i allt väsentligt en riktig satsning. Det finns, som vi ser det, inga alternativ till de huvudlinjer som ligger till grund för idén med treåriga budgetramar om man strävar efter en bättre styrning och uppföljning av den statliga verksamheten.³

Utvärderingsgruppens avslutande diskussion var dock inte helt lätt att förena med denna slutsats. Gruppen menade t.ex. att de förhoppningar som knöts till budgetprocessen vad gällde myndigheternas förmåga och vilja att förse regeringen med information om verksamheternas inriktning och omfattning aldrig skulle komma att infrias. Man påpekade att beslut om myndigheternas verksamhet förbereddes på ett antal olika sätt, bl.a. genom departementsutredningar, statliga offentliga utredningar, utredningar gjorda av stabsorgan och forskare. Det gällde att sätta in treårsdokumenten i detta större "informationssammanhang".⁴ Gruppen menade också att man borde överväga förhoppningen om att minska den sammanlagda arbetsinsatsen vad gällde arbetet med budgetdokumenten inom departement och verk.⁵

Vidare pekade gruppen på att olika myndigheter hade att verka under olika grad av osäkerhet när det gällde de grundläggande förutsättningarna för verksamheten. Det kunde gälla olika omvärldsförhållanden, men också målen för verksamheten, dess medel eller dess organisation. Man menade att dessa olika former av osäkerhet kunde innebära stora svårigheter i myndighetens budgetarbete och även omöjliggöra en fortsatt hantering av myndighetens förslag. Och man tillade:

¹ Ibid. s. 17 f.

² Ibid. s. 20.

³ Ibid. s. 1.

⁴ Ibid. s. 22 f.

⁵ Ibid. s. 23 f.

Det ter sig därför rimligt att ett system med treåriga budgetramar främst omfattar de myndigheter som har rimliga förutsättningar att bedöma förutsättningarna för verksamheten i ett något längre perspektiv.¹

Påståendet kunde tolkas som tämligen drastiskt. Här menade författarna uppenbarligen att man borde ge begreppet verksamhetsanpassning en mycket generös tolkning. Vissa myndigheter skulle helt enkelt inte behöva genomgå treårsprövningar. Och om rekommendationen följdes kunde det kanske bli frågan om väldigt många myndigheter. Det kunde finnas ett antal departements- och myndighetsföreträdare som menade att de verksamheter som de ansvarade för präglades av flera av de typer av osäkerheter som gruppen nämnde. En följdfråga, som inte togs upp, blev ju här också hur man skulle se på den traditionella ettåriga verksamhetsplaneringen och målstyrningen i de fall myndigheterna arbetade under förhållanden som präglades av *mycket* stor osäkerhet i fråga om omvärldsförändringar, målen för verksamheten, dess medel och organisation. För det fanns kanske både departements- och myndighetsföreträdare som menade att många myndigheter arbetade under just sådana förhållanden.

Samtidigt som utvärderingsgruppen menade att treårsbudgeteringen var en riktig satsning så innehöll deras rapport alltså betydande kritik. Denna tvetydighet var delvis ett utslag av att utvärderingsgruppen ville ha något mer kritiska skrivningar än vad cheferna högre upp i organisationen kunde godta.² En som hade svårt att hålla tillbaka kritiken i gruppen var Jan-Eric Furubo. Han hade två år tidigare kommit till MU-enheten och just färdigställt rapporten *Utvärderingar – till vad och hur mycket*.³ Det var en i huvudsak teoretisk produkt, som efterhand fick mycket stor spridning.⁴ Furubo konstaterade i rapporten att de styrsystem som var under uppbyggnad i hög grad byggde på idéer om löpande styrning inom ramen för budgetprocessen. Det fanns dock, enligt Furubo, en gräns för vad som kunde klaras av i denna löpande styrning, och då även treårsbudgeteringen.⁵ Furubo menade att det var viktigt att urskilja vilka typer av utvärderingsuppgifter som var meningsfulla:

Och det man då i första hand skall rikta in utvärderingsresurserna på, är kanske inte att försöka spåra och exakt kvantifiera effekterna av enstaka insatser som tillsammans och under inverkan av en rad andra faktorer påverkar komplexa processer där orsaksambanden blir allt mer invävda i varandra ju längre tid som förflyter.⁶

¹ Ibid. s. 25.

² Furubo 2003-05-05.

³ Furubo 1987.

⁴ Furubo 2003-05-05.

⁵ Furubo 1987 s. 51, 59.

⁶ Ibid. s. 47.

Furubo klargjorde att myndigheternas möjligheter att isolera effekterna av de egna insatserna var begränsade. Det var orimligt, ansåg Furubo, att varje myndighet skulle bedöma hur den egna verksamheten hade inverkat på det som kan ses som slutmålen för myndigheternas verksamhet.¹ Han påminde också om den gamla devisen att ”var och en är blind i egen sak”, vilket gjorde det än mindre lämpligt att låta myndigheterna utvärdera sina egna verksamheter.² Slutsatsen var tydlig:

En stunds eftertanke leder väl dock till slutsatsen att det egentligen är naturligt att den organisation man väljer att **bedriva** en viss verksamhet inte är den mest ändamålsenliga när det gäller att ansvara för att denna verksamhet **utvärderas** i alla sina aspekter.³

Försöksverksamheten blir reguljär

Genom 1988 års kompletteringsproposition övergick försöksverksamheten med mål- och resultatstyrningen till att bli reguljär.⁴ Här använde regeringen också för första gången termen ”mål- och resultatorienterad styrning” i en propositionstext.⁵ Av propositionen framgick att försöksverksamheten med treårsbudgetering hade utvärderats av RRV och Statskontoret och att de båda verken hade varit positiva i sina slutsatser. De svårigheter som hade påtalats i utvärderingarna uppgavs mer ha att göra med ”den konkreta utformningen m.m. som försöket kom att få än de grundläggande tankarna bakom försöksverksamheten.”⁶ Vilka svårigheterna var nämndes inte, däremot att de borde kunna undanröjas genom vissa ”justeringar i modellen” och förstärkt information och utbildning.

Något väsentligt nytt jämfört med Verksledningspropositionen fördes inte fram, men en del förtydliganden och preciseringar gjordes. Myndigheterna skulle bli föremål för omväxlande *fördjupad* och *förenklad budgetprövning*. För ungefär en tredjedel av myndigheterna skulle regeringen årligen utfärda nya *myndighetsspecifika direktiv*. På basis av dessa och de *generella årliga direktiven* skulle de utvalda myndigheterna lämna en *fördjupad anslagsframställning* (FAF). De resterande två tredjedelarna av myndigheterna skulle lämna en *förenklad anslagsframställning*. FAF:en skulle föregås av en *särskild rapport*, som även den skulle vägledas av de myndighetsspecifika direktiven. Det närmare sambandet mellan FAF:en

¹ Ibid. s. 60.

² Ibid. s. 56.

³ Ibid. s. 61.

⁴ Prop. 1987/88:150 s. 68 ff.

⁵ Begreppet förekom i en informationsskrift som Civildepartementet gav ut året innan (Civildepartementet 1987 s. 16).

⁶ Prop. 1987/88:150 bil. s. 70.

och den särskilda rapporten diskuterades dock inte. FAF:en skulle omfatta *hela* den verksamhet, dvs. "förvaltning, transfereringar, regelsystem, tillsyn m.m.", som myndigheterna administrerade eller ansvarade för.¹ Verksamhetens resultat skulle analyseras vad gällde såväl resursförbrukning som prestationer och effekter, och omfatta den närmaste föregående femårsperioden.² En långsiktig bedömning av den fortsatta verksamheten skulle också redovisas och inbegripa förslag till förändringar i verksamhetens inriktning. Samtliga myndigheter skulle också lämna ett *årsbokslut* och en *årlig resultatredovisning* (ÅRR). Den senare skulle "kortfattat och på ett även i övrigt tillgängligt sätt, med information om kostnader, prestationer, nyckeltal, produktivitetsutveckling m.m. redovisa hur verksamheten utvecklats under föregående budgetår, ekonomiskt och verksamhetsmässigt."³

För att öka flexibiliteten i budgetsystemet skulle myndigheter med treåriga budgetramar normalt tilldelas medel under s.k. *ramanslag*. Här skulle ges fullt kostnadsansvar för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Även en del myndigheter med ettåriga anslag skulle kunna få sådana anslag. Ramanslag gjorde det möjligt att genom anslagssparande eller anslagskredit föra medel för förvaltnings- och lokalkostnader mellan budgetår.

Regeringen hade redan i Verksledningspropositionen konstaterat att ett viktigt arbete återstod med att konkretisera de ambitioner och riktlinjer som hade redovisats. Avgörande för om reformen skulle lyckas var, hade regeringen menat, främst en fråga om kompetens, attityder, målmedvetet och tålamod. I 1988 års kompletteringsproposition upprepades dessa propäer. Regeringen framhöll att det kunde ta tid för styrmodellen att finna sina rätta former. Därför borde utvecklingsarbetet bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism:⁴

Förändringarna måste genomföras stegvis och nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras. Det är således inte fråga om att införa en viss given lösning. Det handlar snarare om att påbörja ett arbete i en viss riktning där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning.⁵

Återigen framställdes alltså situations- och verksamhetsanpassning som ett centralt, för att inte säga avgörande, moment. Dock berördes inte att sådana anpassningar hade efterlysts vid flera tillfällen sedan försöken med programbudgeteringen, men med begränsad framgång. Inte

¹ Ibid. s. 70.

² Ibid. s. 72.

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 69.

⁵ Ibid. s. 70.

heller diskuterades vad denna anpassning mer precist skulle kunna tänkas innebära. I det avseendet knöt propositionen an till ett slitstarkt förhållingssätt, som hade inletts av Programbudgetutredningen och fortsatt i SEA och budgethandboken. För vem skulle egentligen stå för pragmatismen och anpassningen, och var gick gränserna för den? Det var ju t.ex. en sak att säga att graden av precision i målformuleringarna eller att längden på bakåtblickandet för vissa statistiska redovisningar kunde variera mellan olika myndigheter och mellan olika delar av en myndighet. En helt annan sak var t.ex. – som RRV hade antytt i utvärderingen av treårsbudgeteringen – att säga att alla myndigheter inte behövde genomgå fördjupad prövning enligt ett bestämt mönster, att det överhuvudtaget inte behövde formuleras mål för en myndighets alla (del)verksamheter eller att en myndighet inte behövde redovisa alla sina verksamheter i termer av produktivitet och effektivitet. Av de uttalanden som regeringen gjorde verkar dock den första, snävare, betydelsen ha avsetts. Regeringen uppgav nämligen att undantagen vad gällde huvudstrukturen skulle minimeras så långt möjligt och att samtliga myndigheter skulle lämna en årlig resultatredovisning och en fördjupad anslagsframställning vart tredje år.¹

Här skall också nämnas att regeringen verkar ha velat göra gällande att det var helt nya idéer och modeller som prövades. Bland annat gjordes ett intressant (och sällsynt) försök att relatera den styrmodell som man nu alltså valde att kalla mål- och resultatstyrning till den modell som prövats tidigare under benämningen programbudgetering. Regeringen skrev att arbetet för att finna konkreta former för mål- och resultatstyrningen skulle ske från ”en delvis annan utgångspunkt än vad som vanligen gäller vid s.k. programbudgetering.” Påståendet utvecklades på följande sätt:

En grundtanke i programbudgeteringen är att konkreta mål som kan följas upp skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheterna. Erfarenheterna visar att detta innebär stora svårigheter. Till betydande del beror dessa på att de övergripande målen kan vara flera och delvis motstridiga. För många verksamheter går det inte att undvika sådana svårigheter. Enligt min mening bör därför den konkreta styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat.²

Uttalandet var anmärkningsvärt. Och detta av flera skäl. För det första hade regeringen vid flera tillfällen tidigare framhållit betydelsen av att fler och tydligare mål formulerades. Dess egen beteckning på styrfilosofin var ju *mål-* och *resultatorienterad styrning*, och bara några

¹ Ibid. s. 73.

² Ibid. s. 73.

rader innan det citerade uttalandet hade regeringen understrukt vikten av att statsmakterna i betydligt större utsträckning klargjorde vilka resultat som förväntades.¹ I Verksledningspropositionen hade regeringen också efterlyst en bättre precision i den politiska ledningen av förvaltningen; delegeringen av olika beslut skulle kombineras med ”tydligare mål och riktlinjer”. Man hade även menat att myndigheternas uppgifter borde anges på sådant sätt att det i efterhand blev möjligt att ”avläsa” om myndigheterna löst sina uppgifter och att kvalitetskrav och ambitionsnivåer därför borde anges så konkret som möjligt. I en informationsskrift som Civildepartementet gav ut strax efter Verksledningsbeslutet underströks också, att en väsentlig del i mål- och resultatstyrningen var att regeringen angav tydligare mål för de statliga verksamheterna.²

För det andra var det inte alldeles lätt att förstå uttalandet på ett mer teoretiskt plan. Man kan i och för sig tänka sig en ’ren’ målstyrning, där mål anges på relativt låga nivåer utan att verksamheternas resultat (måluppfyllelsen) följs upp. Här talades det emellertid om en ’ren’ resultatstyrning, där alltså resultaten följdes upp på lägre nivåer – det handlade ju om att mäta (del)verksamhetens produktivitet och effektivitet – utan att mål angavs annat än på en mycket övergripande nivå. Frågan blev då vad dessa resultat skulle ställas mot.³

För det tredje antydde uttalandet att programbudgeteringen var någonting i grunden annorlunda än mål- och resultatstyrning. Man fick intryck av att programbudgeteringen bara omfattade målformuleringar och inte resultatuppföljningar och resultatanalyser. Men som vi har sett i tidigare kapitel betonades dessa aktiviteter mycket starkt också inom programbudgeteringen. Jämför t.ex. regeringens beskrivning av mål- och resultatstyrning i 1988 års kompletteringsproposition med Lars Lindmarks beskrivning av programbudgeteringen 1970. Först regeringens beskrivning 1988:

Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten. Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten skall organiseras och genomföras. Förbättringar görs av både den formella och informella dialogen för att möjliggöra en fördjupad analys och bättre styrning av verksamhetens inriktning. Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.⁴

¹ Ibid.

² Civildepartementet 1987 s. 12, 16.

³ Jfr Furubo 1987 s. 25; Lindström 1996 s. 160.

⁴ Prop. 1987/88: 150 bil. 1 s. 69.

Och så Lindmarks beskrivning:

I ett programbudgetsystem sker styrningen genom mål- och resultatangivelse. Nuvarande system tar mer sikte på resurser än på resultat. Programbudgetsystemet siktar primärt på det konkreta resultatet och lämnar större frihet än nuvarande budgetsystem i val av resurser. Från statsmakternas synpunkt blir det fråga om en målstyrning av myndigheterna. Målstyrning ställer större krav på myndigheternas ledning och övrig personal och förutsätter goda informations- och redovisningssystem samt att det sker en systematisk resultatuppföljning och resultatanalys. Myndigheten själv måste bli resultatriktad, resultatmedveten.¹

Vid närmare påseende tycktes den 'nya' mål- och resultatstyrningen vara i det närmaste identisk med den 'gamla' programbudgeteringen, åtminstone på denna övergripande beskrivningsnivå. Men även när man ser till de ekonomiadministrativa tekniker som höll på att utvecklas föreföll mål- och resultatstyrning vara förvillande lik programbudgeteringen och det SEA-system som programbudgeteringen hade övergått i.

Försöket i kompletteringspropositionen 1988 att särskilja mål- och resultatstyrningen från programbudgeteringen kunde ju tänkas vara ett utslag av bristande historiska kunskaper. Men det är inte särskilt troligt. Texten skrevs nämligen av en grupp erfarna chefstjänstemän från såväl budgetavdelningen och Civildepartementet som RRV och Statskontoret.² Dessutom hade ju föredragande statsrådet Feldt själv varit ordförande i Budgetutredningen. Nej, kunskaper var nog inte det som saknades, däremot kanske viljan att redovisa dessa kunskaper. För den som vill åstadkomma omfattande förändringar inom en så stor och komplex organisation som den svenska staten är snabbaste vägen till framgång kanske inte att presentera en reform som 'redan prövad men med begränsad framgång'. Försöket att göra åtskillnad mellan programbudgetering och mål- och resultatstyrning kan tolkas som ett försök att hålla uppe entusiasmen och arbetstakten inom myndigheter och departement, och då inte minst inom de organ som hade att genomföra reformen.³ I mina intervjuer framkommer också att många tjänstemän inom både RRV och Civildepartementet hade mycket vaga uppfattningar om programbudgeteringen och andra tidigare försök att styra med mål och resultat på det sätt som nu återigen förespråkades.⁴ Många var övertygade om att det var helt nya idéer och tekniker som prövades och att man var med om någonting 'historiskt' – man var

¹ Lars Lindmark i förordet till boken *Förvaltningsrevision i staten* (RRV 1970).

² Dahlberg 2002-02-11; Wikland 2002-02-21.

³ Jfr här Brunsson 1995 s. 110.

⁴ Löth 2002-02-14; Westlind-Palm 2002-02-28; Nilsson 2002-02-15; Eklund 2002-01-24.

”implementeringsdrogad”.¹ Flera var också ovetande om den kritik som fanns inom t.ex. RRV. Intervjuerna visar också att det fanns erfarna chefstjänstemän inom Regeringskansliet som inte var särskilt angelägna om att upplysa yngre medarbetare om att det fanns relevanta erfarenheter från t.ex. programbudgeteringen. En dåvarande chefstjänsteman vid Regeringskansliet berättar:

Vi valde att presentera det som något nytt för att det skulle få ordentligt genomslag. Hade vi börjat göra referenser till programbudgeteringen och säga att det här är ett omtag så hade det inte fått något genomslag överhuvudtaget. Så det var en medveten strategi att presentera det som något nytt. Det var också för att väcka intresset och engagemang hos generaldirektörerna. Vi som hade varit med ett tag tyckte inte att det var någonting nytt, men det höll vi ju tyst om.²

Sammanfattande kommentar

Inte sällan hävdas att Verksledningskommittén dels var initiativtagare till den mål- och resultatstyrningsmodell som i dag tillämpas i statsförvaltningen, dels förde vidare det arbete som Förvaltningsutredningen hade inlett.³ Båda påståendena haltar. Kommittén kan knappast beskrivas som initiativtagare till någon ny styrmodell. Snarare spann den vidare på etablerade föreställningar och styrarrangemang. Såväl arbetssätt som problembeskrivningar och förslag till lösningar följde samma linjer som i Programbudgetutredningen, Budgetutredningen och SEA.⁴ Konfliktperspektivet dominerade problembeskrivningarna, och ’det rationella samtalet’ lösningarna. Kontinuiteten var i flera avseenden framträdande, som när kommittén lyfte fram betydelsen av att regeringen tydliggjorde mål och resultatkrav för myndigheterna och specificerade vilken information den ville ha av myndigheterna, eller när den efterlyste mer omfattande och mer ”fullödiga” beslutsunderlag från myndigheterna. Att regeringen och myndigheterna under ett antal år hade haft stora problem att möta den här typen av krav diskuterades inte. Kommittén utnyttjade inte tillgängligt material om förutsättningarna att forma ett informations- och styrsystem av det slag som den föreslog.⁵

Betänkandet innehöll få, om ens några, originella och nydanande förslag till lösningar. Precis som tidigare ansågs styrproblemen främst ha varit av ’administrativ’ art. Kommittén, och senare även regeringen, anslöt till propäer från RRV och budgetavdelningen om att

¹ Uttrycket är Bengt Nordströms (Nordström 2002-02-12).

² Anonymt, intervju nr 2.

³ Se t.ex. Jacobsson och Sundström 2001 s. 3ff; jfr även Lindström 1996 s. 5 och RRV 1998a s. 73.

⁴ RRV 1986 s. 5; RRV 1998 s. 74; se även Brunsson 1988 s. 11.

⁵ RRV påpekade t.ex. i sitt yttrande över kommitténs betänkande att det ”saknades en närmare analys av orsakerna till att de angivna problemen föreligger” (RRV 1986 s. 1).

inblandade aktörer i högre grad måste ta reformen på allvar – eller öka engagemanget som man uttryckte det¹ – och att kraven på målformuleringar och resultatuppföljningar behövde tydliggöras ytterligare. Men huvudproblemet var, verkar kommittén ha menat, att inblandade aktörer hade för lite tid och resurser för att möta de krav som mål- och resultatstyrningen ställde. Det var tiden och resurserna som kommitténs centrala förslag – treårsbudgeteringen – främst inriktades på. Kommittén verkar ha menat, att om bara budgetprocessen förlängdes och gjordes rymligare så skulle problemen försvinna.

Men inte heller förslaget om treårsbudgetering var kommitténs eget.² Redan Programbudgetutredningen hade föreslagit att myndigheterna vart tredje år skulle lämna en långsiktplan där man företog ”en fullständig omprövning av de långsiktiga handlingslinjerna”. Den fördjupade prövningen hade även klara likheter med Förvaltningsutredningens förslag om återkommande ”översyner”. Förvaltningsutredningen hade också föreslagit att myndigheterna skulle kunna lämna ”förenklad anslagsframställning” de år när ingen översyn ägde rum.³ En viktig skillnad mellan Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs förslag var dock att ”översynerna” skulle ske mer ad hoc och att de skulle genomföras av andra aktörer än myndigheterna själva. Kommittén uppgav också att förslaget kunde ses som en vidareutveckling av ett arbete som redan pågick.⁴ I själva verket hade regeringen redan under vintern 1985 inlett en försöksverksamhet med treårsbudgetering. Inte heller kommitténs förslag om att införa årsredovisningar för myndigheterna och att stärka redovisningsrevisionens roll var dess egna. Som vi har sett byggde dessa förslag i hög grad på ett arbete som pågick i samarbete mellan budgetavdelningen och RRV.

Även vad gällde genomförandet anknöt Verksledningskommittén, och kanske i än högre grad regeringens båda propositioner, till tidigare utredningar. Det ansågs t.ex. närmast självklart att RRV och Statskontoret skulle spela centrala roller i genomförandet; det var här ”förvaltningskunnandet” fanns. Precis som i fallet med Programbudgeteringen rädde också stor brådska. Försöksverksamheten sattes igång innan kommittén hade lämnat sitt betänkande. Skrivningarna i Verksledningskommitténs betänkande antydde dock att försöksverksamheterna inte handlade om någon egentlig prövning av treårsbudgeteringen. Erfarenheterna skulle användas för att utveckla och förfina styrmodellen, inte för att pröva den. Verksledningskommitténs skrivning om att ett genomförande i full skala skulle inledas så fort erfarenheterna från den första försöksverksamheten förelåg är här belysande; *resultaten* från försöksverksam-

¹ SOU 1985:40 t.ex. s. 69.

² Nordström 2002-02-12; Landahl 2002-02-18.

³ SOU 1979:61 s. 121.

⁴ SOU 1985:40 s. 70.

heten förväntades uppenbarligen inte ha så mycket att göra med genomförandet i full skala. Att det rädde brådska framgår också av de korta ställtiderna vad gällde budgetavdelningens uppdrag till RRV och Statskontoret att utvärdera treårsbudgeteringen. Uppdragen gavs den 3:e december 1987 och skulle rapporteras redan den 15 januari året därpå.

Sammantaget återknöt Verksledningskommittén och Verksledningspropositionen till det 'government'-perspektiv som tidigare Programbudgetutredningen och Budgetutredningen hade utgått från. I den mån Verksledningskommittén tog vid där den mer 'governance'-orienterade Förvaltningsutredningen slutade så gällde det i huvudsak den rent konstitutionella tolkningen av regeringens utrymme att styra myndigheterna.¹ Genom att förslagen uttryckligen rörde relationen mellan departement och verk kom Verksledningskommittén mest att likna Budgetutredningen. Men idémässigt låg den även, precis som Budgetutredningen, helt i linje med Programbudgetutredningen och SEA-systemet.

En väsentlig skillnad mellan Verksledningskommittén respektive Budgetutredningen och Programbudgetutredningen var dock att kommitténs resonemang och förslag var mer oprecisa och tvetydiga. Man kan exempelvis fråga sig vad Verksledningskommittén egentligen menade med att regeringen å ena sidan borde styra mindre genom att minska detaljstyrningen av myndigheterna, men å andra sidan styra mer genom att utfärda mål och ramar, som skall vara både "fullständiga och tydliga"? Och hur skulle avvägningarna göras när man samtidigt som man skulle förenkla myndigheternas årliga rapportering också skulle utvidga bokslutet med en verksamhetsberättelse till en "komplett årsredovisning". Det låg onekligen någonting motstridigt i regeringens uttalande att den årliga resultatredovisningen "kortfattat och på ett i övrigt tillgängligt sätt" skulle ge information om "kostnader, prestationer, nyckeltal, produktivitetsutveckling m.m." och även redovisa "hur verksamheten utvecklats under föregående budgetår, ekonomiskt och verksamhetsmässigt". Tvetydigheter fanns också beträffande verksamhetsanpassningen. Å ena sidan framhöll regeringen betydelsen av att olika myndigheter styrdes på olika sätt, men i nästa andetag uppgavs att undantagen så långt möjligt skulle minimeras.

Dessa mer svepande och delvis motstridiga skrivningar kan kanske till viss del förklaras av kommitténs sammansättning. Som påpekats var kommittén oenig på ett antal punkter. De som hade mest att invända var statsvetarna. Amnå hade ju avhysts i ett tidigt skede, men även Olof Ruin och Daniel Tarschys var kritiska, och då inte minst mot målstyrningsidéerna. Det

¹ Denna beskrivning av ett kryssande mellan ett government- och ett governance-perspektiv hos de offentliga utredningar som sysselsatt sig med frågan om hur statsförvaltningen bör styras är hämtad från Tarschys (2002 s. 59 f.).

skulle kanske uppfattas som ett anseeligt avbräck för kommittén om de båda (och enda) professorerna bland ledamöterna reserverade sig. Genom att hålla skrivningarna på en mer allmän nivå hoppades kanske de ledamöter som hade en mer positiv syn på mål- och resultatstyrningsreformen att Ruin och Tarschys skulle ge med sig, eller åtminstone tona ner sin kritik.¹

Betänkandets övergripande karaktär kan emellertid tolkas utifrån andra, och enligt min mening mer trovärdiga och intressanta, utgångspunkter. Idén att de mer svepande formuleringarna var ett slags reträtt för att få med Ruin och Tarschys på vagnen bygger på att majoriteten av kommittéledamöterna egentligen *ville* formulera sig mer precist. Risken var annars, enligt denna tankegång, att skrivningarna i ett senare skede skulle komma att misstolkas och användas för att utveckla styrarrangemang som fjärmade sig de metoder som mål- och resultatstyrningen rymde. Att det skulle ha funnits någon sådan oro bland ledamöterna verkar dock inte särskilt troligt. Det rädde ju knappast något tvivel om att RRV och Statskontoret skulle komma att få i uppdrag att omsätta kommitténs idéer och förslag i praktisk handling. Och även om det fanns kritiska grupperingar inom de båda verken fanns det inte mycket i deras produktion som tydde på att de skulle komma att avvika från den inslagna vägen. Dessutom bedrevs metodutvecklingsarbetet inom de båda myndigheterna i nära samarbete med deras uppdragsgivare, budgetavdelningen. Och från den avdelningen hade inga kritiska röster hörts. Verksledningskommittén var som sagt heller knappast någon förnyare utan hämtade sina idéer och förslag från just de organ som skulle komma att få i uppgift att genomföra dem. Kommittén hade därför, menar jag, sin främsta betydelse i att den gav verksamheter som redan pågick ökad legitimitet. Jag menar att kommittén inte *behövde* precisera sig mer än vad den gjorde; den visste rätt väl hur dess lite vaga skrivningar skulle

¹ Om detta nu alls var en strategi så tycks den ha rönt viss framgång. Ruin valde nämligen att efter viss tvekan framföra sina invändningar i ett särskilt yttrande i stället för en reservation. (*Politologen* 1996:1 s. 26). Ruin framhöll i sitt särskilda yttrande att kommittén överlag prioriterade styrningen i alltför hög grad. De höga ambitionerna riskerade bl.a. att leda till att ämbetsverken försvagades i sin förmåga att handla självständigt (SOU 1985:40 s. 226 f.) Han vände sig också mot "den pånyttfödda tron på styrning genom angivande av 'mål'" (Ibid. 227). All erfarenhet visade ju, enligt Ruin, att mål på politisk nivå var svåra att ange på det sätt som kommittén efterlyste. Dessutom undrade han vad det var för skillnad på de detaljerade regler som kommittén inte ville ha och de "både fullständiga och tydliga" mål som den ville ha (ibid. 227 f.). Tarschys valde dock att framföra sin kritik i en reservation. I den erinrade han bl.a. om Förvaltningsutredningens påpekande om att styrbarheten endast var ett av flera önskemål som riktades mot förvaltningen och att alla de olika önskemålen måste vägas mot varandra. Han menade också att kommittén i alltför hög grad uppfattade den politiska viljan som given. Hur politiska intentioner omsätts i handling var förvisso en viktig fråga, men lika viktigt var, menade Tarschys, "att överväga hur dessa intentioner successivt revideras och utvecklas i ett samspel mellan politiska önskemål och administrativa erfarenheter" (ibid. s. 221). Det var ju främst bland myndigheterna som det växte fram nya uppfattningar om vad som var möjligt och önskvärt att utträta. För att samspelet mellan den politiska nivån och myndigheterna skulle kunna fungera bättre krävdes, menade Tarschys, en "bättre kunskapsmässig bas" om olika förvaltningsverksamheter på den politiska nivån. De nya årsredovisningarna och anslagsframställningarna hade här säkerligen en roll att spela, men samtidigt skulle man "inte överskatta den kändedom om förvaltningen som kan uppnås genom ett skriftligt, abstrakt och kvantitativt informationsflöde" (ibid.).

komma att omsättas i praktiskt handlande. Om kommitténs övergripande skrivningar alls skall ses som en reträtt så var den inte defensiv utan offensiv och strategisk; de innebar ju att budgetavdelningen och de båda stabsorganen tämligen ostört kunde fortsätta med det de höll på med.

Jag vill alltså mena att förespråkarna för mål- och resultatstyrningsreformen inte var särskilt oroliga över den kritik som hade vuxit fram under 1970-talet och som Ruin och Tarschys gav uttryck för i Verksledningskommittén. Däremot hade de kanske blivit mer medvetna om att kritiken existerade. Olika organisatoriska förändringar i RRV och Statskontoret gjorde säkerligen också att eventuella orosmoln skingrades. Valet av Mundebo och Örtendahl som chefer för RRV och Statskontoret – men även förändringar på chefsposter längre ner i organisationerna som – kan tolkas som försöka att garantera kontinuiteten i utvecklingsarbetet. Man kan också misstänka att regeringen inte ställde några särskilt långtgående krav på att kommittén skulle tydliggöra sina förslag. Regeringens primära syfte med kommittén var som sagt knappast att den skulle utveckla nya revolutionerande styrformer utan att den skulle medverka till att begreppet 'omprövning' ersattes med begreppen 'ledning' och 'styrning' som förvaltningspolitiska ledord.

KAPITEL 11

'Frälsaren' i gamla kläder

Den emotionella kraft som brukar utvecklas för att försvara mål/medel-tänkandet är så starkt att man kan ha anledning att fundera över vad som egentligen ligger bakom.

Hans Esping och Måns Lönnroth

Genomförandet av mål- och resultatstyrningsreformen ålades främst RRV och Statskontoret under ledning av Civil- och Finansdepartementen. Arbetet kom i hög grad att kretsa kring de olika budgetdokument som diskuterades i Verksledningskommittén och de båda propositionerna. Under de första åren ägnades treårsbudgeteringsdokumenten stor uppmärksamhet, men relativt snart kom intresset att vridas mot de ettåriga dokumenten – årsredovisningen och regleringsbrevet. Det dröjde ungefär fem år innan alla dessa dokument hade 'satt sig' och vi i grova drag fick det system som tillämpas i dag, där alltså regleringsbrevet och årsredovisningen står centrala. I detta kapitel skildras hur de olika budgetdokumenten växte fram och tog form under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Jag inleder dock med att redogöra för en betydelsefull organisationsförändring som ägde rum i slutet av 1980-talet vad gällde den förvaltningspolitiska ledningen i Regeringskansliet.

Civildepartementet stärks

Civildepartementet hade haft en ganska svag ställning inom Regeringskansliet. Efter valet 1988 genomgick departementet dock en större omorganisation som initialt väsentligt stärkte dess position.¹ Förändringarna var av flera slag. Bland annat ersattes Bo Holmberg av Bengt K. Å. Johansson, som också fick en biträdande civilminister vid sin sida, Margot Wallström. Med sig från Finansdepartementet tog Johansson ett antal tjänstemän med lång erfarenhet av senare års styrningsreformer, bl.a. statssekreteraren Ulf Göransson, Bengt Nordström, som

¹ Mejer 1997 s. 36 f.

blev chef för en ny budgetutvecklingsenhet, och Göran Ekström, som blev planeringschef. Den tidigare ställföreträdande chefen vid RRV, Åke Gustafsson, knöts också till departementet. Johansson byggde även upp en kontaktmannaorganisation med förebild från budgetavdelningen för att effektivisera relationerna med övriga departement.¹ Han fick också med sig ett antal viktiga verksamheter, bl.a. budgetutvecklingsfrågorna och de statliga löne- och pensionsfrågorna. Till departementet fördes även polisfrågorna, som genom sin resursmässiga storlek gav departementet ökad prestige och en förbättrad position i det interna maktspelet inom Regeringskansliet. Nu infördes även en bestämmelse i departementsförordningen om att den nya kontaktmannaorganisationen skulle vara samordnare av förnyelsefrågorna.

Denna reform innebar att relationerna mellan Finans- och Civildepartementen förbättrades. Den förändrade också förutsättningarna för genomförandet av den reformerade budgetprocessen. Bland annat kom Civildepartementet att stå för en stor del av det konkreta arbetet med att utveckla och genomföra mål- och resultatstyrningen. Dess budgetutvecklingsenhet var tämligen djupt engagerad i såväl utvecklingsfrågor som utbildnings- och stödinsatser.²

Men även om flera av de chefer som nu ledde genomförandet av mål- och resultatstyrningen inom Civildepartementet var 'skolade' inom Finansdepartementet så släppte budgetavdelningen aldrig helt taget om dessa frågor. Avdelningen inrättade rätt snart flera olika tjänster med särskild uppgift att bevaka frågor om t.ex. budgetutveckling, budgetteknik, statlig rationalisering, statistik och revision.³

Utvidgad författningsreglering

Med anledning av den reformerade budgetprocessen inledde RRV 1988 en översyn av de föreskrifter som reglerade de olika budgetdokumenten. Arbetet inleddes med att Karin Brunsson skrev en mycket kritisk rapport om budgethandboken.⁴ Kritiken påminde i hög grad om den som Bengt Jacobsson framfört åtta år tidigare. En slutsats hon drog var att budgethandboken kunde ses som ett svar på "en allmän uppfattning om vad en administrativt välutvecklad myndighet borde kunna prestera – snarare än regeringskansliets direkta behov av beslutunderlag."⁵ Myndigheternas anslagsframställningar hade, enligt Brunsson, i själva verket minskat i betydelse, och det var inte att förvänta att statsmakterna skulle formulera fler

¹ *Regeringskansliets telefonkatalog* 1989 s. 126 f.

² Nordstöm 2002-02-12; Löth 2002-02-14; Westlind Palm 2002-02-28.

³ *Regeringskansliets telefonkatalog* 1990 s. 76 f.

⁴ Brunsson 1988.

⁵ *Ibid.* s. 5.

entydiga och operationella mål för myndigheternas verksamhet än tidigare.¹ Även framöver måste budgetsystemet kunna ta hänsyn till konkreta politiska krav, annars riskerade dessa krav att uppfattas som "störande, irrationella moment i ett i övrigt tekniskt fulländat system".² Brunsson menade, att om handboken skulle ges ut på nytt borde den förändras till både form och innehåll. Inte minst gällde det att utgå från hur budgetprocessen faktiskt gick till.

Strax efter att Brunsson hade lämnat sin rapport startade RRV ett projekt om budgethandboken. Projektledare blev Willi Barentin, som nu alltså hade lämnat Finansdepartementets budgetavdelning för RRV:s prognosavdelning och MU-enheten. Medarbetare blev Bo Rangne.³ Av projektplanen, som beslutades i oktober 1988, framgick att man planerade att överge budgethandboken. I stället skulle myndigheternas budgetdokument regleras i en ny förordning. Ett antal vägledningsdokument skulle också tas fram. En arbetsgrupp tillsattes inom RRV, där också Ernst Nilsson återfanns – konsulten från TOS som hade engagerats flera gånger tidigare av RRV och Bo Rangne. Projektet befästes ett par månader senare genom ett regeringsuppdrag – utfärdat av budgetavdelningen med Bengt Nordström som föredragande – där RRV "i samråd och i samarbete med statskontoret" och i "nära samarbete med finans- och civildepartementen" skulle utarbeta förslag till de föreskrifter som omläggningen av budgetprocessen krävde. RRV skulle också utarbeta vägledande material som komplement till föreskrifterna.⁴

Arbetet resulterade i att Civildepartementets budgetutvecklingsenhet i april 1989 utfärdade en ny s.k. budgetförordning med bestämmelser om fördjupade och förenklade anslagsframställningar samt årliga resultatredovisningar.⁵ Dessa bestämmelser kompletterades med fem vägledningsdokument, de s.k. fågelböckerna. Dokumenten kallades så för att de alla hade samma omslag föreställande en fågel som lyfte mot högre höjder. (Nedan kommer jag att löpande återge delar av innehållet i dessa dokument.)

Med grund i den nya budgetförordningen och 'fågelböckerna' genomfördes under åren 1989-1991 omfattande utbildnings- och informationsinsatser. Civildepartementet ordnade särskilda budgetkonferenser för departement och myndigheter, där både Bengt K. Å. Johansson och Odd Engström deltog. Inte minst den karismatiska Engström deltog till en början med stor entusiasm och lär ha fått konferenserna att likna "väckelsemöten".⁶ Även finansminister

¹ Ibid. s. 9 f.

² Ibid. s. 12.

³ "Översyn av budgethandboken m.m., etapp I." Projektplan, RRV PM 881010, dnr 1988:1853.

⁴ "Uppdrag att utforma nya föreskrifter m.m. med anledning av omläggningen av budgetprocessen", regeringsbeslut 881212, RRV dnr 1988:1853.

⁵ SFS 1989:400.

⁶ Löth 2002-02-14.

Allan Larsson fanns med, vilket inledningsvis gav betydande politisk kraft åt reformen.¹ RRV och Statskontoret genomförde ett mycket omfattande utbildningsprogram, där i storleksordningen 800 personer från 200 myndigheter och 200-300 tjänstemän från departementen deltog i flerdagarsseminarium.² RRV och Statskontoret gav också ut ett stort antal broschyrer och rapporter som skulle vägleda myndigheterna genom den nya budgetprocessen.³

Treårsbudgeteringens uppgång och fall

Enligt Verksledningsbeslutet och 1988 års kompletteringsproposition skulle den reformerade budgetprocessen domineras av treårsbudgeteringen och de dokument som var kopplade till den. Förväntningarna var stora och kraven likaså. I *myndighetsspecifika direktiv* skulle regeringen klargöra på vilka premisser myndigheterna skulle planera sin verksamhet för treårsperioden. I direktiven skulle också anges vilken information och vilka analyser regeringen behövde om myndigheten och dess omvärld för att långsiktigt kunna ta ställning till verksamheten. Det var viktigt att regeringen pekade ut viktiga och aktuella frågor.⁴

Myndigheterna skulle svara på direktiven i *fördjupade anslagsframställningar* (FAF). Regeringen kunde också begära att delar av den fördjupade anslagsframställningen redovisades i en särskild rapport. Det skulle dock visa sig att regeringen sällan ville ha särskilda rapporter, och 1993 försvann de helt.⁵ Enligt budgetförordningen skulle FAF:arna avse all den verksamhet myndigheterna bedrev eller svarade för, oavsett hur de finansierades. Den skulle även omfatta alla transfererings- och regelsystem.⁶ Myndigheterna skulle i FAF:en föra en diskussion om *verksamhetsinriktningen* och utifrån den ge konkreta *förslag* om t.ex. mål för verksamheten, budgetram för de kommande tre åren, finansiering i övrigt, bemyndiganden avseende medelförvaltning och föreskrifter samt ändringar av lagar och

¹ Fahlström 1991 s. 19.

² Ibid.

³ RRV gav bl.a. ut *Samhällsekonomisk metod – för bättre beslutsunderlag* (RRV 1988b), *Resultatanalys – för omprövning och effektivisering* (RRV 1990d), *Resultatanalysen i den nya budgetprocessen* (RRV 1991b) och *Hur går det? En journalists syn på en ny budgetprocess* (RRV 1991a). Statskontoret gav bl.a. ut *Vad kostar administrationen? INKA-metoden – ett sätt att mäta* (Statskontoret 1988b), *Varför mäta resultat?* (Statskontoret 1989), *Att mäta eller inte mäta resultat* (Statskontoret 1990a), *När riksdag och regering skall styra med resultat* (Statskontoret 1990b) och *Att använda resultatmätt med gott resultat!* (Statskontoret 1992).

⁴ Se RRV 1989f s. 4 f.

⁵ Wærness och Wigselius 1994 s. 21.

⁶ SFS 1989:400, 2 §; RRV 1989c s. 6 f.

förordningar.¹ I vägledningsdokumenten angavs en mall för FAF:ens utformning som inte fick frångås.²

Till grund för förslagen skulle tre omfattande analyser genomföras och redovisas i sammanfattad form. I *resultatanalysen* skulle myndigheten med utgångspunkt i de fem närmast föregående budgetåren analysera hur prestationerna hade utvecklats och förhållit sig till insatta resurser och i viken utsträckning de hade bidragit till att nå syftet med verksamheten; det gällde alltså att redogöra för såväl prestationer som effekter för ett halvt decennium.³ I vägledningsdokumenten ägnades stor möda åt att klargöra skillnaden mellan resultat i termer av prestationer respektive effekter.⁴

I *framtidspanalysen* skulle myndigheterna för de närmaste följande åren analysera hur deras verksamheter behövde förändras för att möta förändrade krav.⁵ I vägledningsdokumenten tydliggjordes de långtgående förväntningar man hade på myndigheterna som informationsgivare och departementen som mottagare. Några av de frågor som kunde behöva ställas uppgavs vara:

- Vilka förändringar kommer att inträffa under överblickbar tid i den del av samhället där myndigheten verkar?
- Vad kommer förändringarna att innebära för myndigheten med hänsyn till dess mål och uppgifter?
- Kommer det att frågas efter nya eller förändrade tjänster från myndigheten vare sig det gäller tjänster i en uppdragsverksamhet, tillsyn och kontroll, rättsskipning eller annat?
- Kommer det att uppstå spontana lösningar genom nya eller gamla aktörer eller genom teknikutveckling?
- Kommer teknikutvecklingen att ge möjlighet till en bättre verksamhet? Eller kommer teknikutvecklingen att medföra nya problem, kommer t.ex. kemikalier väcka problem för miljön eller datautvecklingen för integriteten? (Beträffande teknikutveckling se vidare bilaga 2 avsnitt 1.)⁶

Resursanalysen, slutligen, skulle bygga på resultat- och framtidspanalyserna och ange vilka förutsättningar myndigheten hade att möta de framtida kraven med hänsyn till kompetens,

¹ SFS 1989:400, 6 §.

² RRV 1989c s. 8.

³ SFS 1989:400, 11 §; se även RRV 1989c s. 15, 17.

⁴ Här nådde man kanske inte alltid riktigt ända fram. Exempelvis fanns följande att läsa: "En effekt är det som hänt och som annars inte skulle ha hänt" och "Med effekt kan även förstås händelser som först efter närmare granskning kan antas vara effekter" (RRV 1989c s. 17). Det gjordes också försök att klargöra skillnaden mellan uppföljning respektive utvärdering av en effekt: "Om en myndighet vidtar en viss åtgärd och det samtidigt händer något i samhället som typiskt sett skulle kunna vara ett resultat av åtgärden, så innebär registreringen av händelsen en *uppföljning av en effekt*. Att händelsen verkligen hade med myndighetens åtgärd att göra – och i så fall hur mycket – är dock härmed inte säkerställt. För att komma åt ett sådant orsakssamband behövs en *utvärdering av effekten*" (ibid.).

⁵ SFS 1989:400, 12 §.

⁶ RRV 1989c s. 18.

resurser och regler som gällde för verksamheten.¹ Här behövde myndigheten, enligt vägledningsdokumenten, diskutera bl.a. följande frågor:

- Hur är personalläget, personalens kompetens och rekryteringsförutsättningarna?
- Är organisation, lednings- och styrsystem anpassade för att möta de nya uppgifterna?
- Behöver ADB- och kommunikationssystem förbättras?
- Vilket är förnyelsebehovet i fråga om lokaler och utrustning m.m.²

Myndigheterna skulle i resursanalysen beakta att alla förslag som gavs skulle följas av konsekvensbeskrivningar avseende kostnader och annat. Normalt skulle full finansiering föreslås för nya kostnadsdrivande förslag.³ Resursanalysen skulle också innehålla huvudförslag med en minskning av anslaget med fem procent under treårsperioden.

Treårsbudgeteringen utvärderas

Intresset för treårsbudgeteringen var stort och den kom från första början att följas och utvärderas av flera olika aktörer. Exempelvis granskade RRV samtliga myndighetsspecifika direktiv i den första budgetcykeln,⁴ och senare även sex olika myndigheters fördjupade anslagsframställningarna.⁵ Dessutom anlät RRV journalisten och redaktören på Dagens Nyheter, Jan Magnus Fahlström, för att ge en bild av "hur det hade gått" med den nya budgetprocessen.⁶ På Statskontoret granskade Rolf Lind försöken att åstadkomma en fördjupad prövning vid fem olika myndigheter.⁷ På Riksdagens revisorer genomförde Karin Brunsson en granskning av arbetet med den nya budgetprocessen i de myndigheter som ingick i den första budgetcykeln.⁸ Vidare anlät Finansdepartementet två konsulter – den f.d. förvaltningsrevisorn Britt-Marie Bystedt och den f.d. medarbetaren vid MEPOS Ulf Wennerberg – för att studera erfarenheterna av den treåriga budgetprocessen vid nio myndigheter och lika många departement.⁹ Slutligen studerade den norska statsvetaren Marit Wærness försöken med treårsbudgetering i fem myndigheter för den svenska Maktutredningens räkning.¹⁰

¹ SFS 1989:400, 13 §.

² RRV 1989c s. 20 ff.

³ SFS 1989:400, 7 §; RRV 1989c s. 19.

⁴ RRV 1990b.

⁵ RRV 1994a

⁶ Fahlström 1991.

⁷ Statskontoret 1993.

⁸ Riksdagens revisorer 1991.

⁹ Bystedt och Wennerberg 1992.

¹⁰ Wærness 1990.

I dessa utvärderingar fanns en betydande mängd gemensamma iakttagelser, iakttagelser som dessutom i hög grad överensstämde med dem som RRV och Statskontoret hade gjorts i samband med utvärderingarna av den tidigare försöksverksamheten. Således visade det sig återigen att de positiva erfarenheterna främst fanns på ett mer allmänt plan.¹ Det fanns en utbredd acceptans för principerna och de goda intentionerna. Det ansågs t.ex. vara en "jättefin tanke" att myndigheterna skulle få arbeta under eget ansvar med tydliga mål. Treårsbudgeteringen tvingade också myndigheterna att ordentligt "tänka igenom vad de höll på med". Den ansågs också "bryta upp" ettårsperspektivet och "vitalisera" budgetarbetet. Många menade även att den hade fått myndigheterna att mer allmänt "tänka i resultatetermer". Kontakterna mellan departement och myndigheter hade i många fall också förbättrats.² Men precis som under försöksverksamheten präglades många svar av *förväntningar* på resultat snarare än redan uppnådda.³

När det kom till mer konkreta styr- och kontrollfrågor visade det sig att det nya systemet var behäftat med en rad problem. Departementen hade t.ex. haft svårt att leva upp till förväntningarna på de myndighetsspecifika direktiven. Mål och prioriteringar hade inte varit tillräckligt tydliga, och signaler om vilka statsmaktsbeslut som framöver kunde bli aktuella var överlag svaga.⁴ Inte i något fall hade regeringen tagit upp nya och för myndigheterna obekanta frågeställningar.⁵ När direktiven var tydliga begärdes främst uppgifter om det interna arbetet och inte effekterna av verksamheten.⁶ Regeringen använde inte direktiven för att skaffa underlag för särskilda idéer och beslut, utan i stället blev det upp till myndigheterna att avgöra vilka effekter och resultat som skulle redovisas och mätas och hur de skulle värderas.⁷ Resultatet av de oprecisa direktiven hade blivit att många myndigheter "tog med allt" i sina FAF:ar.

Vad gällde FAF:arna visade det sig att myndigheterna i allt väsentligt använde uppgifter som redan fanns tillgängliga i myndigheten; någon ny information hade inte tagits fram. Arbetet hade heller inte förändrat arbetsformerna eller verksamheternas inriktning.⁸ Myndigheterna hade vidare haft svårt att avgöra för vem FAF:arna skrevs. De blev omfattande, detaljerade och svåröverskådliga, vilket ledde till stora svårigheter för departementen att ta

¹ Se t.ex. Bystedt och Wennerberg 1992 s. 15 f.; Fahlström 1991 s. 15 ff.

² Riksdagens revisorer 1991 s. 44.

³ Ibid. s. 49.

⁴ Bystedt och Wennergren 1992 s. 7, 16; RRV 1990 s. 82; Fahlström 1991 s. 24; RRV 1994a s. 4 f.

⁵ Statskontoret 1993 s. 105.

⁶ Riksdagens revisorer 1991 s. 15.

⁷ Riksdagens revisorer 1991 s. 15 f.; Bystedt och Wennerberg 1992 s. 13.

⁸ Riksdagens revisorer 1991 s. 17.

hand om informationen och lägga den grund för nya beslut.¹ De var också dyra att framställa.²

Resultatredovisningen hade tveklöst varit det mest problematiska momentet i arbetet med att ta fram FAF:arna; den beskrevs som "treårsbudgeteringens achilleshäls" och ansågs ha "förorsakat en hel del arbete och besvär."³ Myndigheterna klargjorde sällan vad olika insatser hade lett till, utan i stället ägnades resultatanalysen åt att i allmänna ordalag beskriva myndighetens olika verksamheter, att tala om hur man arbetade, att via siffror om olika aktiviteter och hur verksamheten hade expanderat.⁴ I de fall myndigheterna ändå hade försökt beskriva effekter av sin verksamhet var sambanden mycket osäkra.⁵ Många menade att det fanns överdrivna föreställningar om möjligheterna att konstruera användbara mått för statens olika verksamheter. Faran låg inte bara i att många verksamheter inte lät sig bedömas med enkla mått utan det talades också om en befarad undanträngningseffekt:

Verksamheter måste också bedömas från perspektiv som svårigen låter sig fångas i resultatmått. (– – –) De resultatmått som utvecklas får inte tränga undan den mera övergripande bedömning som ligger i begreppet utvärdering. Risken med att regelmässigt använda mått med begränsat informationsvärde bör inte undervärderas.⁶

FAF:arnas otillgänglighet och omfång förklarades dels av departementens oförmåga att precisa de myndighetsspecifika direktiven, men även av att anvisningarna i budgetförordningen och olika vägledningsdokument hade utformats "utan en djupare förståelse för det bakomliggande syftet".⁷ Dokumentens form ansågs ha gått före innehållet; i alltför hög grad hade Civildepartementet, RRV och Statskontoret försökt "stöpa budgetarbetet i samma form oavsett de skillnader som finns mellan olika verksamheter."⁸ RRV:s och Statskontorets stöd- och informationsinsatser ansågs inte ha kompenserat för detta.⁹

Utvärderingarna visade att FAF:arna inte alls hade blivit det omprövningsdokument som man hade hoppats på. I stället hade de givit myndigheterna goda möjligheter att utnyttja sitt analytiska övertag över departementen till att argumentera för att alla deras verksamheter var behövliga och att det behövdes mer och inte mindre pengar.¹⁰ "Den traditionella anslags-

¹ Statskontoret 1993 s. 106; Riksdagens revisorer 1991 s. 16; Bystedt och Wennerberg 1992 s. 13.

² Bystedt och Wennerberg 1992 s. 12; jfr även Fahlström 1991 s. 23.

³ Fahlström 1991 s. 27 ff.; Statskontoret 1993 s. 106 f.; se även Riksdagens revisorer 1991 s. 19 ff, 28; Bystedt och Wennerberg 1992 s. 8, 16 f.; RRV 1994b s. 13 f.

⁴ Riksdagens revisorer 1991 s. 19 ff.; Statskontoret 1993 s. 107.

⁵ Riksdagens revisorer 1991 s. 28.

⁶ Ibid. s. 64 f.

⁷ Bystedt och Wennerberg 1992 s. 12.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid. s. 14.

¹⁰ Wärness 1990; Riksdagens revisorer 1991 s. 28; Statskontoret 1993 s. 107 f.; RRV 1994a s. 14.

argumentationen lever kvar”, hävdade t.ex. Statskontoret.¹ Fahlström menade att reformen hade givit ”myndigheterna kraft att motivera status quo” och myndigheterna ”bombarderade beställarna med bevis på att vi lever i den bästa av världar”.² Riksdagens revisorer anslöt till denna kritik:

Allmänt gäller att det informationsövertag som myndigheterna besuttit – inte bara genom sin påverkan på direktiven utan också genom friheten att självständigt hantera dessa direktiv – givit myndigheterna stora möjligheter att påverka läsaren. Genom att redovisa data för olika tidsperioder, beräknade i fysiska eller ekonomiska termer, i fasta eller rörliga priser och genom egna tolkningar av uppgifterna lotsar myndigheterna läsaren in i för varje myndighets framtid fördelaktiga tankebanor.³

Departementen hade små möjligheter att kritiskt granska myndigheternas resonemang som byggts under med talrika siffror och svårtillgängliga tabeller. Många ifrågasatte det kloka i att låta myndigheterna utvärdera sin egen verksamhet, särskilt inom ramen för budgetprocessen.⁴

FAF:arna kom, enligt utvärderingarna, inte alls till användning i departementen på det sätt som var avsett. Underlag för beslut hämtades från andra än myndigheterna, och viktigare beslut om förändringar i verksamheterna fattades ofta vid sidan av budgetprocessen.⁵ Hälften av myndigheterna i den första budgetcykeln hade inte beviljats treåriga budgetramar. Budgetberedningen blev många gånger summarisk och beskrevs som ”traditionell” i både departementen och riksdagen.⁶ Inte minst Finansdepartementet hade svårt att acceptera ”ramtänkandet” utan fortsatte att ”tänka i kronor och ören” och riktade intresset främst mot det första året i treårsbudgeteringen.⁷

Slutsatsen som flera drog var att formerna för den nya budgetprocessen inte var anpassade till politiskt styrd verksamhet. Försöken att bygga ett heltäckande styr- och kontrollsystem, där myndigheterna slussades igenom efter ett bestämt mönster och med standardiserade krav, ansågs bortse från de olika politiska intressen som kunde finnas för enskilda verksamheter.⁸ Myndigheterna kunde befinna sig under utredning, en reform kunde vara under förberedande eller angränsande verksamhet kanske skulle ses över. Dessutom kunde politikerna under den treåriga period som budgetramen gällde få nya idéer och vilja

¹ Statskontoret 1993 s. 107.

² Fahlström 1991 s. 24.

³ Riksdagens revisorer 1991 s. 28.

⁴ RRV 1994a s. 14; Riksdagens revisorer 1991 s. 28, 63; Bystedt och Wennergren 1992 s. 19; Fahlström 1991 s. 24.

⁵ Statskontoret 1993 s. 11; Riksdagens revisorer 1991 s. 52.

⁶ Statskontoret 1993 s. 108, 110; Riksdagens revisorer 1991 s. 46 f.; Fahlström 1991 s. 43 ff.

⁷ Riksdagens revisorer 1991 s. 47 f.; Fahlström 1991 s. 41.

⁸ Bystedt och Wennerberg 1992 s. 20; Riksdagens revisorer 1991 s. 43, 63.

påverka verksamheten. Visst kunde man, som Statskontoret gjorde i en rapport, försöka försvara det nya budgetsystemet och hävda att politikerna hade "en olycklig benägenhet att vara intresserade av att kunna ingripa och åstadkomma 'resultat' i enskilda, politiskt uppmärksammade frågor."¹ Men det var kanske inte riktigt så som politikerna såg på det hela.

Årsredovisningens triumfmarsch

I kapitel nio såg vi att budgetavdelningen och RRV redan 1983 hade inlett ett översynsarbete av myndigheternas löpande information och redovisning till regeringen. Arbetet hade resulterat i ett förslag om ett uppgraderat och mer utförligt årsbokslut som skulle skickas till regeringen samt att även revisionskontorens revisioner av boksluten skulle tillställas regeringen. Man hade också klargjort att boksluten på sikt skulle komma att behöva utvecklas till mer fullödiga årsredovisningar. Verksledningskommittén och regeringen hade slutit upp bakom dessa idéer. 1987 års Verksledningsbeslutet innebar att myndigheterna skulle leverera årliga resultatredovisningar till regeringen.

I december 1987 gav budgetavdelningen RRV och Statskontoret i uppdrag att tillsammans utforma riktlinjer för hur den årliga resultatredovisningen skulle se ut.² Arbetet skulle bedrivas etappvis och bl.a. omfatta en försöksverksamhet med fem myndigheter. En arbetsgrupp inrättades där tjänstemän från RRV och Statskontoret ingick. Närmast ansvarig på RRV var Per Eskilsson på MU-enheten, och på Statskontoret Richard Murray.

I juni 1988 redovisades en delrapport om försöksverksamheten med årliga resultatredovisningar (ÅRR).³ Där framgick att den årliga resultatredovisningen skulle omfatta uppföljning av såväl kostnader och prestationer som effekter av myndighetens verksamhet. Resultaten skulle kopplas till de mål, syften och uppdrag som riksdag och regering angav. Dessa krav borde, enligt arbetsgruppen, preciseras i regleringsbrev.⁴ Resultatredovisningen skulle också innehålla en omvärldsanalys.⁵

Arbetsgruppen hade hyst förhoppningen att exempel på årliga resultatredovisningar skulle kunna tas fram utan större arbetsinsats. Denna förhoppning hade snabbt grusats; arbetet hade tagit mycket tid och resurser i anspråk.⁶ Särskilt svårt hade det varit att strukturera

¹ Statskontoret 1990b s. 46.

² "Uppdrag att utforma riktlinjer för hur myndigheterna skall lämna en årlig resultatredovisning". Regeringsbeslut 1987-12-03. RRV dnr 1987:1564.

³ RRV 1988c.

⁴ Ibid. s. 3.

⁵ Ibid. s. 5.

⁶ Ibid. s. 4.

verksamheten och identifiera relevanta prestationer. Departementen hade också haft "mycket svårt" att precisera sina önskemål om redovisning.¹ Regleringsbrevet hade t.ex. inte fungerat som det 'beställningsdokument' som gruppen efterlyste. Detta hade skapat osäkerhet om vad den årliga resultatredovisningen skulle innehålla.² Utvärderingen visade även att myndigheterna nästan helt hade avstått från att redovisa omvärldsanalyser, trots att en sådana enligt gruppen "naturligen" hörde hemma i dokumentet.³

Utvärderingen visade vidare att det hade varit svårt att förankra arbetet med den årliga resultatredovisningen, både inom myndigheter och departement.⁴ Ambitionen var att dokumentet skulle "läsas och användas av politiker, chefspersonal och budgethandläggare inom departementen, utskottspersonal m.m."⁵ Dokumentet hade emellertid inte ens nått cheferna för sakenheterna i departementen eller planerings- och budgetsekreterierna.

Trots dessa iakttagelser såg arbetsgruppen ljus på framtiden. Den hävdade att det fanns ett stort intresse för den årliga resultatredovisningen och att verksamheten befann sig i ett uppbyggnadsskede.⁶ Intresset var visserligen begränsat inom departementen, men det höll på att växa. Arbetet med dokumentet var, menade gruppen, en process som förutsatte ett successivt och uthålligt arbete som tog tid och krävde resurser. "Prognosen för att arbetet skall kunna bedrivas framgångsrikt får dock bedömas som ganska god," löd slutmeningen.⁷ Iakttagna problem analyserades inte vidare. Inte heller jämfördes problemen med dem som hade iakttagits i samband med tidigare försök att redovisa produktivitet och effektivitet på det sätt som nu eftersträvades.

Slutligen skall nämnas, att arbetsgruppen inte hade till uppgift att diskutera redovisningsrevisionen. Gruppen påpeka dock att om revisionen utvidgades till att även omfatta granskning av verksamhetens resultat så kunde den "ge ökad kunskap om myndigheternas verksamhet och ett klart förbättrat underlag för budgetarbetet."⁸

Den årliga resultatredovisningen blir obligatorisk

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid. s. 6.

⁴ Ibid. s. 4, 13.

⁵ Ibid. s. 13.

⁶ Ibid. s. 2 f.

⁷ Ibid. s. 5.

⁸ Ibid. s. 14. I ett försök att öka intresset för dokumentet ville gruppen också att det skulle utlysas en årlig pristävling för bästa årliga resultatredovisning (ibid. s. 16).

Trots att kunskaperna om den årliga resultatredovisningen ännu var fragmentariska beslutade regeringen genom införandet av budgetförordningen i april 1989 att samtliga myndigheter skulle lämna årliga resultatredovisningar. Regleringen var knapphändig. Dokumentet skulle "kortfattat och koncentrerat" ge underlag för myndighetens och regeringen uppföljning och bedömning av verksamhetens resultat. Den skulle också visa om väsentliga förändringar inträffat i omvärlden.¹ Till denna bestämmelse utverkade dock RRV och Statskontoret ett 20-sidigt vägledningsdokument. Här klargjordes bl.a. att den årliga resultatredovisningen skulle lägga tonvikten på *uppföljning* av resultat – till skillnad från FAF:en där tonvikten skulle läggas på *utvärdering* av resultat. Men det handlade om *tonvikter*; också den årliga resultatredovisningen skulle enligt vägledningsdokumentet omfatta utvärdering av resultat.² Det klargjordes också att jämförelser av resultat skulle göras tre år bakåt i tiden.³

Uppföljningen skulle inriktas på redogörelser för utfall på kostnader, personal, intäkter och prestationer. Effekter skulle anges så långt möjligt. Avvikelser och förändringar i förhållande till planer och mål skulle också identifieras och kommenteras. Väsentliga förändringar i omvärlden skulle anges, men även "förhållanden i övrigt som är av betydelse för verksamheten". Vidare skulle myndigheten följa upp och diskutera samtliga regler som den gav ut.⁴ Överhuvudtaget ställdes det nu, enligt vägledningsdokumentet, stora krav på uppgifterna om verksamheten, personalen och ekonomin i resultatredovisningen. Det gällde både informationen om verksamheten i form av t.ex. verksamhetsstatistik och den ekonomiska redovisningen. Verksamheten skulle så långt möjligt redovisas kvantitativt och i övrigt kompletteras med beskrivningar och kommentarer.⁵ Det klargjordes också att informationen i den årliga resultatredovisningen skulle redovisas på ett enhetligt sätt enligt en lista med s.k. basuppgifter.⁶ Redovisningen fick heller inte ändras från år till, om det inte förelåg starka skäl för annat. Regeringens formulering om att dokumenten skulle vara kortfattat, översiktlig och verksamhetsanpassat framstod här som alltmer orealistisk. Av de problem som man hade stött på i den inledande försöksverksamheten märktes ingenting.

Den utvidgade försöksverksamheten

¹ SFS 1989:400, 18 §.

² RRV 1989e s. 5 f.

³ *Ibid.* s. 4.

⁴ *Ibid.* s. 7 f.

⁵ *Ibid.* s. 8.

⁶ *Ibid.* s. 9 f.

Regeringen hade alltså beslutat om att göra den årliga resultatredovisningen obligatorisk mitt under det att RRV och Statskontoret höll på att utvärdera försöksverksamheten med dokumentet. Först i september 1989 lämnade myndigheterna en slutrapport över försöksverksamheten.¹ Försöksverksamheten hade vidgats till nio myndigheter. Bilden var dock fortfarande mycket splittrad och sammanfattande bedömningar svåra att göra. Tjänsteproducerande verksamheter uppgav dock ha varit framgångsrikast vad gällde redovisningen av prestationer och kostnader. Fortfarande hade flertalet myndigheter dock svårt att redovisa produktiviteten och hur den hade utvecklats. Det förtjänar nämnas att 'läraren', RRV, tillhörde de myndigheter som hade haft allra svårast att leva upp till kraven vad gällde såväl redovisning av prestationer och produktivitet som effektbedömningar.² Vidare framgick att utvärderarna inte alls var nöjda med myndigheternas omvärldsanalyser; de hade mest använts för att argumentera för mer pengar.³ Utvärderingen hade också visat att samtliga myndigheter hade svårt att göra den årliga resultatredovisningen kortfattad.⁴ Utvärderarnas allmänna slutsats beträffande redovisningarna var att de behövde förbättras "avsevärt" för att få en acceptabel kvalitet.⁵ Mycket arbete ansågs kvarstå i fråga om framförallt kostnadsredovisning och utveckling av relevanta mått.⁶

I jämförelse med den första utvärderingen diskuterades departementens deltagande mer utförligt i slutrapporten. Och de iakttagelser som redovisades var nedslående. Utvärderarna fastslog att regleringsbrevens var en utgångspunkt för den årliga resultatredovisningen. Regeringen hade emellertid inte lyckats specificera myndigheternas mål på det sätt som krävdes.⁷ De oprecisa kraven hade, enligt utvärderarna, spelat en stor, kanske avgörande, roll för myndigheternas svårigheter med att ta fram fullgoda resultatredovisningar.⁸ Intresset hade överlag varit lågt i departementen, och endast i undantagsfall hade enhetschefer deltagit i arbetet. Vissa myndigheter menade att den årliga resultatredovisningen främst hade blivit ett dokument för den interna styrningen och inte, som var tänkt, ett för departementens styrning av myndigheterna.⁹

¹ RRV 1989g.

² Ibid. s. 14.

³ Ibid. 17.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. s. 16.

⁶ Ibid. s. 29.

⁷ Ibid. s. 21, 30.

⁸ Ibid. s. 19.

⁹ Ibid. s. 19.

RRV:s och Statskontorets slutbedömning blev trots allt att en ”klar positiv utveckling” hade skett; till följd av försöken fanns nu ”erfarenheter att bygga vidare på”.¹ Framöver var det särskilt viktigt att slutprestationer, sluteffekter och mått identifierades för alla myndigheter.² Avgörande var också att departementen engagerade sig mer i arbetet; inte minst behövde de bli bättre på att ”beställa” verksamhet och information i regleringsbrev.³ Varför myndigheterna hade haft svårt att redovisa slutprestationer och sluteffekter, och varför departementen inte hade engagerat sig mer i arbetet analyserades inte närmare. Däremot underströk utvärderarna att arbetet med att utveckla den årliga resultatredovisningen förutsatte ”ett successivt och uthålligt arbete vilket tar tid och kräver resurser.”⁴ Man klargjorde också att RRV och Statskontoret var beredda att hjälpa till i det fortsatta utvecklingsarbetet.⁵

Årsredovisningen ersätter den årliga resultatredovisningen

Redan innan RRV och Statskontoret lämnade sin slutrapport om försöksverksamheten med årliga resultatredovisningar tillsattes en enmansutredning med uppgift att överväga dels hur man skulle kunna föra samman information som myndigheterna lämnade i den årliga resultatredovisningen respektive årsbokslutet, dels hur den årliga resultatredovisningen skulle kunna revideras. I direktiven konstaterades att RRV och Statskontoret höll på att arbete med dessa frågor och att utredaren skulle utnyttja det underlag som de båda verken hade arbetat fram.⁶

Uppdraget gick till den tidigare ställföreträdande chefen för RRV, Åke Gustafsson. Den tidigare chefen för RRV:s MU-enhet, Göran Arvidsson, utsågs till sakkunnig och chefsekonom vid Statskontoret Richard Murray till expert. Valet av Gustafsson borgade för kontinuitet. Han hade ju fattat beslut om den rapport från 1984, där RRV hade förslagit att myndigheternas resultatredovisning skulle byggas ut till en komplett årsredovisning. I rapporten hade också betydelsen av att myndigheternas resultatredovisningar var rättvisande berörts, vilket hade aktualiserat en diskussion om redovisningsrevisionens roll (se kapitel nio).

I den rapport, *Årlig revision i statsförvaltningen*, som Gustafsson lämnades i augusti 1990 fullföljdes det utvecklingsarbete som budgetavdelningen och delar av RRV hade inlett redan 1983. Gustafsson föreslog att den årliga resultatredovisningen och årsbokslutet skulle slås ihop till en årsredovisning (ÅR). Det var en ren ’teknisk’ förändring; innehållsmässigt

¹ Ibid. s. 14, 22.

² Ibid. s. 30.

³ Ibid. s. 22, 30.

⁴ Ibid. s. 19.

⁵ Ibid. s. 23, 29.

⁶ Dir 1989:28 *Den statliga redovisningsrevisionen i framtiden*.

förändrades ingenting. Dock menade Gustafsson att årsredovisningen så långt möjligt skulle standardiseras. Noteras skall också att han gjorde flitiga jämförelser med de privata företagens årsredovisningar.¹ Däremot diskuterade han inte de svårigheter med de årliga resultatredovisningarna som hade iakttagits i RRV:s och Statskontorets tidigare utvärderingar.

Gustafsson framförde RRV:s tidigare synpunkt att årsredovisningen borde beslutas av myndigheternas styrelser. Han föreslog också att redovisningsrevisionen skulle omfatta hela det nya dokumentet. Revisionsberättelsen skulle tillställas regeringen. Beskrivningen av hur revisionen av årsredovisningen, och då särskilt resultatredovisningen, skulle gå till var knapphändig. Delvis handlade revisionen om att pricka av att olika obligatoriska redovisningar fanns med.² Men det skulle också göras sakbedömningar av olika slag, varav en del ställde stora krav revisorernas kunskap om myndigheternas verksamheter. Exempelvis skulle revisorerna granska om redovisningen omfattade "alla väsentliga förhållanden som belyser den genomförda verksamheten".³ Det gällde också att se om den hade utformats mot bakgrund av de riktlinjer som statsmakterna angivit. En annan fråga var om de prioriteringar som myndigheten gjort hade väglett den genomförda verksamheten och avsatt spår i redovisade prestationer. Vidare om beskrivningarna av produktivitet, kvalitet och service var "nyanserade", och om redovisningen gav den information som regeringen behövde för att ta ställning till beslut om myndigheternas framtida verksamhet.⁴

Regeringen följde Gustafssons förslag. Nya bestämmelser om årsredovisningen infördes i budgetförordningen 1991. Författningsregleringen av resultatredovisningen blev nu mer detaljerad, men innebar i princip inga nyheter jämfört med vad som tidigare hade sagts i vägledningsdokumenten.⁵ Den utvidgade författningsregleringen kan tolkas som en allmän uppgradering av den årliga resultatredovisningen och som ett försök att påvisa allvaret bakom kraven.

År 1992 lämnade 75 myndigheter de första årsredovisningarna till regeringen. Revisionsansvaret lades på redovisningsrevisionen, men revisionen skulle genomföras med stöd av förvaltningsrevisorerna. Viss förvirring rädde dock på RRV. Gustafsson hade inte

¹ SOU 1990:64 s. 25 f.

² Ibid. s. 36 f. Exempel på sådana 'avprickningsfrågor' var: Innehöll redovisningen alla basuppgifter? Hade resultat redovisats på alla områden? Gjordes jämförelser tre år bakåt i tiden?

³ Ibid. s. 37.

⁴ Ibid.

⁵ I budgetförordningen klargjordes nu t.ex. att resultatredovisningen skulle belysa verksamhetens fördelning på verksamhetsgrenar; utvecklingen av myndighetens prestationer med avseende på kostnader, intäkter, volym och kvalitet; utvecklingen av myndighets produktivitet samt effekter av verksamheten som direkt kan iakttas. Myndighetens skulle också ange väsentliga förändringar av organisation, personalstruktur, kompetensförsörjning, arbetsmiljö, lednings- och styrsystem, ADB- och kommunikationssystem och regelsystem (SFS 1989:400, § 20).

lyckats klargöra vad den årliga revisionen egentligen skulle göra med de nya dokumenten. Avdelningen hade svårt att avgöra hur mycket insatser arbetet skulle komma att kräva, inte minst för att dokumentets "status och reviderbarhet" var oklar, men också för att metoder saknades.¹ Klart var dock att det skulle komma att handla om betydande insatser.² En beredningsgrupp tillsattes för att reda ut vad man skulle göra med årsredovisningen. Gruppen var entusiastisk. Reformen hade tveklöst givit redovisningsrevisionen ökad status; man skulle ju som första organisation i världen revidera resultatmätt.³

Av betydelse för den fortatta utvecklingen var att ledningen för redovisningsrevisionen började bygga upp en mer professionell arbetsstyrka genom att mer systematiskt rekrytera auktoriserade revisorer från privata revisionsbyråer.⁴ Denna professionalisering medförde att avdelningens position stärktes,⁵ och det blev nu alltmer oklart vilken som var RRV:s huvudsakliga och viktigaste revisionella syssla: effektivitetsrevision eller redovisningsrevision. Ledningen för redovisningsrevisionen tyckte att redovisningsrevision borde vara utgångspunkten för RRV:s arbete och att effektivitetsrevisionen skulle komplettera den. Effektivitetsrevisorerna hade en annan uppfattning; det var upplagt för kontroverser.⁶

Regleringsbrevets triumfmarsch

Regleringsbrevet hade diskuterats mycket lite i samband med att mål- och resultatstyrningen sjuösattes. I Verksledningspropositionen hade de bara nämnts kort och i 1988 års kompletteringsproposition märkligt nog inte alls. Även Verksledningskommittén hade varit förvånansvärt tyst beträffande regleringsbrevet. Av 1983 års budgethandbok framgick dock att departementen förväntades formulera mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet (se kapitel nio). Av utredningarna och utvärderingarna av den årliga resultatredovisningen och årsredovisningen framgick också att kraven på departementen hade ökat vad gällde att ange tydliga mål och återrapporteringskrav samt att närmare knyta verksamheten till kostnaderna.

I anslutning till det tidigare nämnda budgethandboksprojektet inledde RRV 1989 en översyn av regleringsbrevet. Willi Barenthin var projektledare, med Bo Rangne som medarbetare. Syftet var att tydliggöra regleringsbrevets plats i den nya budgetprocessen och ge ökad vikt

¹ *Hänt i verket* nr 7 1991 s. 5.

² *Hänt i verket* nr 7 1992 s. 8.

³ *Ibid.*

⁴ Grohman 2002-01-24; Eklund 2002-01-24.

⁵ Löth 2002-02-14.

⁶ Grohman 2002-01-24.

åt brevets verksamhetsinriktade del.¹ RRV anlidade återigen konsultfirman TOS och Ernst Nilsson för att utarbeta ett underlag. I den rapport som Nilsson lämnande föreslogs inga principiella nyheter. Det handlade mer om att tydliggöra att regleringsbrevet var ett viktigt dokument i mål- och resultatstyrningen. Nilsson tog fasta på ett antal citat ur Verksledningskommittén, t.ex. att statmakerna tydligare borde "ange vad man förväntar sig att myndigheterna bör åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat" och att "få regleringsbrev speglar vad statmakerna förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma under budgetåret".² Nilsson menade att det var "självlart" att regeringen skulle ange mål, förväntade resultat och ambitionsnivåer i regleringsbreven. Den skulle också ange krav på information om uppnådda resultat.³ Resonemangen och förslagen underbyggdes inte upp av empiriska studier. Inte heller diskuterades tidigare utvärderingar av regeringens och departementens förmågor och viljor att formulera mål på det sätt som nu efterlystes.

År 1991 tog budgetavdelningen fram en ny handledningsskrift för regleringsbreven. Denna reviderades 1992.⁴ Skriften utarbetades i samarbete mellan budgetavdelningen och RRV. Det som bestämdes där gäller i stort sett än i dag. Det klargjordes nu att regleringsbrevet var "det centrala dokumentet för resultatstyrningen av myndigheterna."⁵ Budgetavdelningen underströk att regeringen skulle använda breven till att ange vad myndigheterna skulle utföra, och att detta skulle ske genom fastställandet av mål och resultatkrav samt eventuella uppdrag.⁶

Regleringsbrevet skulle även fortsättningsvis bestå av en verksamhetsdel och en finansieringsdel. En viktig förändring i finansieringsdelen var införandet av ett generellt införande av ramanslag, vilka gav myndigheterna möjlighet att själva besluta om hur medlen skulle fördelas på olika kostnadslag.⁷ Verksamhetsdelen skulle nu bestå av mål, uppdrag och återrapporteringskrav. Målen skulle indelas i övergripande mål, verksamhetsmål och resultatkrav. Det var viktigt att målen och resultatkraven fastställdes i en dialog med myndigheten. Finansdepartementet skulle också godkänna alla verksamhetsmål och resultatkrav.⁸ De *övergripande målen* skulle vara mycket allmänna och närmast motsvara bestämmelserna i myndighetens instruktion, t.ex. "Minska ohälsan i landet". *Verksamhetsmålen* handlade om att ange mer precisa effekter som myndigheten skulle försöka uppnå under en kortare tid, 1-3 år.

¹ "Regleringsbrevsprojektet", projektplan 890703, RRV dnr 1989:904.

² Nilsson 1989 s. 2.

³ Ibid. s. 5 f.

⁴ Finansdepartementet 1992.

⁵ Ibid., förordet.

⁶ Ibid. s. 1.

⁷ Från den 1 juli 1993 började också en ny redovisningsmodell att gälla för myndigheterna, vilken möjliggjorde såväl kostnadsmässig bokföring som utgiftsmässig redovisning mot anslag och inkomsttitlar på statsbudgeten (Ds 1995:6 s. 16).

⁸ Finansdepartementet 1992 s. 3.

Det var viktigt att målen gjordes uppföljningsbara. Regeringen borde också ange vilken prioritering som skulle gälla inbördes mellan olika verksamhetsområden.¹ *Resultatkrav*, slutligen, handlade om att ange konkreta prestations- eller kvalitetsnivåer. Kraven skulle vara relevanta, dvs. bidra till måluppfyllelse. Regeringen förutsattes alltså i princip känna till de kausala samband som rädde mellan prestationer och måluppfyllelse. Kraven skulle så långt möjligt formuleras i siffror. Samtidigt fick inte resultatkraven anges på sådan nivå att det blev fråga om "detaljstyrning".² Exempel på godtagbara resultatkrav gavs: "Minst 1 500 handikappade skall årligen få arbetsmarknadsutbildning". Hur sådana krav skilde sig från resultatkrav som innebar "detaljstyrning" gavs dock ingen vägledning om.

I avsnittet om återrapporteringskrav skulle regeringen specificera formerna för återrapporteringen. Det gällde att uttrycka krav på lägesbeskrivningar i förhållande till formulerade mål och redogörelser för i vilken utsträckning resultatkraven hade uppnåtts.

Regleringsbrevens utvärderas

Den nya handledningsskriften för regleringsbrevens innebar som sagt inte så mycket nytt utan handlade främst om att förstärka och precisera tidigare bestämmelser. Emellertid hade inga separata utvärderingar gjorts av breven sedan verksamhetsdelen infördes 1983.³ År 1991 inledde Statskontoret och RRV en gemensam uppföljning av regleringsbrevens. Projektledare var Kajsa Nilsson på Statskontoret, och närmast ansvariga på RRV var Willi Barenthin och Bo Rangne.⁴ Nilsson hade tidigare arbetet på konsultföretaget TOS och deltagit i framtagandet av "fågelböckerna".⁵ Hösten 1991 flyttade hon över till RRV:s MU-enhet, där uppföljningsarbetet skulle komma att omfatta alla tre budgetcyklarna.

Uppföljning av budgetcykel 1

Den första granskningen gällde de 39 myndigheter som ingick i den första budgetcykeln. Fokus låg på förekomsten av mål och resultatkrav. Granskningen visade att en femtedel av regleringsbrevens helt saknade verksamhetsdel. Av de resterande 31 regleringsbrevens innehöll 27 mål/resultatkrav, sammanlagt rörde det sig 68 stycken. Av dessa bedömdes 38 vara

¹ Ibid. s. 5 f.

² Ibid. s. 6.

³ De hade dock granskats i samband med utvärderingarna av den årliga resultatredovisningen.

⁴ RRV 1991c s. 1.

⁵ Nilsson 2002-02-05.

uppföljningsbara. Nio av dessa bedömdes dock vid närmare påseende vara rena finansiella krav som inte hörde hemma i verksamhetsdelen utan borde ha angivits i finansieringsdelen. Kvar blev således 27 uppföljningsbara mål/resultatkrav, dvs. 0,7 per regleringsbrev.¹ Siffrorna lämnades utan vidare kommentarer.

Dokumentstudie följdes upp med intervjuer med elva departementstjänstemän. Intervjuerna visade att tjänstemännen var allmänt positiva till "idéerna bakom" det nya regleringsbrevet och den nya budgetprocessen.² I det praktiska arbetet hade emellertid flera problem uppstått. Ett var att stödet från enhetscheferna och den politiska ledningen var svagt. De ökade kraven på regleringsbreven ansågs också kräva djupa kunskaper om myndigheternas verksamhet, kunskaper som handläggarna i departementen ansåg sig sakna.³ Vidare hade man inte funderat över vilken information myndigheterna skulle lämna i årsredovisningen. En del handläggare visste inte ens om att myndigheterna skulle börja skriva årsredovisningar. Än mindre hade handläggarna funderat över vad de skulle göra med informationen i årsredovisningarna. Man hade t.ex. inte reflekterat över vad det fanns för möjligheter att belöna eller straffa myndigheterna utifrån hur de hade uppfyllt kraven i regleringsbreven.⁴ Detta kunde ses som värdefulla utsagor, men de diskuterades inte vidare.

Uppföljning av budgetcykel 2

Den andra budgetcykeln omfattade 34 regleringsbrev. Genomgången visade att hälften av myndigheterna hade fått verksamhetsmål och att de mål som angavs överlag var mycket svårförståliga och oprecisa. Det framgick heller inte hur de skulle följas upp.⁵ Målen handlade främst om prestationer; preciserade och tidsknutna krav på effekter var "nästan obefintliga". Det visade sig också att breven "i stor utsträckning" innehöll krav på myndighetens interna arbete, avseende t.ex. arbetsformer.⁶ I många fall överensstämde inte brevens struktur med handledningen.

I rapporten ifrågasattes om svårigheterna främst var av administrativ art och/eller att de handlade om bristande engagemang. Det konstaterades att regeringen "inte styr enligt intentionerna i den nya styrfilosofin" och att detta ledde till frågan om regeringen inte ville styra med preciserade tidsknutna krav på effekter och att man kanske i stället föredrog att

¹ Ibid. s. 2 f.

² RRV 1992a s. 1.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ RRV 1992b s. 3, 5.

⁶ Ibid. s. 2.

styra prestationerna och det interna arbetet.¹ Kanske hade man heller inte behov av att sortera styrsignalerna efter riktlinjerna i handledningen.² Detta uppgavs vara fundamentala frågor som behövde besvaras i den fortsatta uppföljningen. ”Ytterst leder det till frågan om resultatet pekar på brister i styrfilosofin eller på brister i genomförandet”, löd avslutningen.³

Även denna andra genomgång följdes av en intervjuundersökning med tolv handläggare och ett mindre antal enhetschefer i departementen. Intervjuerna visade att avsaknaden av precision i mål och resultatkrav inte berodde på oförstånd, slarv eller bristande engagemang. I stället framhölls som förklaring t.ex. att departementen inte ville visa vilka områden som skulle nedprioriteras. Flera intervjupersoner pekade också på svårigheten att ställa starkt preciserade krav och samtidigt visa förtroende för myndighetens förmåga att själv sköta sin verksamhet.⁴ Prestationsmål, t.ex. handläggningstider, ansågs svåra att precisera p.g.a. att olika ärenden/mål faktiskt krävde olika mycket tid. Därför stannade handläggarna vid formuleringar som ”inom rimlig tid”. Precisa krav tenderade dessutom att leda till att myndigheterna begärde mer resurser. Tjänstemännen framhöll samtidigt att förtydliganden och precisering ibland ändå gjordes, fast informellt.⁵

Näsan alla intervjuade menade att prestationer och det interna arbetet var politiskt mest relevant att styra. Beträffande effektmål menade handläggarna att många andra faktorer än myndighetens egen verksamhet påverkade tillvaron, vilket försvarade möjligheten att mäta effekten av myndighetens verksamhet. Tankekonstruktioner liknande effektkedjor avvisades av många. Vissa myndigheter ansågs också vara så regelstyrda att effekter faktiskt inte var det centrala, utan just att regelverket följdes.⁶

I slutkommentarna upprepades att regeringen inte styrde i regleringsbrev på det sätt som mål- och resultatstyrningen förutsatte. Och återigen ställdes frågan om bristerna låg i styrmodellen eller i genomförandet. En slutsats var i alla fall att det inte går att ha en generell styrmodell som kan appliceras på alla på samma sätt.⁷

¹ Ibid.

² Ibid. s. 3.

³ Ibid. s. 2.

⁴ RRV 1993a s. 4.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. s. 4 f.

⁷ Ibid. s. 7.

I den tredje och sista uppföljningen gjordes dokumentstudier och intervjuer parallellt och redovisades i en rapport.¹ Studien var nu mer omfattande; 98 regleringsbrev hade undersökts och 30 intervjuer genomförts. Iakttagelserna var i huvudsak oförändrade. Regleringsbreven följde inte den anvisade strukturen utan mål, uppdrag och annat stod att finna lite varstans.² Det visade sig återigen att verksamhetsmålen i mycket hög grad avsåg prestationer, medan effektmål var sällsynta. Många krav handlade också om myndighetens interna arbetsformer. Överlag var också verksamhetsmålen oförståeliga och otydliga. För en femtedel av myndigheterna saknades verksamhetsmål helt.³

I intervjuerna förde departements tjänstemännen fram flera orsaker till sakernas tillstånd. Ett hinder för målprecisering uppgavs vara myndigheternas turbulenta omvärld, ett annat handläggarnas begränsade kunskap om myndigheterna. Ett tredje gällde effektmålen och handlade om svårigheten att fastställa konsekvenserna av myndigheternas verksamheter. Precisa mål skapade också oönskade bindningar för såväl regering som myndigheter. De kunde dessutom synliggöra nedprioriteringar och förse myndigheterna med argument för mer resurser.⁴ Att tyngdpunkten låg på prestationsmål och krav gällande myndigheternas interna arbetsformer förklarades med att detta faktiskt var politiskt intressanta frågor.⁵ Ett nytt argument – fast bara nytt i förhållande till de tidigare uppföljningarna av regleringsbreven – var att handläggarna i departementen ville styra mer på ”sektorsnivå” och mindre på ”myndighetsnivå”. Det ansågs viktigt att myndigheten ”inte bara är bra i sig själv utan att den också fungerar bra i ett sammanhang.” Här riskerade myndighetsspecifika mål att leda till suboptimeringar.⁶

Uppföljningen visade också att regleringsbreven var svåra att förankra i departementen. Arbetet med dem uppfattades som lägprioriterat och hälften av handläggarna ansåg sig inte få tillräckligt stöd från enhetschefer och PBS-funktionen. Den politiska ledningen var nästan helt frånvarande i arbetet. Brevutformningen beskrevs som ett ”ensamarbete”.⁷ I slutkommentarna konstaterades att ingen avsevärd förbättring hade skett jämfört med tidigare år. Vad de

¹ RRV 1993b.

² Ibid. s. 5.

³ Ibid. s. 6, 9, 12.

⁴ Ibid. s. 6 f.

⁵ Ibid. s. 10.

⁶ Ibid. s. 18.

⁷ Ibid. s. 17.

iakttaga problemen skulle kunna tänkas innebära för den fortsatta utvecklingen av regleringsbrevens diskuterades däremot inte.

Från FAF till ÅR

De organisationer som hade att svara för genomförandet av mål- och resultatstyrningen hade nu samlat på sig fem års erfarenheter av hur mål- och resultatstyrningen och olika centrala styrdokument fungerade. Klart var att det system som hade byggts upp inte var problemfritt, och redan 1993 reviderades systemet. I en informationsskrift som tillställdes samtliga myndighetschefer sammanfattade budgetavdelningen vilka förändringar som man ansåg behövde genomföras.

I förordet lyfte finansminister Anne Wibble fram betydelsen av att de offentliga verksamheterna omprövades. Inte minst mot bakgrund av det alltmer ansträngda statsfinansiella läget skulle verksamheterna framöver bli tvungna att i högre grad ställa frågan vilka uppgifter som skulle fullgöras inom offentlig sektor, vilka verksamheter som borde vara föremål för statligt huvudmannaskap och om det kunde finnas andra vägar för produktion av de offentliga tjänsterna.¹

I skriften underströks även betydelsen av att myndighetsledningarna följde upp resultaten av de egna verksamheterna och lade dem till grund för omprövningar. Kraven skulle därför skärpas på myndigheterna vad gällde redovisning och analys av resultat.² Det var dags, menade man, att idéerna i 1988 års kompletteringsproposition fullföljdes. Därför skulle nu intresset förskjutas "från ambition till uppföljning och utvärdering."³ Inte minst ansågs det viktigt att mål- och resultatstyrningen vidgades till att omfatta också effekterna av myndigheternas verksamhet i omvärlden. Regeringskansliet måste också bli bättre på att styra med resultatkrav och beställa information.⁴

För att nå detta mål skulle regeringen "bygga vidare på erfarenheterna från de senaste årens arbete med att införa resultatstyrning."⁵ Beträffande dessa erfarenheter framhölls att de sammantaget måste bedömas "som goda". Man menade att en rad positiva effekter hade

¹ Finansdepartementet 1993, förordet. Denna ökade fokusering på omprövningsfrågan låg väl i linje med andra förvaltningspolitiska program och uttalanden som den borgerliga regeringen förde fram vid sitt tillträde 1991 och åren därpå (Premfors m.fl. kap. 13).

² Finansdepartementet 1993 s. 3.

³ Ibid. s. 1.

⁴ Ibid. s. 2 f.

⁵ Ibid. s. 2.

åstadkommit och att en "resultatkultur" var på väg att etableras.¹ Dock hade betydande brister iakttagits i arbetet med FAF:en. Resultatanalysen hade varit svår att genomföra. Inte minst saknades kopplingar mellan prestationer och kostnader, och även kopplingar mellan äskade medel och resultatanalysen. Många resultatanalysen hade varit mer beskrivande än analyserande. Många FAF:ar hade dessutom varit alltför omfattande och svåröverskådliga, och man framhöll att stora delar saknade relevans för regeringens beslutsfattande.² Årsredovisningen skildrades i mer positiva ordalag. Visserligen hade också den stött på olika problem, t.ex. var redovisningen av produktivitet och effektivitet ännu inte tillfredställande och fortfarande var förankringen i departementen för svag, men budgetavdelningen tog fasta på RRV:s uttalanden om att verksamhetsbeskrivningarna ändå hade varit ambitiösa och att framsteg hade gjorts i förhållande till de tidigare årliga resultatredovisningarna.³

Utifrån dessa iakttagelser skisserades därefter inriktningen på det fortsatta arbetet. Där framgick att en förstärkning nu skulle ske av resultatstyrningen på myndighetsnivå. Det var, menade budgetavdelningen, myndigheternas uppgift att på eget initiativ göra fördjupningar för att tillgodose sitt eget och regeringens behov av kunskap om verksamhetsområdet.⁴ Myndigheterna skulle fortsätta med att utveckla verksamhetsanpassade resultatmått, resultat-analysen och resultatredovisningar. Årsredovisningen skulle få en vidgad roll i budgetprocessen, vilket innebar att resultatredovisningen skulle få ökad betydelse. Detta ställde i sin tur högre krav på myndigheterna att utveckla sina resultatuppföljningar. Budgetavdelningen klargjorde också att det skulle ske en volymmässig ökning av redovisningsrevisionens insatser för att öka tillförlitligheten i myndigheternas resultatinformation. Samtidigt klargjordes att ambitionerna skulle tonas ner gällande FAF:en. Regeringen skulle endast vid behov beställa fördjupade provningar av myndigheterna.⁵

Regeringens riktlinjer konkretiserades författningsmässigt den 1 juli 1993 genom att budgetförordningen ersattes av en helt ny förordning: förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (FÅRAF).⁶ Att årsredovisningen nämndes före anslagsframställningen var ingen tillfällighet utan manifesterade att den hade blivit myndigheternas viktigaste resultatstyrningsdokument.⁷ FAF:arna var nu på utdöende, och det snabbt. År 1994,

¹ Ibid.

² Ibid. s. 4.

³ Ibid. s. 5.

⁴ Ibid. s. 7.

⁵ Ibid. s. 6.

⁶ SFS 1993:134.

⁷ I budgetförordningen hade bestämmelserna om FAF:en samlats allra först i tio paragrafer. I FÅRAF:en lades FAF:en sist, t.o.m. efter den förenklade anslagsframställningen, och omfattade nu bara fem paragrafer.

blott fyra år efter att de första FAF:arna hade lämnats, genomgick endast tio myndigheter fördjupad prövning.¹

FÅRAF:en medförde en mer detaljerad reglering av myndigheternas årliga redovisning. Det fastslogs att myndighetens verksamhet skulle delas in i verksamhetsgrenar och redovisas per verksamhetsgren. För varje gren skulle det också formuleras verksamhetsmål. Om regeringen inte hade beslutat om verksamhetsmål i regleringsbrevet skulle myndigheten formulera sådana. Förhållandena mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen skulle dokumenteras. För varje verksamhetsmål skulle myndigheten dessutom fastställa mätmetoder och resultatmätt.² Vidare framgick att myndigheterna i resultatredovisningen skulle redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Resultat var liktydigt med prestationer och mätbara effekter av prestationerna. Myndigheterna skulle särskilt redovisa och kommentera hur resultaten hade utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet. Avvikelser från verksamhetsmålen skulle förklaras. Resultaten skulle som tidigare jämföras tre år tillbaka i tiden.³

Genom FÅRAF:en hade övergången från ett mer långsiktigt och övergripande planerings- och budgeteringstänkande (manifesterat i FAF:en) till ett mer kortsiktigt och detaljerat dito (manifesterat i årsredovisningen) fullbordats.

Och regeringen fortsatte att delegera

Här skall slutligen nämnas att ansvaret att besluta om den interna organisationen och att tillsätta chefer kom att delegeras fullt ut till myndigheterna 1994. Redan i verksledningspropositionen hade regeringen hävdats att en fullständig decentralisering till myndigheterna i dessa frågor skulle kunna bidra till en större smidighet, men att detta samtidigt skulle minska regeringens förmåga att styra samhällsutvecklingen. Regeringen hade anslutit sig till Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén, som ansåg att beslutet var av politisk karaktär:

Omvandlat i organisationstermer kommer värderingen av utvecklingen inom ett samhälle normalt till konkret uttryck i vilka verksamhetsgrenar som blir företrädna genom en

Bestämmelserna om den årliga resultatredovisningen hade i budgetförordningen placerats sist i tre paragrafer. FÅRAF:en inleddes nu med åtta paragrafer om årsredovisningen.

¹ RRV 1996a s. 125 f.

² SFS 1993:134, 5 §.

³ *Ibid.*, 9 §. Genom den nya förordningen skrotades 'fägelböckerna' och i stället utarbetade RRV ett nytt sammanhållet vägledningsdokument: *Resultat, verksamhet ekonomi – en handledning för myndigheterna* (RVE:n). Boken var mycket utförlig och var i praktiken en uppdaterad och utvidgad budgethandbok.

myndighets indelning i olika avdelningar. Om detta bör regeringen besluta. Detalj-utformningen bör ankomma på myndigheterna.¹

Sju år senare föreslog regeringen att en fullständig decentralisering av beslut om myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar borde ske. Motiveringen var knapphändig. Det fanns inga spår alls av den tidigare diskussionen om att beslut om intern organisering och chefstillsättningar har politiska inslag. Beslutet verkar helt ha styrts av försöken att genomföra mål- och resultatstyrningen i budgetprocessen:

Vi har inte kunnat finna några vägledande skäl som talar för att regeringen bör styra myndigheternas inre organisation i ett läge där de i övrigt har fått fullt ansvar för hur de använder sina resurser och uppfyller de uppsatta målen. Myndigheterna bör således själva i normala fall få bestämma sin inre organisation.²

Delegeringen av chefstillsättningar under verkschefen motiverades på samma allmänna sätt:

Mot bakgrund av den förändrings- och utvecklingsprocess som statsförvaltningen har gått igenom under senare år anser vi tiden nu mogen att ytterligare delegera ansvaret för chefstillsättningar till myndigheterna.³

Sammanfattande kommentar

I detta kapitel har jag skildrat de första fem årens försök att genomföra den mål- och resultatstyrningsreform som riksdag och regering beslutade i 1988 års kompletteringsproposition. Genomgången visar på en intressant utveckling. En rimlig tolkning av reformen var att den skulle stimulera och möjliggöra ett mer långsiktigt planerings- och budgeteringstänkande, i både departement och myndigheter. Detaljregleringen av förvaltningen skulle minska så att regering och departement i ökad utsträckning skulle kunna ägna sig åt 'väsentligheter'. Bara ibland skulle regeringen och dess kansli behöva tänka igenom en myndighets verksamhet mer noggrant och ge den mer omfattande och precisa styrsignaler, i form av mål och olika planeringsförutsättningar. Däremellan skulle myndigheten så långt möjligt lämnas i fred för att i lugn och ro lösa sina uppgifter. För att öka kreativiteten och flexibiliteten i förvaltningen skulle myndigheterna ges ökade möjligheter att bestämma över sin personal, organisation och sina resurser. Den fördjupade anslagsframställningen, FAF:en, skulle fungera som regeringens viktigaste underlag för beslut om myndigheternas verksamhetsinriktning. Här skulle

¹ Prop. 1986/87:99 s. 39.

² Prop. 1993/94:185 s. 20 f.

³ Ibid. s. 21.

myndigheterna ordentligt begrunda och analysera de gångna årens resultat och utvecklingen i omvärlden. Genom att förlänga och bredda budgetarbetet skulle myndigheterna ges möjlighet att ta större grepp om sin verksamhet och föreslå omprioriteringar och omprövningar. Rapporteringen under åren mellan de fördjupade analyserna skulle vara väsentligt enklare och mindre resurskrävande och främst avse kontroll. Det hela var som någon uttryckte det "en jättefin tanke".

När treårsbudgeteringen övergick till att bli reguljär blev det emellertid alltmer tydligt att de problem som hade iakttagits i försöksverksamheten inte kunde lösas genom smärre justeringar av modellen och diverse informations- och utbildningsinsatser, vilket regeringen och många inom stabsorganen hade hoppats på. Trots detta drogs inte slutsatsen att man behövde dra sig tillbaka för att i grunden fundera igenom mål- och resultatstyrningsreformen. I stället vreds intresset mot de ettåriga dokumenten i modellen. Allt oftare och med allt större eftertryck framhölls *dels* att regeringen mer aktivt och med betydligt större precision skulle styra myndigheterna genom att årligen 'beställa' såväl verksamhet (mål, resultatkrav och uppdrag) som resultatinformation (återrapporteringskrav) i regleringsbrevet, *dels* att myndigheterna på ett mer utförligt sätt än tidigare skulle 'svara' på dessa 'beställningar' i de nya årsredovisningarna.

Utvecklingen kan tolkas som att riksdag och regering efter fem års genomförande hade fått ett styrsystem på halsen som i mångt och mycket var raka motsatsen till vad som från början hade eftersträvats. Planerings- och budgeteringstänkandet hade inte blivit mer långsiktigt utan tvärtom hade ettårsperspektivet befästs. Den ökade fokuseringen på större och principiella frågor – 'väsentligheterna' – som hade eftersträvats uteblev. I stället skulle regeringen och dess kansli ägna sin tid åt att löpande formulera mål och resultatkrav långt ner i myndigheternas verksamhet, och det på en nivå som många gånger gjorde dem svåra att särskilja från traditionella detaljregler. Återrapporteringskrav skulle också anges. De långtgående kraven gjorde att resurser svårligen kunde frigöras inom departementen på det sätt som var tänkt. I stället skulle det snart visa sig att departementen behövde mer, eller t.o.m. mycket mer, personal om de skulle klara av att ta hand om all resultatinformation från myndigheterna och lägga den till grund för nya beslut om mål och resultatkrav.¹ Det var också oklart i vilken utsträckning detaljregleringen av myndigheternas verksamheter hade minskat. Myndigheterna hade visserligen fått större möjligheter att besluta om sin organisation, personal och sina

¹ Se t.ex. Brunsson 1997 s. 10; RRV 1998 s. 74. Senare skulle det hävdas att Regeringskansliet behövde utökas med i storleksordningen 1 000 (!) personer för att klara de krav som resultatstyrningen ställer (Molander m.fl. 2002 s. 111).

resurser. Men samtidigt ställde regeringen omfattande krav på löpande rapportering av olika slag; om insatta resurser, om uppnådda resultat, om omvärldsförändringar, om olika planerade åtgärders konsekvenser etc. Mängden uppdrag började nu också öka dramatiskt.¹ Sammantaget var det kanske inte frågan om en *minskad* detaljreglering, utan om en *förändrad* sådan. Flera studier skulle också snart visa att myndigheterna uppfattade den höga detaljeringsgraden och de många återrapporteringskraven i regleringsbrev som ett stort problem.² Utvecklingen verkar också ha inneburit att många myndigheters ekonomiadministration kom att öka.³

Att politikerna efter fem års genomförandearbete satt med ett styrsystem som gick på tvärs med de ursprungliga intentionerna är emellertid inte den enda möjliga tolkningen av händelseutvecklingen. Det var visserligen riktigt att Verksledningskommittén och regeringen hade framhållit betydelsen av förenklingar och avlastningar under de år myndigheterna inte lämnade FAF:ar, men de hade ju *samtidigt* lyft fram betydelsen av en förbättrad och utökad årlig resultatuppföljning – detta var en av reformens många *dualismer*. Vad utvecklingen hade visat var bara – enligt denna alternativa tolkning – att budgetavdelningen och de båda stabsmyndigheterna hade agerat enligt regeringens anvisningar, nämligen pragmatiskt och med en hög beredskap för omprövning. När det hade visat sig att *en* del av reformen – treårsbudgeteringen – trots allt kanske inte gick att genomföra som avsett hade man helt enkelt tagit fasta på *en annan*, och mer framgångsrik, del av reformen och sett till att den vidareutvecklades. Den successiva uppgraderingen av regleringsbrevet och årsredovisningen var, enligt detta sätt att se det, ett resultat av ett lärande.

Denna tolkning är emellertid inte alldeles lätt att ro i hamn. Dels var ju kunskaperna om både regleringsbrevens och den årliga resultatredovisningens funktionssätt fortfarande begränsade,⁴ och de som fanns visade att de båda dokumenten var behäftade med en rad allvarliga problem. Således hade regeringen inte formulerat mål och resultatkrav i regleringsbrev på det sätt som styrmodellen krävde. Tjänstemännen i departementen hade också anfört ett antal skäl för detta, skäl som tydde på att modellen passade illa med 'den politiska rationaliteten'. Och utvärderingarna av den årliga resultatredovisningen och årsredovisningen hade visat att de för resultatstyrningen helt centrala resultatanalyserna och

¹ RRV 1996a s. 129.

² Ehn och Sundström 1997 s. 120; Brunsson 1997 s. 10, 114; Sandahl 1999 s. 27; Hwang 1999 s. 49 ff.; Forss 2000 s. 81 ff.

³ Se t.ex. Wärness och Wigselius 1994; Ehn och Sundström 1997 s. 148 f.; Brunsson 1997 s. 116 ff.; Forsell och Ivarsson Westerberg 2000. RRV menade i en rapport från 1996 att myndigheterna efter en inledande avreglering nu höll på att "återregleras" (RRV 1996a s. 349).

⁴ I alla fall om man ser till de samtida utvärderingarna. Det fanns ju erfarenheter tillgängliga från tidigare utvärderingar.

resultatredovisningarna inte hade fungerat tillfredsställande. Dokumenten hade dessutom visat sig vara svåra att förankra i en vidare krets inom både departement och myndigheter. Beslutet att stärka regleringsbrevets och årsredovisningens roller i resultatstyrningen låg inte helt i linje med erfarenheterna om hur dokumenten fungerade i praktiken.

Till detta skall också läggas att många av de viktigaste kraven som departement och myndigheter inte hade lyckats leva upp till i samband med treårsbudgeteringen *i princip var desamma* som många av de viktigaste kraven som riktades mot dem i samband med ettårsbudgeteringen. Att treårsbudgeteringen fallerade hade ju bara delvis, och vill jag mena inte ens huvudsakligen, att göra med att den var flerårig. I stället handlade problemen om att regeringen inte hade levt upp till de högt ställda kraven på tydliga målformuleringar och angivandet av planeringsförutsättningar. De handlade också om att myndigheterna inte hade levt upp till de högt ställda kraven på resultatredovisningar och framtagandet av information och förslag som skulle kunna var dem till nackdel. Att intresset vreds från de treåriga budgetdokumenten till de ettåriga innebar inte att den här typen av krav försvann eller ens mildrades. Exempelvis förväntades departementen enligt den nya handledningen för regleringsbrevens ange fler och mer detaljerade mål och resultatkrav, och av FÅRAF:en framgick att myndigheterna framöver skulle intensifiera arbetet med att analyser och redovisa resultat i form av prestationer, effekter och kostnader. I den programförklaring om resultatstyrningen som Finansdepartementens budgetavdelning skickade ut till alla verkschefer 1993 framgick att myndigheterna nu förväntades föreslå omprövningar och besparingar varje år i stället för som tidigare i huvudsak vart tredje.

Det fanns alltså mycket som pekade på att ett ettårsbudgeteringssystem byggt efter rationalistiska principer inte skulle bli mer framgångsrikt än ett treårsbudgeteringssystem byggt efter samma grundprinciper. Problemen som hade iakttagits i samband med treårsbudgeteringen relaterades dock aldrig till den alltmer omhuldade ettårsbudgeteringen, och hur omläggningen skulle undanröja problemen förblev oklart. Det hela fick i stället den utgången, att medan många av de fördelar som treårsbudgeteringen sades ha medfört – ett mer långsiktigt tänkande, nyttan av att då och då grundligt tänka igenom hela verksamheten, ökad förståelse för verksamheten inom departementen m.m. – gick förlorade så kom många av de iakttagna svårigheterna att leva vidare i ettårsbudgeteringen.

Men om förskjutningen från treårsbudgeteringen till ettårsbudgeteringen inte kan förstås som en lärandeprocess, hur kan den då begripas? Jag menar att den i hög grad måste förstås i ljuset av de olika intressen som backade upp och drev skilda delar av mål- och resultatstyrningsreformen. Jag berättade inledningsvis i detta kapitel att Civildepartementet hade stärkts

genom en reform 1988. Tanken var bl.a. att departementet skulle få ett tydligare ansvar och ökade befogenheter att genomföra reformen. Relationerna med budgetavdelningen hade också inledningsvis förbättrats. Som redan antytts i detta kapitel uppstod dock ganska snabbt nya spänningar mellan Civildepartementet och budgetavdelningen. I hög grad hade de karaktären av revirstrider.¹ Civildepartementets stärkta ställning, dess mer intervenerande arbetssätt och dess starkare fokusering på effektivitetsvärdena gjorde att budgetavdelningen kände sig alltmer hotad i sin roll som central samordnare. Inte minst att Civildepartementet fick ansvar för besparingsprogram och budgettekniska frågor gjorde att rollfördelningen mellan budgetavdelningen och Civildepartementet uppfattades som alltmer oklar.²

Motsättningarna hade emellertid även saklig grund. Men nu handlade de inte, som under Holmbergs tid, om vilket grundläggande värde som skulle dominera förvaltningspolitiken – service eller effektivitet; i den frågan fanns nu betydande samsyn. I stället grundade sig motsättningarna på den ovan nämnda dualism som mål- och resultatstyrningsreformen rymde. Budgetavdelningen hade förvisso inte varit motståndare till ett förstärkt långsiktigt planerings- och budgeteringstänkande. Tvärtom drev den, som vi har sett, frågan ganska hårt i början av 1980-talet. Verksledningskommitténs förslag om återkommande fördjupade prövningar hade också i hög grad sin grund i idéer som utvecklats inom budgetavdelningen. Men vi har också kunnat se att budgetavdelningen och metodutvecklarna på RRV, och även de nya stödtrupperna i form av redovisningsrevisorerna och Statskontoret, hade svårt att förlika sig med tanken att myndigheterna skulle lämnas ifred under den period då de förlängda budgetramarna skulle gälla. Inom såväl budgetavdelningen som RRV och Statskontoret pågick från tidigt 1980-tal febrila aktiviteter som spann vidare på programbudgeteringstänkandet och som tog sikte på en utvidgad och förstärkt löpande styrning och kontroll av myndigheternas verksamhet. I detta arbete var deltagandet från Civildepartementet och den politiska ledningen begränsat; de ägnade sig i stället åt att driva och utveckla treårsbudgeteringen.³

Det fanns alltså en ganska tydlig arbetsfördelning inom Regeringskansliet, där budgetavdelningens tjänstemän, tillsammans med delar av Statskontoret och delar av RRV, drev en del av reformen och Civildepartementet och den politiska ledningen en annan. Några explicita motsättningar var det emellertid inte frågan om. Det fanns plats för båda, och dessutom kunde inte budgetavdelningen annat än bevaka Civildepartementets handhavanden så länge Bengt K. Å. Johansson, Odd Engström och Allan Larsson åkte runt i landet och mässade om

¹ Johansson 2003-04-24; Ekström 2002-02-15; Nordström 2002-02-12; Österberg 2002-01-30; Landahl 2002-02-18; Löth 2002-02-14; Färm 2002-02-13.

² Jfr Bystedt och Wennerberg 1992 s. 6.

³ Dahlberg 2002-02-11; Furubo 2002-01-17; Österberg 2002-01-30; Eklund 2002-01-24; Wikland 2002-02-21.

treårsbudgeteringens förträfflighet. Med tiden blev dock budgetavdelningen alltmer missnöjd med treårsbudgeteringen.¹ Det blev ju alltmer uppenbart att FAF:arna inte fungerade som de omprövnings- och besparingsinstrument som man hade hoppats på. Snarare blev de ett slags megafoner för myndigheternas och fackdepartementens krav på ökade resurser. I takt med att statsfinanserna försämrades blev budgetavdelningen alltmer ovillig att ge myndigheterna ökad frihet; i stället förordades mer kontroll, resultatmätningar och revision. Successivt trängde budgetavdelningens synsätt och önskemål undan treårsbudgeteringstankarna. Budgetavdelningen behövde dock aldrig gå i närkamp med Civildepartementet.² Treårsbudgeteringen dog ut ändå, inte minst på grund av alla kritiska utvärderingar, men också på grund av att de politiska krafter som från början stöttat upp treårsbudgeteringen snabbt klingade av. När vardagen tog över visade det sig återigen att Civildepartementet inte hade mycket att sätta emot de krafter som budgetavdelningen kunde mobilisera, och nu inte minst med hjälp av Statskontoret och RRV:s årliga revision. Vid regeringsskiftet 1991 hade budgetavdelningens chef, Inga-Britt Ahlenius, inga som helst problem att få med sig den nya regeringen på att flytta tillbaka ansvaret för budgetreformen till budgetavdelningen.³ Därmed fick avdelningen åter full kontroll på reformarbetet, vilket är en viktig förklaring till att treårsbudgeteringstankarna så snabbt kunde förpassas till historiens skräphög.

Jag menar att det under perioden 1984-93 fanns ett antal starka och tätt sammansvetsade aktörer på central nivå, som på egen hand och i betydande avskildhet drev vissa bestämda idéer om styrning, kontroll och revision – idéer som var djup rotade i de organisationer inom vilka aktörerna verkade. Dessa aktörer hade i praktiken aldrig släppt programbudgetutredningens idéer om en kontinuerlig och närgången kontroll av myndigheternas resultat, i form av prestations-, effekt- och kostnadsmätningar. Deras idé var redan i början av 1980-talet att skapa ett sammanhållet dokument för denna redovisning – en fullödig årsredovisning. För att garantera ordning och reda samt att resultatmätningarna togs på allvar skulle dokumentet revideras och beslutas av myndighetens styrelse.

Hantering av försöksverksamheten med den årliga resultatredovisningen och årsredovisningen och av utvärderingsresultaten kan tolkas som att ansvariga aktörer tidigt hade bestämt sig för tingens ordning. Det var ju inte bara så att försöksverksamheterna genomfördes med korta ställtider. Dessutom fattades beslut om införandet av den årliga resultatredovisningen mycket snart efter det att försöksverksamheten hade inletts. RRV och

¹ Landahl 2002-02-18.

² Johansson 2003-04-23.

³ Ahlenius 2002-03-06; Johansson 2003-04-23; Ekström 2002-02-15; Norström 2002-02-12; Färm 2002-02-13.

Statskontoret hann inte färdigställa sin utvärderingsrapport. Även den enmansutredning som fick i uppgift att utreda frågan om årsredovisningen och redovisningsrevisionens roll i förhållande till årsredovisningen tillsattes innan utvärderingsrapporten var lämnad. Till detta kommer också – som nyss påpekades – att de utvärderingsresultat som fanns inte var särskilt upplyftande. De svårigheter som hade registrerats hade dessutom iakttagits vid ett flertal tillfällen tidigare, men RRV och Statskontoret fortsatte att bortse från tidigare erfarenheter. Det skall också noteras, att beslutet om att revidera årsredovisningen fattades utan att det hade klargjorts vad en redovisningsrevision av dokumentet egentligen innebar. Redovisningsrevisorererna ansåg sig ju här inte bara sakna metoder utan var överhuvudtaget osäkra på dokumentets ”reviderbarhet”.

Treårsbudgeteringen utsattes för betydligt tuffare tester. Ett stort antal utvärderingar genomfördes i början av 1990-talet, och då inte bara av RRV och Statskontoret (som fallet var med den årliga resultatredovisningen och årsredovisningen) utan även av olika externa aktörer. Och det var kanske ingen tillfällighet att t.ex. Rolf Lind, som ju hade god orientering i de kritiska idéströmningar som jag redogjort för i kapitel nio, sattes att göra Statskontorets utvärdering av treårsbudgeteringen (och inte av t.ex. den årliga resultatredovisningen). Kanske var det heller ingen tillfällighet att budgetavdelningen anlidade två konsulter för att granska treårsbudgeteringen, medan den avstod från att låta någon extern aktör granska regleringsbrevet och den årliga resultatredovisningen.

Viktigt att framhålla är också att de centrala aktörer som drev fram årsredovisningen – särskilt RRV:s årliga revision – efterhand kunde mobilisera alltmer kraft och stöd för sin mission ute bland myndigheterna. För att möta de alltmer specialiserade ekonomiadministrativa kraven hade myndigheterna redan tidigare, med början från 1970-talet, successivt tvingats bygga ut sina ekonomiadministrativa funktioner. Denna utbyggnad intensifierades nu. Vissa myndigheter byggde upp helt nya controlleravdelningar, samtidigt som en del större myndigheter startade egna controllerutbildningar.¹ Myndigheterna började också mer aktivt att söka personal med uppföljnings- och utvärderingsvana och med inriktning på resultatstyrning. Inte minst RRV-tjänstemän var eftertraktade, och många kom också att inta centrala ekonomiadministrativa positioner ute bland myndigheterna. Denna ekonomiadministrativa tillväxt resulterade i en snabbväxande och alltmer aktad profession, som idémakarna på central nivå kunde luta sig mot i utvecklingsarbetet. När det kom till de

¹ Se t.ex. Wærness och Wigselius 1994.

nya budgetdokumenten låg denna profession betydligt närmare årsredovisningen än FAF:en. En chefstjänsteman på RRV ger följande bild av utvecklingen:

Årsredovisningen hade starka grupper som ville tillskynda, bevara och utveckla. I den enskilda myndigheten fanns hel profession som hade uppvärderats statusmässigt genom de här styrningsfrågorna. EA-folket åkte hiss från vaktmästerinivån till verksledningen, och man plockade in controllers. Det fanns ett professionellt etablissemang i den enskilda myndigheten. Sedan hade du samma professionella etablissemang här inom RRV. (...) Effektivitetsrevisorerna sågs tidigare som finare, som bättre utbildade osv. På några år förändrades detta totalt. Genom årsredovisningen skaffade EA-folket sig ett annat tillträde, och man hade en oerhörd professionell styrka. Det fanns t.ex. inga tidskrifter eller konferenser för effektivitetsrevisorers specifikt. Det var en väldig professionell kraft, som använde årsredovisningarna med stor skicklighet som ett instrument. Så här har du verkligen haft tillskyndare och intressegrupper som haft ett 'stake' i det här obskyra dokumentet. För FAF:en fanns ingen motsvarighet.¹

Så hade årsredovisningen till slut blivit 'flaggskeppet' bland myndigheternas dokument i mål- och resultatstyrningen. Anslagsframställningarna kom nu alltmer att trängas undan för att så småningom avskaffas helt. I dag talar man ju inte om anslagsframställningar utan om "budgetunderlag". Utvecklingen speglar regeringens och främst budgetavdelningens försök att i den allt mer anstrända ekonomin minska myndigheternas möjligheter att uttrycka önskemål och krav.² Myndigheternas möjligheter att i årsredovisningen förse regeringen med information har också begränsats. Sålades gjordes FÅRAF:en 1997 om till Förordningen om myndigheternas årsredovisning m.m. (FÅR:en), där den viktigaste förändringen innebar att myndigheterna bara fick skicka sådan information som departementen uttryckligen beställde i återrapporteringskrav.³ Bestämmelsen är intressant, inte bara därför att den påvisar departementens (eller åtminstone budgetavdelningens) oro för att överösas med information som myndigheten kan använda för att, som Karin Brunsson uttryckte det, "lotsa departementen in i för myndigheten fördelaktiga tankebanor". Den är också intressant för att den rimligen måste strida mot Verksförordningens bestämmelse om att myndigheternas chefer har en skyldighet att förse regeringen med den information som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.⁴

¹ Anonymt, intervju nr 7.

² Jfr Brunsson 1997 s. 90.

³ Om inte regeringen angav något återrapporteringskrav alls så föll en 'räddningsplanka' ut, som innebar att myndigheten skulle redovisa sin verksamhet enligt tidigare regler, dvs. mot alla i regleringsbrevet angivna mål och resultatkrav.

⁴ SFS 1995:1322, 9 §. Bestämmelsen i FÅR:en hindrar visserligen inte myndigheterna från att skicka vilken information den vill till regeringen *i andra dokument* än årsredovisningen. Samtidigt skall beaktas att ett av syftena med budgetreformerna under 1980- och 90-talen har varit att koncentrera informationsflödet mellan departement och myndigheter till budgetprocessen. Det är kombinationen av denna strävan och försöken att

KAPITEL 12

'Vestalerna' tar över

Rationalismen är en teknokratisk dröm utan verklighetsförankring. Sannolikt finns det också bakom mycket av planeringstänkandet hos vissa människor ett inre behov av att ha kontroll. Typexemplet är det nya föreslagna horribla ekonomisystemet Vesta som förväntas ge Finansministeriet samma kontroll över hela förvaltningen som man får i detaljhandelskedjorna när kassaapparaterna kontinuerligt rapporterar in försäljningen. Kafka kunde inte ha funnit på något värre.

Lennart Lundquist

Min berättelse har nu nått mitten av 1990-talet, och resultatstyrningen hade nu i princip fått den form som tillämpas i dag. Ett stort antal administrativa beslut, gällande bl.a. intern organisation, rekrytering, resurshantering och lokalisering, hade delegerats till myndigheterna samtidigt som regleringsbrev och årsredovisningarna sågs som de viktigaste styrdokumenterna för resultatstyrningen.¹ Att det mesta nu var på plats betyder dock inte att resultatstyrningen inte har diskuterats under 1990-talets andra hälft. Flera översyner har genomförts under perioden. I detta sista empiriska kapitel diskuterar jag några, för denna undersökning särskilt intressanta, översyner. Jag redovisar även löpande olika organisatoriska förändringar som ägde rum under denna period. Jag inleder med att redogöra för just en sådan.

RRV knyts närmare 'finansens'

Under 1990-talets första hälft kom den mer löpande och detaljerade granskningen av de enskilda myndigheternas räkenskaper och resultatredovisningar alltmer att framstå som RRV:s revisionella huvudsyssla.² Vid mitten av 1990-talet sysslade 170 av verkets anställda

kringskära myndigheternas rätt att förse departementen med information i årsredovisningen som står i ett spänningsförhållande till bestämmelsen i Verksförordningen.

¹ Se t.ex. Ds 1995:6 s. 15 f., 22.

² RRV 1998 s. 74 f.

med redovisningsrevision – eller *årlig revision* som den nu kallades – och bara 100 med förvaltningsrevision, som hade bytt namn till *effektivitetsrevision*.¹ Den årliga revisionen granskade nu hela 450 årsredovisningar. Antalet rapporter från effektivitetsrevisionen stannade vid ca 20.² Resurserna för effektivitetsrevisionen började nu att minska.³ Samtidigt ålades den årliga revisionen från och med budgetåret 1994/95 att även göra särskilda s.k. förvaltningsuttalanden knutna till de årliga revisionsberättelserna. Det innebar en väsentlig utvidgning av den årliga revisionens uppdrag. I uppgiften ingick att granska ledningens förvaltning, dvs. hur ledningen hade efterlevt regeringens krav och bestämmelser. *Samtliga* krav och beslut som regeringen riktade till den enskilda myndigheten blev på detta sätt föremål för årlig revision.⁴ Förändringen markerade bl.a. den årliga revisionens vilja att distansera sig från den traditionella kamerala räkenskapsrevisionen för att i stället ägna mer utrymme åt 'verksamhet' i form av mål och resultat.⁵ Även utvecklingsverksamheten inom RRV:s prognosavdelning, som nu bytt namn till *ekonomiavdelningen*, och dess MU-enhet, som nu kallades *RM-enheten*,⁶ kom under 1990-talets första hälft alltmer att kretsa kring de årliga budgetdokumenten.

Inga-Britt Ahlenius övertagande av chefskapet för RRV 1993 innebar nya prioriteringar och inriktningar av RRV:s verksamhet. Ahlenius var civilekonom och hade varit budgetchef sedan 1987, men hon hade kommit till budgetavdelningen redan 1977. Som budgetchef hade hon förstås i hög grad varit ansvarig för den utveckling som jag redogjort för i föregående kapitel. Ahlenius tillträde kan på detta sätt tyckas ha borgat för en fortsatt satsning på den årliga revisionen och den löpande, mer avgränsade och myndighetsinriktade styrningen. Det var emellertid inte ekonomiadministration eller styrfrågor Ahlenius kom att satsa på när hon tog över RRV 1993. Hon var betydligt mer intresserad av makroekonomiska spörsmål. Hennes främsta budskap var att RRV måste betraktas som ett mer direkt redskap för regeringen och budgetavdelningen i deras ansträngningar att spara pengar i det trängda statsfinansiella läge som den svenska staten befann sig i. Den grundsyn som hon menade fr.o.m. nu skulle prägla RRV:s verksamhet vittnade inte minst pamfletten *Den sjunde utmaningen* om, som verket gav ut 1994.⁷ Skriften inleddes med en intervju med den nytillträdde verkschefen där hon klargjorde att det var RRV:s uppgift "att på alla fronter, och

¹ Mundebo 1997 s. 34.

² RRV 1996b s. 41.

³ RRV 2001a s. 15; Riksdagens revisionsutredning 1997 s. 35. År 1997 var budgetomslutningen för den årliga revisionen 107 miljoner kr och för effektivitetsrevisionen 62 miljoner (SOU 1997:80 s. 28 f).

⁴ RRV 1998 s. 75.

⁵ Arnell 2003-05-08.

⁶ RM=Resultatstyrningsmetoder.

⁷ RRV 1994c.

med hela vår kompetens, medverka i statsmakternas arbete med att återställa ekonomisk balans, att skapa effektivitet och ordning och reda i staten.”¹ Effektivitet blev nu i det närmaste liktydigt med besparingar för RRV. Konkret innebar detta bl.a. att alla effektivitetsrevisioner skulle ’dra in pengar’ till staten; revisionen blev ett slags ”controllerfunktion” till budgetavdelningen och alla pågående och planerade effektivitetsrevisioner skulle bedömas utifrån deras ”besparingspotential”.² Förutsättningarna för att den nya verksledningens intentioner skulle få genomslag minskade inte när Ahlenius kollega från budgetavdelningen, civilekonomen Jan Landahl, 1995 utnämndes till verkets överdirektör. Ahlenius satte också en annan tidigare kollega från budgetavdelningen, Gert Jönsson, att leda effektivitetsrevisionen.³

ELMA-rapporten

Samma år som Jönsson sattes att leda effektivitetsrevisionen deltog han i en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrningen, den s.k. ELMA-gruppen.⁴ Gruppen var förlagd till Finansdepartementet och ordförande i gruppen var en av centralgestalterna bakom 1988 års mål- och resultatstyrningsreform; den tidigare planeringschefen vid Civildepartementet och dåvarande planeringschefen vid Finansdepartementet Göran Ekström. Bland deltagarna fanns också utvecklingschefen vid Statskontoret, Lars Dahlberg, som hade varit med i den grupp som skrev avsnittet om mål- och resultatstyrning i 1988 års kompletteringsproposition och som även hade varit engagerad i genomförandet av mål- och resultatstyrningsreformen, och då inte minst utvecklingen av årsredovisningen. ELMA-rapporten, som utkom i februari 1995, fick tämligen stor spridning inom statsförvaltningen. Avsnittet där slutsatserna presenterades inleddes med följande rader:

¹ Ibid. s. 2. I skriften ville verksledningen ge perspektiv på den gärning som man menade att RRV nu hade att uträtta. Riket hade, menade man, genom århundradena stått inför ett antal särskilt allvarsamma utmaningar. *Den första utmaningen* var när olika lokala och regionala särintressen under tidig medeltid försökte berika sig på kronans bekostnad. *Den andra* var när Magnus Eriksson på 1300-talet hade skuldsatt riket, när digerdöden härjade och när stormän och kyrkan berikade sig. *Den tredje utmaningen* var när Erik av Pommern på 1430-talet slösade allmänna medel i krig mot Slesvig-Holstein. *Den fjärde* var när särintressen som katolska kyrkan och unionsadeln gick samman mot Sturarnas strävanden att ena riket. *Den femte* var när rikets finanser på 1600-talet undergrävdes genom en generös och grundlagsvidrig förläningspolitik och *den sjätte* när den statliga byråkratin under Karl XII:s långa frånvaro tog över rikets styrelse och utövade sin makt under hemliga och osynliga former. *Den sjunde utmaningen* lät sedan vänta på sig i nära 300 år, menade RRV. Men nu var den här i form av en statsskuld på över 1 200 miljarder och ett budgetunderskott på 200 miljarder. Och budskapet var att RRV nu skulle ta sig an denna historiska utmaning och rädda riket.

² Arnell 2003-05-06; Eklund 2002-01-24; Grohman 2002-01-24.

³ Det förtjänar nämnas att Ahlenius och Jönsson hade arbetat tillsammans på budgetavdelningen sedan 1977, och att Landahl hade gjort dem sällskap 1981. Jönsson blev chef för effektivitetsrevisionen 1994. Landahl blev överdirektör på RRV 1 april 1995.

⁴ Ds 1995:6.

En resultatstyrd verksamhet kännetecknas av en omfattande delegering med stort handlingsutrymme på olika nivåer i beslutskedjan. Till detta måste fogas ett klart uttalat resultatansvar på varje nivå. Omfattande delegeringar framförallt från regeringen till myndigheterna har nu genomförts under lång tid. Utan återrapportering, information, dialog, revision, andra externa granskningar och sanktioner riskerar styrningen att urholkas. *Förvaltningen blir då ostyrd*. Att återta de omfattande delegeringar som givits myndigheterna är vare sig ett realistiskt alternativ eller ändamålsenligt. Detaljstyrning leder inte till ett effektivt resursutnyttjande. Det är därför enligt arbetsgruppen en nödvändighet att fullfölja resultatstyrningsprogrammet och att vidta åtgärder för att få alla inslag i styrningen att fungera.¹

Gruppen anammade här samma grundläggande retoriska tankefigur som programbudgetutredningen hade använt sig av 30 år tidigare. Det var som om det bara fanns två möjliga sätt att styra förvaltningen: genom en omodern och generellt utformad regelstyrning eller genom en modern och generellt utformad resultatstyrning. Och eftersom man inte kunde återgå till det omoderna skulle brister i resultatstyrningen kärna få svåra följder; förvaltningen skulle då bli "ostyrd".

ELMA-gruppen menade att de steg som hade tagits för att genomföra resultatstyrningen överlag var riktiga och att de nu behövde fördjupas. Gruppen slog t.ex. fast att det i första hand måste ankomma på resultatansvariga organ att återrapportera resultaten av verksamheterna. Denna redovisning skulle revideras för att garantera uppgifternas riktighet.² Utvecklingen av årsredovisningen hade därför varit ett "naturligt steg" i utvecklingen av resultatstyrningen.³ Visserligen fanns fortfarande en del brister i systemet, t.ex. vad gällde att formulera uppföljningsbara mål och hanteringen av myndigheternas resultatinformation, men dessa brister skulle avhjälpas genom verksamhetsanpassning.⁴ Det var särskilt angeläget att Regeringskansliet "tillägnar sig goda insikter och kompetens i alla de frågor som resultatstyrningen innefattar."⁵ Den politiska förankringen behövde också öka.⁶

Varför mål inte formulerades i enlighet med styrmodellen, varför resultatinformationen brast, varför styrningen inte hade verksamhetsanpassats och varför tjänstemän och politiker i Regeringskansliet inte var mer engagerade i resultatstyrningen fördes inga vidare resonemang om. Inte heller jämfördes iakttagna brister med erfarenheter längre tillbaka i tiden. I stället upprepades vad som stod i författningar och vägledningsdokument. Receptet bestod mest av

¹ Ds 1995:6 s. 14 (min kurs.).

² Ibid. s. 14.

³ Ibid. s. 16.

⁴ Ibid. s. 17.

⁵ Ibid. s. 19.

⁶ Ibid. s. 20, 22.

påbud: engagemanget i kansliet måste öka och mer tid ägnas åt aktiv ledning, styrning och uppföljning av förvaltningen. Finansdepartementet, RRV och Statskontoret skulle här fungera som stödtrupper.¹

Att märka är att gruppen endast hade ett underlag för sin diskussion om resultatstyrning i relationen departement-myndigheter. Det var en rapport från RRV som hade författats av Marit Wærness och Marianne Wigselius vid RM-enheten.² Som vi såg i föregående kapitel hade båda varit med och utvärderat treårsbudgeteringen, Wigselius för RRV:s räkning och Wærness för maktutredningens. Wærness hade bara något år senare kommit till RRV:s RM-enhet. Strax därpå, våren 1992, hade Jan-Eric Furubo övertagit chefskapet för enheten.

Wærness och Wigselius framhöll att mål- och resultatstyrningsreformen i många delar inte hade genomförts som avsett. De menade bl.a. att styrningen efterhand hade snävats in och koncentrerats. Styrningsperspektivet hade alltmer tonats ner till förmån för kontrollperspektivet, och förklaringen var inte minst att Finansdepartementet hade dominerat processen.³ Det stod också klart, menade författarna, att de löpande och myndighetsinriktade budgetdokument som nu dominerade budgetprocessen inte fungerade som avsett. De redogjorde för RRV:s utvärderingar av regleringsbrev och konstaterade att inga förbättringar hade skett.⁴ De ifrågasatte regeringens möjligheter att "förtuse beslutsterräng och behov av beslutsunderlag för drygt ett år i förväg." Hela idén om cykler anågs vittna om bristande kunskaper hos reformatorerna om hur politiska beslut fattades; det hade på det hela taget "inte varit en regeringens budgetreform."⁵ Författarna pekade särskilt på problemen med att låta myndigheterna utvärdera sina egna resultat.⁶ Författarna efterlyste ökad "informationspluralism" och ansåg att myndigheternas årsredovisningen skulle tonas ner.⁷ Trots att Wærness och Wigselius rapport alltså var ELMA-gruppens enda underlag vad gällde resultatstyrningen i relationen departement-myndigheter märktes i princip ingenting av den i gruppens rapport.

¹ Ibid. s. 17.

² Wærness och Wigselius 1994. ELMA-gruppen hade tillgång till ytterligare tre underlagsrapporter, två om relationen stat-kommun och en om statsförvaltningens struktur och myndigheternas inre organisation – samtliga från Statskontoret. Wærness och Wigselius rapport bifogades i ELMA-rapporten.

³ Ds 1995:6 s. 137.

⁴ Ibid. s. 125 f.

⁵ Ibid. s. 134, 139.

⁶ Ibid. s. 139.

⁷ Ibid. s. 147.

RRV sammanställer erfarenheter om resultatstyrning

Parallellt med att ELMA-projektet pågick påbörjade RRV arbeta med en fördjupad anslagsframställning för åren 1997-99. Ett antal grupper upprättades för att analysera olika frågor och samla in material. En grupp fick i uppgift att sammanfatta RRV:s erfarenheter av 1988 års mål- och resultatstyrningsreform och avge rekommendationer för det fortsatta arbetet. Gruppen kom att bestå av tre personer, en från varje avdelning, samt en projektledare.¹ Deltagarna fick i uppgift att sammanställa erfarenheterna av mål- och resultatstyrning inom sina respektive avdelningar.

Representanten från den årliga revisionen ställde en enkätundersökning till samtliga revisorer inom den årliga revisionen med två års erfarenhet av revision av resultatredovisning. Enkäten visade att nästan hälften av myndigheterna ofta hade framhållit att redovisningskraven var för generella.² Den visade också att de mest problematiska redovisningsområdena var styckkostnader, kvalitet, prestationer och effekter. Vidare uppgavs resultatredovisningen i nästan hälften av fallen ha stagnerat, främst p.g.a. bristande gensvar från departementen. Slutligen framgick att nästan 70 procent av myndigheterna i första hand gjorde sina redovisningar för RRV och inte för departementen. "Situationen är således inte riktigt så 'dålig' som många tror", var den enda kommenter som gavs; det gällde bara att "förbättra beställarkompetensen" bland departementshandläggarna.

Effektivitetsrevisorerna framhöll i sin rapport att resultatstyrningen byggde på vissa grundläggande antaganden, som att det var möjligt att "skilja mellan mål och medel, att formulera klara och substantiella mål, översätta mål till medel och prestationer, identifiera och redovisa relevanta resultat, återföra resultaten till beslutsprocessen, vidta sanktioner vid dåliga resultat."³ Med utgångspunkt i dessa antaganden och effektivitetsrevisionens erfarenheter väcktes ett antal frågor avseende möjligheterna att tillämpa resultatstyrning i staten.⁴ Bland annat påpekades att det var svårt att dra en skarp gräns mellan mål och medel och likaså att formulera tydliga mål och klara utgångspunkter för värdering av resultat. Det framhölls också att departementen i hög grad hade blivit beroende av de bilder och kunskaper som myndigheterna förmedlade, vilket var problematiskt då myndigheterna var ovilliga att lämna uppgifter som framstod som ofördelaktiga för den egna verksamheten. I sina försök att

¹ Jag själv deltog från effektivitetsrevisionen, tillsammans med Tony Angleryd, som utsågs till projektledare.

² Svar om 58 myndigheter inkom. "Revisorers uppfattning om resultatredovisning och revision. Något om resultatet av en enkät." PM (RRV dnr 10-95-0249).

³ RRV 1995a s. 15.

⁴ Ibid. s. 15 ff.

uppfylla de långtgående generella redovisningskraven tenderade myndigheterna också att "överbetona måttens och mätteknikernas betydelse snarare än vikten av att förse beslutsfattare på olika nivåer med behövlig och nivåanpassad information."¹ Dessutom saknades idéer om hur sanktioner skulle tillgripas när resultat inte uppnåddes.

Även ekonomiavdelningen ställde i sin rapport ett antal frågor av mer grundläggande karaktär som man menade behövde diskuteras inför det fortsatta utvecklingsarbetet.² Bland annat hävdades att resultatstyrningen hade koncentrerats alltför mycket till den löpande och myndighetsinriktade styrningen inom budgetprocessen. Exempelvis saknades studier som visade om de ökade friheterna för myndigheterna vad gällde beslut om t.ex. löner, lokaler, rekrytering och investeringar ökat eller minskat produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. Något utvecklings- och utbildningsarbete kring hur dessa instrument kunde användas hade heller inte genomförts.³ Författarna hävdade vidare att det fanns begränsad information om årsredovisningarnas och regleringsbrevens funktionssätt. Och de få undersökningar som fanns visade att kvaliteten på redovisningarna varierade påtagligt, likaså varierade de problem som myndigheterna ansåg sig ha vad gällde utformningen av dokumentet. Det fanns dessutom en "tendens till stagnation" i utvecklingen; resultatredovisningarna hade inte blivit bättre utan tvärtom sämre för några myndigheter.⁴ Vidare konstaterades att det fanns problem med att redovisa kvaliteten i verksamheten, att redovisa uppgifter om kostnader för prestationer samt att formulera mål på sådan nivå att de kunde användas som instrument vid värdering av myndigheternas verksamhet.⁵ Till detta lades även iakttagelsen att resultatinformationen endast användes i begränsad utsträckning som underlag till planering och beslut i Regeringskansliet. Departementen hade också haft svårt att utforma regleringsbrev så att de gav vägledning om vilken information och vilka mått som skulle tas fram och användas vid beslut om den framtida inriktningen av verksamheten.⁶ Anledningen till att det trots allt fanns ett relativt stort intresse för resultatstyrningen och budgetdokumenten kunde, menade författarna, förklaras av "en önskan att leva upp till de formella kraven". Arbetet med dokumenten ansågs också ha haft "en sådan omfattning och inkluderat så många delar av myndigheten att detta i sig skapat intresse för frågorna".⁷ Vidare fanns att läsa:

¹ Ibid. s. 16.

² I arbetsgruppen företrädde ekonomiavdelningen av Marit Wærness, men underlaget som avdelningen lämnade utformade hon tillsammans med Jan-Eric Furubo (Furubo och Wærness 1996).

³ Ibid. s. 19.

⁴ Ibid. s. 17 f.

⁵ Ibid. s. 18.

⁶ Ibid. s. 21.

⁷ Ibid. s. 20.

Vårt intryck är att myndigheterna många gånger anser sig skriva resultatredovisningar mera för granskarna än för de slutgiltiga användarna. Vi anser oss kunna konstatera att denna attityd inte bara finns hos myndigheterna själva utan också inom Regeringskansliet.¹

I rapporten rekommenderades en nedtoning av den myndighetsinriktade styrningen i allmänhet och årsredovisningarna i synnerhet. Information om den statliga verksamheten måste, menade man, i högre grad hämtas från andra källor än resultatredovisningarna. Myndigheterna ansågs inte vara särskilt lämpade för att löpande ta fram information som skulle läggas till grund för beslut om den egna verksamheten.²

Avslutningsvis sammanfattades kunskapsläget inom verket.³ RRV ansågs ha "en del" kunskaper om "några" viktiga förutsättningar för resultatstyrning, t.ex. redovisning, ekonomisystem och tidredovisning. Verket hade också "en del" kunskaper om processer i enskilda verksamheter, myndigheter och departement samt de viktigaste dokumenten i budgetprocessen. RRV ansågs ha "mindre" kunskaper om den interna styrningen i myndigheterna. Likaså om effektinformation: dess omfång, kvalitet och användning. Verket ansågs även ha "mindre" kunskap om utvecklingen av andra styrinstrument och styrstrategier samt om "sambandet mellan resultatstyrningen och utfallet av olika verksamheter."

Arbetsgruppens slutrapport

I arbetsgruppens slutrapport, som baserades på de olika avdelningarnas rapporter, togs flera frågor av mer grundläggande natur upp till diskussion.⁴ Utgångspunkten för arbetet var att resultatstyrningens skulle finnas kvar.⁵ Gruppen menade dock att arbetet med att utveckla resultatstyrningen behövde förändras för att de ursprungliga idéerna skulle kunna realiseras.⁶ Exempelvis behövde resultatstyrningsbegreppet klargöras. Gruppen konstaterade att många hade kommit att förknippa reformidéerna med myndighetsinriktad administrativ teknik, men såg man till de ursprungliga idéerna var resultatstyrning någonting vidare, ansåg gruppen.

¹ Ibid. s. 21.

² Ibid. s. 30.

³ Ibid. s. 36.

⁴ Gruppens underlag breddades ytterligare genom ett seminarium om resultatstyrning till vilket ett fyrtiotal departements- och myndighetsföreträdare inbjöds att delta. Man lät också docenten i statsvetenskap Torbjörn Larsson genomföra en intervjuundersökning med ett trettio-tal verkschefer och departementsråd (Larsson 1995).

⁵ RRV 1995b s. 2.

⁶ Ibid. s. 5.

Andra styrinstrument än de inom ramen för budgetprocessen behövde uppmärksammas i arbetet med att utveckla resultatstyrningen.¹

Gruppen ansåg också att arbetet i för hög grad hade koncentrerats till arbetet med att utveckla och förfinna den löpande myndighetsstyrningen till förfång för styrning och granskning av hela statliga åtaganden och verksamheter.² Riksdag och regering behövde också i högre grad använda externa granskare som klarade av att ta bredare grepp. Det var vidare enligt gruppen "särskilt angeläget" att förändringar kom till stånd vad gällde regleringsbrev och årsredovisningar.³ Dokumenten ansågs ha blivit alltför omfattande och detaljerade. Alltför stor tonvikt lades på ekonomi- och mättekniska aspekter, samtidigt som svårigheterna var stora att formulera mål på den nivå som resultatstyrningen krävde. Fackdepartementen hade svårt att leva upp till sin förutsatta beställarroll och Finansdepartementet ansågs brista i "verksamhetsinsikt".⁴ Gruppen menade att det fanns skäl att allmänt tona ner den löpande styrningen och rapporteringen. Det gällde bl.a. att begränsa och bättre verksamhetsanpassa innehållet i årsredovisningen och regleringsbrevet. Viss information som regeringen ville ha borde t.ex. inte knytas till rapporteringskrav i årsredovisningen och således ej revideras.⁵ Slutligen framhöll gruppen att kritik hade riktats mot att RRV 'satt på flera stolar samtidigt'. Verket inte bara utvecklade olika dokument, utan hjälpte också till att formulera innehållet i dem för att slutligen också reviderade ett av dem.⁶

RRV:s FAF

RRV överlämnade sin fördjupade anslagsframställning till regeringen i februari 1996. I FAF:ens förslagsdel fanns ett avsnitt rubricerat "Ekonomistyrning och dess vidareutveckling". Det inleddes med följande rader:

Förutsättningarna finns nu för en väl fungerande resultatstyrning i staten. De nya styrprinciperna är väl kända, regelverk är fastlagda och myndigheterna har anpassat sig till de nya kraven på budgetdokument m.m. Däremot kvarstår ett arbete att påverka myndigheter och departement att bättre utnyttja de möjligheter som de nya styrformerna erbjuder, vilket kommer att ske genom rådgivning och utbildning.⁷

¹ Ibid. s. 5 f.

² Ibid. s. 6.

³ Ibid.

⁴ Ibid. 7.

⁵ Ibid. s. 6 f.

⁶ Ibid. s. 7.

⁷ RRV 1996b s. 21.

Det fanns inga referenser till den ovan nämnda arbetsgruppens arbete. Visserligen påpekades att resultatstyrningen uppfattades som "något stereotyp", men detta skulle avhjälpas genom att styrningen av myndigheterna verksamhetsanpassades och genom att Regeringskansliet utvecklade sin beställarroll. RRV uppgav också att man i ökad utsträckning skulle stödja Regeringskansliet i detta arbete. Det ansågs överlag vara viktigt att RRV följde statsförvaltningens utveckling så att verket även framöver kunde "medverka till utvecklingen av en mer kraftfull resultatstyrning."¹ Man fick leta i omvärldsanalysen – som ju var ett slags bakgrundsmaterial – för att hitta ett förändringsförslag. Här underströks betydelsen av att även andra kunskapsproducenter än myndigheterna bidrog med information om resultaten av myndigheternas verksamhet.² Några förslag på området presenterades dock inte. Däremot fastslogs att utvecklingen under senare år "kraftigt ökat" behovet av externt stöd till myndigheterna för att förbättra myndigheternas resultat- och ekonomistyrning.³

Arbetet med RRV:s FAF visade att 'stridlinjerna' inom RRV nu hade ritats om. Tidigare hade ju meningsskiljaktigheterna främst funnits mellan prognosavdelningen/ekonomiavdelningen och förvaltningsrevisionen/effektivitetsrevisionen. Nu kom striden i stället alltmer att stå mellan å ena sidan effektivitetsrevisionen och ekonomiavdelningens RM-enhet och å andra sidan den årliga revisionen. Att den årliga revisionen hade en positiv syn på resultatstyrningens utveckling framgick av föregående kapitel. Årsredovisningen hade ju i hög grad drivits fram av den årliga revisionen och den var helt central för avdelningens verksamhet. Att avdelningens representant agerade en aning passivt i den i övrigt rätt kritiska arbetsgrupp som hade sammanställt verkets erfarenheter av resultatstyrning var därför inte förvånande. Avdelningen ville alls tona ner den löpande och myndighetsinriktade kontroll som dokumentet innebar. Ledningen för avdelningen drev frågan om årsredovisningens betydelse mycket hårt mot både verksamheten och Finansdepartementets budgetavdelning.⁴

Förvaltningspolitiska kommissionen

I samband med regeringsskiftet 1991 hade det förvaltningspolitiska ledningsarbetet inom Regeringskansliet centraliserats till Finansdepartementet. Budgetavdelningen hade nu en mycket stark ställning, även om den i vissa frågor delade ansvaret med en särskild förvaltningsenhet. Ansvaret för genomförandet av resultatstyrningsreformen hade samtidigt delegerats till RRV

¹ Ibid. s. 22.

² Ibid. s. 44.

³ Ibid. s. 45.

⁴ Wikland 2002-02-21; Eklund 2002-01-24; Angleryd 2002-01-18; Furubo 2002-01-17; Arnell 2003-05-08.

och Statskontoret. Organiseringen av det förvaltningspolitiska ledningsarbetet liknade nu den före Civildepartementets tillkomst 1982. I samband med regeringsskiftet 1994 komplicerades dock ledningsansvaret en smula. Jan Nygren utsågs till 'samordningsminister' och tillika vice statsminister. Dan Ohlson blev hans statssekreterare. Båda hade tidigare arbetat i Civildepartementet. Nygren placerades i Statsrådsberedningen, där han enligt ett s.k. § 5-förordnande, i finansministerns ställe, skulle ansvara för de förvaltningspolitiska ärendena och föredra dem vid regeringssammanträdena.

Arrangemanget blev kortvarigt och avskaffades redan 1996. Innan dess hade Nygren dock drivit igenom två för denna undersökning betydelsefulla frågor. För det första hade han förstärkt förvaltningsenheten, eller organisationsenheten som den döptes om till, i Finansdepartementet och givit den ett mer tydligt övergripande ansvar för förvaltningspolitiken. Något år senare skulle enheten komma att ingå i en särskild förvaltningspolitisk avdelning under ledning av en avdelningschef. För det andra hade Nygren tillsatt en Förvaltningspolitisk kommission med uppdrag att göra en analys av befintliga organisations- och styrformer i staten.¹ Denna kommission sorterades in under organisationsenheten.

Kommissionens form

Direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen utfärdades i juni 1995 och inleddes med följande rader:

Statsförvaltningen förverkligar statsmakternas beslut och är därmed en grundsten i det svenska demokratiska systemet. Förmågan att med oväld och med respekt för medborgarnas rättmätiga intressen förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet.²

Det grundackord som här anslogs hade inte ljudit sedan Bo Holmbergs dagar, och det vittnade om att finansministern och budgetavdelningen inte längre höll i det förvaltningspolitiska rodret. Effektivitetsvärdet, som ju hade dominerat förvaltningspolitiken sedan mitten av 1980-talet och som vid 1990-talets början hade blivit i det närmaste allena rådande, utmanades nu av andra värden.³ Utgångspunkten för kommissionens arbete skulle enligt direktiven vara följande grundläggande krav: demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effek-

¹ Dir. 1995:93. *Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*

² Ur SOU 1997:57 s. 171.

³ Jfr Premfors m.fl. kap. 13.

tivitet och tillgänglighet.¹ Och det var kanske ingen tillfällighet att effektivitet nämndes näst sist.

Uppdraget var brett. Nygren ville utnyttja kommissionen som ett slags 'think-tank'. Den uppgavs vara fri att redovisa ett "brett spektrum av alternativa utvecklingsvägar och deras konsekvenser." Arbetet gick ut på att tämligen förutsättningslöst "lyfta fram möjligheter och alternativ som därefter i ett senare skede får bli föremål för en närmare bedömning från politiska och praktiska utgångspunkter."² Strävan efter förutsättningslöshet kunde anas även i skrivningarna om utredningsarbetet. RRV och Statskontoret pekades inte, som vid tidigare utredningar, ut som de givna kunskapsförmedlarna. I stället nämndes forskningen först bland de aktörer som regeringen menade att kommissionen borde ha nära kontakter med. Andra som nämndes var olika utredningar, men även "praktiskt verksamma inom förvaltningen."³ Det breda mandatet gällde dock inte alla områden. Budgetavdelningen verkade för att det i direktiven skrevs in att erfarenheterna av resultatstyrningen hittills var goda och att målen för den låg fast.⁴

Kommissionen kom också att få en i förvaltningspolitiska sammanhang ganska ovanlig sammansättning. Den hade inga parlamentariska inslag, som Budgetutredningen, Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén, men var heller inte tjänstemannadominerad, som t.ex. 1956 års Rationaliseringsutredning, Programbudgetutredningen och ELMA. I stället kom den att bli relativt forskartung. Ordförande blev den tidigare justitieministern och landshövdingen Sten Wickbom. Ledamöter var också professorn i företagsekonomi Bengt Jacobsson, professorn i statsvetenskap Rune Premfors och docenten i företagsekonomi Kerstin Sahlin-Andersson, samtliga verksamma vid Score.⁵ Professorn i förvaltningsrätt Lena Marcusson, professorn i företagsekonomi Barbro Anell samt journalisten och tidigare chefsredaktören för DN, Svante Nycander fanns också med. Därtill kom två 'praktiker' från förvaltningen: generaldirektören för Riksskatteverket Lennart Nilsson och f.d. generaldirektören och tidigare avdelningschefen vid RRV:s förvaltningsrevision Britt-Marie Bystedt. Till huvudsekreterare utsågs docenten i statsvetenskap Torbjörn Larsson. Han kom senare att ersättas av departementsrådet i Justitiedepartementet Kjell Svensson. Till sekreterare utsågs Richard Murray och Gunnar Österberg, den senare kom från Justitiedepartementet och hade under Bo Holmbergs tid arbetet i Civildepartementet. Stefan Lindström utsågs till biträdande

¹ Ur SOU 1997:57 s. 175.

² Ibid. s. 177.

³ Ibid.

⁴ SOU 1997:57 s. 173; Färm 2002-02-13; Dahlberg 2002-02-11; Ahlenius 2002-03-06.

⁵ Score = Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.

sekreterare, så även, fast först i december 1996, Peter Ehn och jag själv, Göran Sundström. De tre sistnämnda kom alla från en och samma enhet inom RRV:s effektivitetsrevision.¹

Även kommissionens arbetsätt var ovanligt. I likhet med Maktutredningen lade den ut ett stort antal utredningsuppdrag på forskare, myndigheter och andra aktörer. Flera av kommissionens ledamöter genomförde också egna undersökningar. Noteras skall att kommissionen medvetet försökte hålla nere antalet utredningsuppdrag till RRV och Statskontoret.² Statskontoret lämnade dock ett stort antal förslag på uppdrag som man gärna ville genomföra, varav en del beviljades. Noterbart är också att kommissionen under det första året kom att husa i Statskontorets lokaler på Riddarholmen.

RRV ville inte ta några uppdrag. Dock gav kommissionen RRV:s förra chef Ingemar Mundebo i uppdrag att belysa den statliga revisionens roll i Sverige, ett val som ur oberoendesynpunkt kunde kritiseras.³ Mundebo kom också att teckna en ljus bild av RRV:s verksamhet.⁴ Revisionens närmande till såväl myndigheterna (i form av ökad revisionell rådgivning) som regeringen (genom regeringens uppdrag till verket) ansågs på det stora hela inte ha utgjort några problem.⁵ Inte heller att verket agerade i flera roller: som initiativtagare, verkställare, granskare och utvärderare.⁶ Noterbart är dock att Mundebo i slutet av sin rapport – efter att ha konstaterat att han hade tecknat en positiv bild av bl.a. mål- och resultatstyrningens utveckling – framhöll att man ”naturligtvis” också kunde ge en annan bild:

Man kan tala om en förvaltningspolitik präglad av improvisationer, av otillräckligt genomtänkta beslut på olika områden, av ryckighet. ”Filosofier” har kommit och gått: SEA – programbudgetering – förenklad och fördjupad anslagsframställning – myndighetsspecifika direktiv – treårsbudgetering osv. Nu är dagens modeord utgiftstak och resultatstyrning. Men hur länge? Statstjänstemän med många års erfarenhet är en smula resignerade och arbetar ungefär som vanligt. Revisionen är starkt förknippad med dagens modeord och med senare års utveckling.⁷

Vad Mundebo egentligen menade med denna avslutning kan man bara spekulera i. Uppenbarligen ville han tala om att det fanns alternativa historier att berätta om RRV:s verksamhet.

¹ Enheten (EFF6) leddes av Tony Angleryd och hade till uppgift att stärka det förvaltningspolitiska kunskapsunderlaget inom RRV. Flera stora projekt pågick på enheten, bl.a. ett där man försökte kartlägga regeringens förvaltningspolitiska beslut under de senaste 20 åren, och i det arbetet utgjorde utvecklingen av mål- och resultatstyrningen en väsentlig del (RRV 1996a). Jag själv ledde projektet. Med i projektet fanns också bl.a. statsvetarna Stefan Lindström och Peter Ehn.

² Bengt Jacobsson uppger att motivet var att dessa båda myndigheter i hög grad hade byggt upp de system som kommissionen hade att se över (Jacobsson 2003-03-07).

³ Vilket statsvetaren Shirin Ahlbäck (1999 s. 74 f) också har gjort.

⁴ Mundebo 1997.

⁵ Ibid. s. 53, 63.

⁶ Ibid. s. 53.

⁷ Ibid. s. 91.

Nu var Mundebos rapport emellertid bara en bland flera som behandlade RRV och resultatstyrningen, och det var inte heller hans rapport som i första hand kom att ligga till grund för kommissionens förslag om vare sig resultatstyrningen eller RRV:s revisions- och metodutvecklingsverksamhet.¹

Kommissionens överväganden och förslag

Kommissionens slutbetänkande blev i hög grad en uppmaning till regeringen att på olika sätt stärka demokrati- och rättssäkerhetsvärdena. Kommissionen pekade ut fragmentering som ett förvaltningspolitiskt huvudproblem och menade att förvaltningspolitiken borde stärka de krafter som håller samman helheten och främja en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. Saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnande mål var värderingar och förhållningssätt som behövde stärkas.²

Resultatstyrningen utpekades som den kanske viktigaste orsaken till fragmenteringen. Skrivningarna om resultatstyrningen blev dock inte odelat negativa, utan där fanns uttalanden som kunde tilltala både en tillskyndare och en kritiker. Således kunde man inledningsvis i kapitlet om styrning *å ena sidan* läsa att senare års delegeringsbeslut hade varit högst betydelsefulla och att det var positivt att myndigheterna i högre grad försåg departementen med resultatinformation.³ Vidare framhölls att prestationskrav i allmänhet kunde formuleras konkret och göras operationella och att de ofta lät sig mätas och beskrivas med stor tydlighet. Att sätta resultatmål och mäta prestationer uppgavs vara ägnat att öka effektiviteten i myndigheterna.⁴ Det ansågs också angeläget att riksdag och regering formulerade tydliga mål och resultatkrav och att man försökte koppla samman dessa mål med resurstilldelningen.⁵

Å andra sidan kunde man senare i kapitlet⁶ läsa att nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika mål och detaljerade resultatkrav, i kombination med långtgående delegering, hade lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. Organisationsidentiteten hade därmed stärkts, vilket ökat risken för fragmentering och suboptimeringar. Resultatstyrningen ansågs också ha utvecklats till ett alltför komplicerat och svåröverskådligt

¹ Långt viktigare för dessa frågor blev, enligt min bedömning som biträdande sekreterare, Lennart Lundquists rapport om etik i statsförvaltningen (Lundquist 1997), Bengt Jacobssons rapport om europeiseringen av svensk statsförvaltning (Jacobsson 1997), Stefan Lindströms, Peter Ehns och min rapport om resultatstyrningens framväxt och problematik (SOU 1997:15) samt David Lerdells och Kerstin Sahlin-Anderssons rapport om lärande över gränser (Lerdell och Kerstin Sahlin-Andersson 1997).

² SOU 1997:57 s. 18.

³ Ibid. s. 78.

⁴ Ibid. s. 80.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. s. 81 ff.

system. Bestämmelserna kring planering och redovisning beskrevs som omständliga och betungande, och man framhöll att många ställde sig tveksamma till om resurserna som lades ner på systemet motsvarade nyttan. Den information som myndigheterna lämnade kom inte till användning i Regeringskansliet. Politikerna visade systemet lågt intresse, vilket hade stärkt tjänstemännens ställning. Fokuseringen på den mer löpande och myndighetsinriktade informationen ansågs ha trängt undan utvecklingen av annan och politiskt mer intressant resultatinformation.

Kritiken mynnade ut i en uppmaning till regeringen att ta initiativ till en "grundläggande översyn av resultatstyrningen".¹ Kommissionen gav här också viss vägledning för det fortsatta arbetet. Inte minst menade man att styrningen behövde verksamhetsanpassas. Det var sannerligen ingen ny idé, men exempel gavs på vad det kunde tänkas innebära. Således hävdades t.ex. att regeringen inte behövde precisera mål och resultatkrav för alla myndigheter; oprecisa mål kunde vara att föredra. Ibland kunde det t.o.m. vara bättre att helt avstå från att bryta ner myndighetövergripande mål till myndighetsspecifika dito; det kunde t.ex. gagna samarbete mellan myndigheter. Resultat behövde heller inte alltid följas upp löpande, utan mer ad hoc-mässiga och större utvärderingar kunde vara att föredra. Kommissionen menade också att det för vissa verksamheter kunde finnas anledning för regeringen att ta tillbaka en del av den delegerade utnämningmakten.²

Betänkandet rymde således en del svärförenliga uttalanden om resultatstyrningen. Orsakerna till detta var flera.³ En var att kommissionen helt enkelt ansåg att resultatstyrningen hade både för- och nackdelar, men att den inte riktigt lyckades reda ut och tydliggöra vad som skulle bevaras och vad som behövde förändras. En annan var att kommissionen enligt direktiven inte hade mandat att ifrågasätta resultatstyrningen och att man därför tvingades linda in kritiken en smula. Ytterligare en förklaring var att resultatstyrningens utformning ivrigt försvarades av delar av kommissionens sekretariat. Efter ett ganska intensivt meningsutbyte skrevs två utkast till styrningskapitel inom sekretariatet, ett mer kritiskt och ett mer positivt. Det mer kritiska utkastet förordades som grundtext av samtliga ledamöter, men huvudsekreteraren fick i uppdrag att, utifrån bl.a. det mer positivt formulerade utkastet, tona ner delar av kritiken. Därmed fick texten en del motstridiga drag.

Kommissionens kritik av resultatstyrningen stannade emellertid inte vid förordandet av en grundläggande översyn i sak. Man framhöll att resultatstyrningens brister delvis hade

¹ Ibid. s. 86.

² Ibid. s. 126.

³ Mina iakttagelser.

organisatoriska förklaringar. De som hade medverkat i arbetet med att utveckla resultatstyrningen och andra delar av förvaltningspolitiken uppgavs ha utgjorts av en begränsad krets, vilket medfört starka tendenser till likformighet i tänkandet. Och i detta tänkande hade demokrati- och rättssäkerhetsvärdena trängts undan. Kritiken var bitvis hård:

Statsförvaltningen har i alltför liten grad ägnat sig åt att utvärdera genomförda reformer inom det förvaltningspolitiska området. Kommissionen menar att det förvaltningspolitiska förändringsarbetet permanent bör granskas för att man skall lära av de egna erfarenheterna.¹

Det är i hög grad mot bakgrund av denna uppfattade likriktning i det förvaltningspolitiska tänkandet och brist på lärande som kommissionens diskussioner kring ledningens organisering skall förstås. Det gällde inte minst ifrågasättandet av att RRV å ena sidan utvecklade metoder och system och å andra sidan granskade dessa.² Kommissionen förde inte något vidare resonemang i denna fråga, vilket uppgavs bero på att en utredning precis hade tillsatts för att se över RRV:s olika roller (se nedan). Men det berodde nog också på att kommissionen föreslog att hela verket skulle läggas ned. Kommissionen ville inrätta ett helt nytt, som man uttryckte det, ”oberoende revisionsorgan underställt riksdagen.”³

Kommissionen diskuterade även organiseringen av den förvaltningspolitiska ledningen inom Regeringskansliet. Man såg positivt på att en särskilt förvaltningspolitisk avdelning hade inrättats och att väsentliga delar av den förvaltningspolitiska ledningen hade förts bort från budgetavdelningen. Men kommissionen menade att förändringen borde drivas längre. Följande varning framfördes:

Med tanke på det ekonomiska synsättets naturliga dominans i Finansdepartementet finns en risk att förvaltningspolitiken får en slagsida åt ekonomism; andra förvaltningspolitiska värden kan få stå tillbaka.⁴

Det var enligt kommissionen viktigt att funktionen för den förvaltningspolitiska ledningen gavs en stark position och att den arbetade öppet och eftersträvade pluralism.⁵ Något slutgiltigt förslag om var denna funktion skulle ligga i Regeringskansliet ville kommissionen inte lägga; det ansågs vara en fråga för regeringen. Skrivningarna pekar dock mot att kommis-

¹ SOU 1997:57 s. 163.

² Ibid. s. 103.

³ Ibid. s. 101.

⁴ Ibid. s. 139.

⁵ Ibid. s. 142 f.

sionen föredrog en lösning där funktionen direkt underställdes statsministern men förlades till Justitiedepartementet.¹

Fler attacker mot RRV

Sommaren 1997 var arbetssam för RRV. Förvaltningspolitiska kommissionen hade lämnat sitt betänkande i mars 1997. I maj samma år lämnade en annan utredning – Stabsmyndighetsutredningen – sitt betänkande,² och bara några dagar senare lämnade också Riksdagens revisionsutredning sitt.³ Dessa båda senare betänkanden kom i hög grad att handla om revisionens oberoende och hemvist. Jag skall här inte fördjupa mig i den diskussionen; den har utretts av andra.⁴ Här skall bara konstateras att frågan om revisionens oberoende nu kom att bli mycket omdebatterad. Som Shirin Ahlbäck visar i sin avhandling kan oberoendefrågan diskuteras utifrån flera olika utgångspunkter.⁵ Diskussionen kom i hög grad att handla om revisionens oberoende från politikerna, men både Stabsmyndighetsutredningen och Riksdagens revisionsutredning diskuterade, i likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen, även andra aspekter av oberoendet. Så påpekade Riksdagens revisionsutredning att oberoendet också handlade om att revisorer inte skall granska verksamhet som de varit involverade i.⁶ Stabsmyndighetsutredningen menade att det förelåg en allvarlig rollkonflikt mellan verkets metodutvecklings- och systemverksamhet å ena sidan och den granskande verksamheten å den andra.⁷

Båda utredningarna föreslog en förstärkning av riksdagsrevisorernas ställning. De gick inte lika långt som Förvaltningspolitiska kommissionen, men de förordade att betydande resurser skulle föras över från RRV:s effektivitetsrevision till Riksdagens revisorer. RRV:s kvarvarande effektivitetsrevision skulle i högre grad fokusera enskilda myndigheter och mer integreras med den årliga revisionen. Stabsmyndighetsutredningen förordade dessutom att RRV:s metodutvecklings- och systemverksamheter skulle brytas ut ur verket.⁸

Trots att alltså tre utredningar under kort tid hade föreslagit att revisionsresurser skulle föras över från regeringens revisionsorgan till riksdagens lyckades RRV försvara sin revisionsverksamhet. Beslutet att lägga ner RRV och i stället inrätta Riksrevisionen under

¹ Ibid. s. 143.

² SOU 1997:80.

³ Riksdagens revisionsutredning, 1997-06-04.

⁴ Ahlbäck 1999; Isberg 2003.

⁵ Ahlbäck 1999 s. 93.

⁶ Riksdagens revisionsutredning 1997 s. 58.

⁷ SOU 1997:80 s. 42, 49 f., 77.

⁸ Ibid. s. 77.

riksdagen lät vänta på sig. RRV försvarade också sin metodutvecklings- och systemverksamhet. I remissvaret på Stabsmyndighetsutredningen förnekades att det förelåg några reella rollkonflikter inom verket. RRV hade "inte tvekat" att kritisera de system som verket själv hade utvecklat. Denna kritik hade bara inte märkts, vilket berodde på att problemen "snabbt och effektivt" hade lösts i den "systematiska dialogen" mellan verkets olika avdelningar.¹ Den intensifierade och nu också alltmer medialt uppmärksammade diskussionen om revisionens oberoende försvarade dock försvaret av metodutvecklings- och systemverksamheten. RRV tillstod att det åtminstone på ett principiellt och teoretiskt plan fanns en rollkonflikt. Och även om verket alltså förordade status quo skisserades ändå olika alternativ på hur metodutvecklings- och systemverksamheten skulle kunna särskiljas från verket. Man kunde här ana att RRV:s ledning kanske var beredd att offra ekonomiavdelningen på den oberoende revisionens altare.² Finansdepartementet gick på Stabsmyndighetsutredningens linje. I mitten av september meddelade departementet att en helt ny myndighet för ekonomi- och resultatstyrning skulle bildas under 1998.³ Reformen föranleddes säkerligen i hög grad av värdet om revisionens oberoende, men som vi skall se nedan kan reformen även tolkas utifrån andra utgångspunkter.

Reaktioner på Förvaltningspolitiska kommissionen

En månad efter att regeringen kungjort att RRV skulle omvandlas till ett renodlat revisionsorgan lämnade Statskontoret och RRV sina remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande. Statskontorets svar var tämligen entydigt. Verket delade inte kommissionens åsikt att resultatstyrningen medförde ökad risk för fragmentering och suboptimering. Att försöka mäta hur enskilda myndigheter lämnar bidrag till ett gemensamt resultat ansågs vara bättre för förståelsen av helheten än att inte mäta något alls.⁴ Verket framhöll också, att när resultat redovisades variationsrikt och med god underbyggnad så kunde de bidra till klokare politiska beslut och därmed stärka den demokratiska legitimiteten. Att detta ideala tillstånd inte förelåg trots långvariga ansträngningar kommenterades inte. I stället förklarades iakttagna problem med att reformen fortfarande befann sig i ett inledningsskede. Delvis tycktes det vara avsaknaden av alternativ som fick Statskontoret att hålla fast vid resultatstyrningen:

¹ RRV 1997a s. 39.

² Jfr Ahlbäck 1999 s. 79.

³ Se pressmeddelande från Finansdepartementet 1997-09-19.

⁴ Statskontoret 1997 s. 2.

Kommissionen uttrycker sig bekymrat om resultatstyrningen, dock utan att föreslå något bättre alternativ. Statskontoret kan liksom kommissionen se en hel del ofullkomligheter, men vi har i grunden en mycket mer positiv syn uppfattning om resultatstyrningens förtjänster. Med budgetreformen i riksdagen och den nya budgetprocessen har systemet därtill blivit mera helgjutet och förutsättningarna för förbättringar mer gynnsamma än tidigare. Det är nu dags att utvecklingsskedet befästs i ett permanent system.¹

För att ytterligare stärka resultatstyrningen ville Statskontoret att varje departement på ett mer målmedvetet sätt skulle konkretisera mål för myndigheterna, påskynda utvecklingen av resultatmätt och ställa krav på att årsredovisningarna gav bättre överblick över uppnådda resultat som kunde läggas till grund för ansvarsutkrävande.² Iakttagna motgångar analyserades inte utan togs återigen till intäkt för att ansträngningarna borde öka ytterligare.

RRV:s synpunkter var mer sammansatta.³ RRV framhöll att den allmänna översyn av resultatstyrningen som kommissionen hade föreslagit inte behövdes. Man ville i stället se ”mera riktade insatser”; av både principiella och praktiska skäl förordades ”en mera måttfull och stegvis ansats”.⁴ Det kan dock diskuteras om RRV:s ansats verkligen var mer ”måttfull och stegvis” än kommissionens. En närmare läsning visar nämligen att verket i alla väsentliga avseenden delade kommissionens åsikter. Inte minst lyftes de demokratiska och ämbetsmannaetiska värdena fram.⁵ Bland annat föreslogs en obligatorisk introduktionsutbildning för tjänst i staten där demokrativärdena och de etiska reglerna skulle ingå som en central del.⁶ I etikfrågorna var verket t.o.m. berett att gå längre än kommission. Man menade t.ex. att det behövde utvecklas en ”etisk kod” som kunde tjäna som vägledning i frågor om statstjänstemännens ansvar och ställning.⁷

En del tämligen långtgående påståenden formulerades. Så framhölls t.ex. att många av senare års styrningsidéer hade hämtat ”inspiration från det amerikanska näringslivets managementtekniker snarare än från förvaltningens särart.”⁸ Nya ledningsfilosofier hade anammats på ett delvis okritiskt sätt och fått ett ”för stort genomslag”. Ämbetsmännens roll som ”serviceproducent” och ”handlingskraftig entreprenör” hade överbetonats och förmågan att stå emot ”tillfällighetens krav och stundens idéer” undergrävts.⁹ Vidare hävdades att för

¹ Ibid. s. 15.

² Ibid.

³ RRV 1997b.

⁴ Ibid. s. 9.

⁵ Ibid. s. 4.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. s. 19.

⁸ Ibid. s. 1.

⁹ Ibid. s. 5.

mycket tonvikt hade lagts vid den löpande myndighetsstyrningen till förfång för styrning och granskning av bredare statliga åtaganden.¹ Man delade kommissionens åsikt att styrningen behövde anpassas till de skiftande förutsättningar som gäller för olika verksamheter vid skilda tidpunkter. Man påminde om att styrningen omfattade andra aspekter än årliga mätbara resultat. Regeringen behövde enligt verket styra förvaltningen med ”alla de till buds stående medlen, från regelstyrning och ekonomisk styrning till informella kontakter och utnämningsspolitik.”² Man sade sig också dela kommissionens uppfattning att nedbrytningen av myndighetsövergripande mål kunde leda till en icke önskvärd detaljstyrning och en fokusering på sådana verksamheter som var lätta att mäta.³ Vidare ansågs det nödvändigt att andra kunskapsproducenter anlätades för bedömning av resultat än de som ansvarade för verksamheten. Verket ifrågasatte det kloka i att utfärda generella regler för hur och när information skall tas fram, och till vem.⁴

RRV gav således, i likhet med kommissionen, begreppet verksamhetsanpassning en vid innebörd. RRV instämde också i att kunskapen behövde öka om vad som hade uppnåtts under de senaste årens bredd upplagda reformverksamhet. För detta krävdes ett ”bredd kunskapsunderlag som vidmakthålls fortlöpande genom t.ex. studier, forskning och debatt och som ger möjlighet till kontinuerlig avstämning mellan teori och praktik.”⁵

Remissvaret var intressant, inte minst för att det bröt skarpt mot uttalandena i den FAF som RRV hade lämnat bara ett och ett halvt år tidigare. Detta kan förstås på flera sätt. Till att börja med fanns ju de redovisade åsikterna sedan länge inom verket. Många av skrivningarna hade t.ex. klara likheter med dem som hade förts fram av den ovan nämnda arbetsgrupp som hade arbetat fram ett underlag om resultatstyrningen till RRV:s FAF. Det var nu ingen tillfällighet. Remissvaret skrevs nämligen av samma person som hade lett gruppen. Vad som dock behöver förklaras är varför verksledningen nu plötsligt ställde sig bakom dessa styrningskritiska skrivningar. Jag menar att detta i hög grad måste ses mot bakgrund av att verket nu var på väg att bli ett renodlat revisionsorgan. RRV skulle inte längre ansvara och få pengar för resultatstyrningens utveckling. Detta verkar ha underlättat för kritikerna inom RRV att få gehör för sina åsikter hos verksledningen.⁶ Att kritiken i remissvaret var en aning inlindad – man förordade ju inledningsvis ”mera riktade insatser” och ”en mera måttfull och stegvis ansats” för att sedan i löptexten rikta lika stark eller starkare kritik mot resultatstyrning

¹ Ibid. s. 11.

² Ibid. s. 7, 10.

³ Ibid. s. 10.

⁴ Ibid. s. 10 f.

⁵ Ibid. s. 3.

⁶ Vilket också bekräftas utan omsvep i intervjuer med höga chefer inom RRV (anonymt, intervju nr 1 och 8).

än kommissionen – hade kanske att göra med att beslutet om RRV:s splittring var helt färskt och ännu inte verkställt. RRV skulle dock snart på nytt få tillfälle att ventilera sina åsikter om resultatstyrningen.

Propositionen

I mars 1998 lämnades propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.¹ Här tog man i hög grad fasta på Förvaltningspolitiska kommissionens diskussion om ämbetsmannaetik och medborgarorientering. Man aviserade att "kvalitet" skulle bli ett ledord för den framtida förvaltningspolitiken.² En förvaltning med hög kvalitet var enligt propositionen en tillgänglig och tillmötesgående förvaltning som hade medborgarnas fulla förtroende och gav näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar.³ Handläggningstiderna skulle vara korta, besluten korrekta och regelverken enkla.

Skrivningarna om förvaltningsstyrningen var desto mer kortfattade.⁴ Resultatstyrningen ansågs ha utvecklats, och den skulle även fortsättningsvis vara regeringens främsta redskap för att styra förvaltningen. Visserligen fanns en del brister i systemet, men dessa skulle avhjälpas genom fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser. Någon grundlig översyn av styrmodellen ansågs inte vara nödvändig. En sådan skulle kunna riskera att motverka den utveckling och det arbete som redan pågick. Det var bättre att vidta riktade åtgärder. Dock nämndes att utvärderingar i ökad utsträckning borde göras av andra än de direkt berörda myndigheterna. Senare i texten uppgavs också att behovet av att styra med mål och resultat kunde variera mellan olika verksamheter.⁵ Uttalandet utvecklades dock inte. Man kopplade heller inte samman skrivningarna om att försöka stärka den speciella kompetens och etik som man menade gav statstjänsten dess särprägel med skrivningarna om att resultatstyrningen skulle vidareutvecklas; det uttrycktes ingen förståelse för att det kunde finnas en motsättning mellan dessa båda handlingsrekommendationer.

Propositionstextens kluvenhet skall ses mot bakgrund av att den förvaltningspolitiska ledningen var kluven. Organisationsenhetens position gentemot budgetavdelningen hade försvagats när Jan Nygren lämnade regeringen. Det berodde bl.a. på att Nygren själv hade varit starkt engagerad i förvaltningspolitiken. Direktiven till kommissionen lär inte ha varit någon

¹ Prop. 1997/98:136.

² Se t ex *ibid.* s. 13.

³ *Ibid.* s. 14.

⁴ *Ibid.* s. 43.

⁵ *Ibid.* s. 44.

tjänstemannaprodukt utan i hög grad ett verk av Nygren och hans statssekreterare; det var den politiska ledningen som hade fört fram demokrati- och etikvärdena, och det var också därför de hade kunnat äntra scenen så snabbt.¹ När kommissionen lämnade sitt betänkande var emellertid mottagaren på politisk nivå utbytt. Finansminister Erik Åsbrink ansvarade nu i stället för organisationsenheten, och det var han som föredrog propositionen. Åsbrink, med förflutet i budgetavdelningen, hade en betydligt mer positiv syn på resultatstyrningens utveckling och var tämligen engagerad i ett större utvecklingsprojekt som nyligen hade inletts inom budgetavdelningen, det s.k. Vestaprojektet.²

'Vestalerna' tar över

Som antyddes i propositionen hade budgetavdelningen redan inlettt ett arbete med att vidareutveckla resultatstyrningen. Det som äsyftades var Vestaprojektet.³ Jag skall här inte i detalj redovisa vad Vesta har föreslagit. En departementspromemoria lämnades år 2000,⁴ men förslagen är fortfarande (våren 2003) under beredning, och projektet pågår fortfarande. Dock skall sägas att projektet har varit ambitiöst. Syftet sägs ha varit att "skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av den statliga verksamheten."⁵ Man har velat fullfölja och fördjupa den tillämpade resultatstyrningen genom att "skapa förutsättningar för en tydligare koppling mellan mål, resultat och kostnader."⁶ Det har funnits en starkt framträdande holistisk idé som för tankarna tillbaka till Budgetutredningen. All verksamhetsstyrning och alla verksamhetsresultat skall samordnas i ett sammanhållet system, och den årliga budgetprocessen ses som bärare av detta system. Förslagen har bl.a. handlat om att tydliggöra målhierarkin genom att införa fler målnivåer. Samtidigt skall kraven på målformuleringarna skärpas i enlighet med SMART-kriterierna.⁷ Myndigheternas resultatinformation skall också utvidgas och förbättras.

Vestas historiska tillbakablickar har varit summariska, och diskussionerna kring problem och lösningar har följt samma mönster som tidigare (jfr RRV:s remissvar nedan). Vesta har däremot varit mer angelägen än tidigare utredningar om att relatera sina verksamheter och idéer till olika internationella fora. I sin rapport skriver man att

¹ Österberg 2003-05-08.

² Ehn 2001 s. 28.

³ Vesta står för står Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten.

⁴ Ds 2000:63.

⁵ Ibid. s. 12.

⁶ Ibid. s. 11.

⁷ Dessa kriterier finns redovisade i kapitel ett.

”[i]nförandet i Sverige av programbudgetering och mål- och resultatstyrning har sitt ursprung i internationella erfarenheter”. Vesta lyfter särskilt fram Nya Zeeland, Australien och Storbritannien som förebilder. Noteras kan också att Vesta har haft en länksamling på sin hemsida där åtta av tolv länkar går till offentliga organ i andra länder. Tre går till Australien, två till Nya Zeeland, två till USA och en till Storbritannien. PUMA (Public Management Committee), som är en del av OECD, är den organisation som anges allra först i Vestas länksamling.¹

Vestas framväxt

Vesta inleddes redan våren 1996.² Då gick projektet under benämningen System 2000. Budgetavdelningen hade lagt ut två konsultuppdrag – den ena på Andersen Consulting och den andra på IMF – där uppgiften var att se över budgeterings- och redovisningsfrågorna i staten. Andersen Consulting erbjöd sig att arbeta vidare med frågorna, men budgetavdelningen valde att genomföra projektet på egen hand. Som projektledare anställdes i april 1997 konsulten Allan Gustavsson. En tung merit ansågs vara att han hade arbetat för IMF och Världsbanken.³

Gustavsson ledde en grupp om sju personer, som kom att stå för det praktiska arbetet inom Vesta. Fem kom från budgetavdelningen, de båda andra från det nyinrättade Ekonomistyrningsverket (ESV). Till gruppen kopplades inledningsvis en styrgrupp med företrädare för bl.a. budgetavdelningen, förvaltningspolitiska avdelningen, förvaltningsavdelningen, Socialdepartementet, Riksgäldskontoret samt RRV. Gruppen kom dock inte att fungera som någon reellt styrande grupp utan Gustavssons grupp bedrev i hög grad arbetet på egen hand.⁴

Styrgruppens svaga ledning berodde delvis på att flera i gruppen var kritiska. Det gällde inte minst den förvaltningspolitiska avdelningen, som 1998 flyttades över till Justitiedepartementet under ledning av en ny demokrati- och förvaltningsminister, Britta Lejon. Inom avdelningens organisationsenhet, som nu bytte namn igen till enheten för förvaltningsutveckling, menade man att Vesta höll på att utveckla ett alltför strikt, detaljerat och generellt styrsystem.⁵ Inte minst kritiserades Vestas syn på verksamhetsanpassning. För Vesta var

¹ PUMA bildades 1990. Dess målsättning är att analysera, rapportera och utvärdera information angående utvecklingen av OECD-ländernas förvaltningar och förvaltningspolitik. PUMA skall också utveckla verktyg för att uppnå målsättningarna, underlätta kontakter och utbyte av erfarenheter mellan personer i ledande positioner i de olika ländernas förvaltningar samt regelbundet publicera rapporter om den förvaltningspolitiska utvecklingen inom OECD-länderna (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997).

² Avsnittet bygger på Peter Ehns beskrivning av Vestas framväxt (Ehn 2001).

³ Ibid. s. 3 f.

⁴ Ibid. s. 7 f.

⁵ Ibid. s. 10 f.

sådan anpassning i princip liktydig med att man formulerade olika mål för olika verksamheter.¹ Förvaltningsutvecklingsenheten menade att begreppet måste ges en vidare innebörd.

Budgetavdelningen avvecklade styrgruppen. I stället inrättades i augusti 1999 en ny s.k. samordningsgrupp. I den ingick representanter för enbart budgetavdelningen och ESV. Arbetet kom nu att fungera betydligt smidigare. ESV uppfattades av Vesta som mycket följsamt och samarbetsvilligt.² Inom Vesta var man påtagligt nöjd med det goda samarbetsklimatet, och glädjen gick att förstå. Budgetavdelningens beslut om att lägga ut omfattande konsultuppdrag och sedan förlägga Vestaprojektet på budgetavdelningen hade kritiserats hårt av RRV och dess ekonomiavdelning. Den här typen frågor hade alltsedan programbudgeteringens dagar hanterats av RRV och Statskontoret. På ekonomiavdelningen såg man hanteringen av frågan som en tydlig misstroendeförklaring mot avdelningen och dess RM-enhet.³ Detta bekräftas också i mina intervjuer med dåvarande cheftjänstemän inom avdelningen:

Flera medarbetare blev väldigt upprörda. Tidigare var det väldigt självklart att sådana här uppdrag läggs på oss. Men nu litar dom inte längre på att vi kan göra saker och ting på ett bra sätt längre. Så det var en myndighet som upplevde sig som förbisprungen. Bakom detta låg att E-avdelningen var för kritisk. (– – –) Man ville ha någonting gjort utan en massa människor som var besvärliga i processen, och då började det här och så riggades Vesta.⁴

Det hade naturligtvis inte undgått budgetavdelningen att RM-enheten hade blivit alltmer kritisk till resultatstyrningens utveckling. En tolkning är att budgetavdelningen uppfattade RM-enheten som besvärlig och allt mindre användbar för det arbete som återstod med att fullfölja resultatstyrningen. I det perspektivet hade budgetavdelningen säkerligen ingenting emot att ekonomiavdelningen bröts ut ur verket och bildade en egen myndighet. De institutionella förutsättningarna för samarbete förändrades påtagligt i och med detta. Budgetavdelningen behövde inte längre oroa sig för frågan om det revisionella oberoendet, och dessutom behövde man inte längre finansiera uppdragen. Budgetavdelningen var mycket väl införstådd med dessa fördelar.⁵

¹ Ibid. s. 11. Jfr här dåvarande chefen för ESV Bo Jonssons försvar av Vesta i Svenska Dagbladet i oktober 1999, där han framhöll att ekonomistyrningen ”i större utsträckning måste verksamhetsanpassas, det vill säga att målen och inriktningen för varje myndighet ska anpassas till de förhållanden som verkligen gäller” (Jonsson 1999).

² Ibid. s. 21 f.

³ Ibid. s. 21.

⁴ Anonymt, intervju nr 7. Även inom Statskontoret finns uppfattningen att Vestaprojektet har lett till att Statskontoret och RRV har ”marginaliserats” och att projekt av Vestas karaktär tidigare normalt lades på myndigheterna (anonymt, intervju nr 6).

⁵ Ehn 2001 s. 22.

Relationerna mellan budgetavdelningen och ESV kom också att underlättas av andra skäl. Till chef för ESV utsågs Bo Jonsson. Han hade förflutet inom budgetavdelningen. Han hade kommit dit redan 1979 och hade under flera år arbetet tillsammans med t.ex. Göran Ekström, Bengt Nordström, Gert Jönsson och Michael Sohlman, och han beskrevs som en av arkitekterna bakom mål- och resultatstyrningsreformen.¹ Jonsson ställde tidigt upp två viktiga mål för ESV, dels att stabilisera den egna verksamheten, dels att skapa en förtroendefull relation gentemot budgetavdelningen.² Dessa båda målsättningar hängde tätt samman. Att stabilisera verksamheten handlade om att få en mer enad personal som var positivt inställd till budgetavdelningen och det arbete som pågick där. Om det misslyckades skulle det bli svårt att uppnå det andra målet. Problemet var att personalen i mångt och mycket var densamma som hade arbetet på RRV:s ekonomiavdelning, och den var, som en tjänsteman uttryckte det, ”oerhört anti”.³ Verksledningen kom dock att bedriva ett hårt arbete med att förändra personalens attityder. Resultatet blev att många kritiker lämnade verket.⁴ Från och med sommaren 1999 – ett år efter att ESV hade bildats – kunde så samarbetet med budgetavdelningen ta fart på allvar, och verket kom nu att skriva flera underlagsrapporter till Vesta.⁵

Här skall också nämnas att delar av Statskontoret kom att involveras djupt i Vesta-projektet. Richard Murray tog direktkontakt med Allan Gustavsson och ordnade så att Statskontoret fick ett uppdrag.⁶ Tyngdpunkten låg på resultatstyrningen. Tre rapporter skrevs under Murrays ledning, varav en var sammanfattande och fick stor betydelse för Vestas arbete med resultatstyrningsfrågorna.⁷ Rapporten omfattade 86 sidor och innehöll en mycket ambitiös och detaljerad diskussion om bl.a. hur mål bör struktureras, resultat redovisas och verksamheter områdesindelas.⁸ Det talades om utgiftsområden, politikområden, verksamhetsområden, resultatområden, verksamhetsgrenar och program; om riktvärden, nyckelmål, effektmål, prestationsmål, verksamhetsmål, resultatkrav och operativ struktur; om ägaransvar, förvaltaransvar, uppdragsgivaransvar och uppdragstagaransvar; om resultatområdeshierarkier och effektkedjor etc. Till och med personer inom Vesta lär ha ryggat en aning inför det grandiosa styr- och organisationsschema som här ritades upp.⁹

¹ Hänt i verket nr 6-7 1997 s. 2.

² Ehn 2001 s. 21.

³ Ibid. s. 22.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. s. 22.

⁶ Ibid. s. 23.

⁷ Ibid.

⁸ Statskontoret 1998.

⁹ Ehn 2001 s. 23.

Det skall noteras att den politiska ledningen inom såväl Finansdepartementet som Justitiedepartementet beskrev Vestaprojektet som ett tjänstemannadrivet projekt.¹ Från Vestas sida försökte man visserligen skapa intresse hos åtminstone vissa politiker, dock mestadels utan framgång. Andra politiker var man mindre intresserad av att förankra arbetet hos 'Förvaltningsministern', Britta Lejon, hölls länge helt utanför processen.² Även andra statsråd kände sig sidsteppade. Carl Thams uttalande i Svenska Dagbladet vittnar om den roll som politikerna i Regeringskansliet spelade i utvecklingsarbetet:

Jag kommer väl ihåg när direktiven för detta arbete [VESTA] skyntade förbi mitt bord 1997 och jag med en suck kunde konstatera att jag i praktiken hade få eller inga möjligheter att förhindra detta nya utslag av finansens byråkratiska maktutövning.³

Det var Justitiedepartementet som drev igenom att Vestaprojektet skulle ges ut som en formell departementspromemoria med tillhörande gemensam beredning och remissförfarande. Man befarade annars att budgetavdelningen skulle 'trumfa igenom' förslagen som en intern-PM.⁴ Justitiedepartementet verkade också för att en statssekreterargrupp kopplades till Vesta.⁵ Gruppen verkar dock ha fått främst en legitimerande och inte en granskande funktion.⁶

RRV:s svar på Vesta

Avslutningsvis skall jag redovisa RRV:s remissvar på Vestas departementspromemoria. Det skrevs av tjänstemän från ekonomiavdelningen och effektivitetsrevisionen. Den årliga revisionen verkar ha ställts utanför.⁷ Remissvaret var starkt kritiskt. Utredningens problembilder beskrevs som oprecisa och svepande. Vesta hade ju bl.a. menat att sambanden mellan mål, resultat och kostnader var oklara, att kunskaperna om effekter och måluppfyllelser var bristfälliga och målen alltför oprecisa. Lösningarna som föreslogs var att åstadkomma tydligare kopplingar mellan mål, resultat och kostnader, att öka kunskaperna om effekter och måluppfyllelse samt precisera målen. Men dessa lösningar var, konstaterade RRV, endast en "invertering av den tidigare problembeskrivningen."⁸ Det framgick inte hur framlagda förslag skulle lösa beskrivna problem. Dessutom ansågs utredningen vara präglad av historielöshet.

¹ Ibid. s. 27.

² Ibid.

³ Tham 1999.

⁴ Ehn 2001 s. 12.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. s. 29.

⁷ Se RRV 2001b s. 18.

⁸ Ibid. s. 7.

RRV ansåg att hänvisningarna till olika informationsbrister som ett centralt styrningsproblem skulle ställas i relation till den stora mängd åtgärder som hade vidtagits under de senaste trettio åren för att öka omfattningen av sådan information som Vesta föreslog. RRV framhöll att det redan när utredningstexten skrevs fanns kunskaper om de förslag som nu fördes fram. Den kunskapen visade att åtgärdsförslagen i mycket liten utsträckning hade påverkat de problem som utredningen menade att de skulle lösa.¹

RRV ansåg att utredningen var starkt präglad av en ”teknisk-administrativ syn på politik och förvaltning” och att problembilden i allt väsentligt sammanföll med den som hade förts fram under trettio års tid, alltsedan programbudgeteringen.² Den grundläggande idén var, menade RRV, att mer och bättre information skulle kunna lösa olika styrningsproblem. RRV fortsatte:

Men flertalet av de problem som utredningen beskriver utgör snarast de grundläggande villkoren för det politiska beslutsfattandet – beslut som ytterst rör hur komplexa samhälleliga sammanhang skall påverkas i framtiden kommer alltid att fattas på basis av ett beslutsunderlag som kan beskrivas som osäkert och otillräckligt. Problemen kommer därför sannolikt att kunna beskrivas på samma sätt i framtiden, oavsett vilka reformer som faktiskt kommer att genomföras. Frågan om regeringens styrning av förvaltningen kan således inte reduceras till en fråga om mängden och frekvensen av information och olika administrativa tekniker.³

RRV menade att utredningen borde ha diskuterat vilka av de skisserade problemen som kunde anses vara möjliga att lösa och vilka som snarast fick sägas vara sådana som angav de generella villkoren för politiskt beslutsfattande.

Sammanfattande kommentar

Resultatstyrningen kom under 1990-talets andra hälft att kritiserars från två håll. För det första blev metodutvecklarna på RRV:s RM-enhet alltmer kritiska. Samtidigt kom effektivitetsrevisorerna successivt att trängas undan av den årliga revisionen, vilket förstärkte deras redan kritiska inställning till den löpande, myndighetsinriktade styrningen och det dokument som var denna styrnings främsta uttryck – årsredovisningen. Tillsammans skrev RM-enheten och effektivitetsrevisorerna flera kritiska rapporter, men kritiken fick till en början begränsat

¹ Ibid. s. 6 f.

² Ibid. s. 1, 5.

³ Ibid. s. 1 f.

genomslag i de dokument som verksledningen lämnade ifrån sig. Resultatstyrningen försvarades av den årliga revisionen och verkets direktion.

För det andra ägde en temporär politisk uppräckning rum vad gällde de förvaltningspolitiska frågorna i mitten av 1990-talet. Med Jan Nygran markerades att ekonomismen hade fått för stort genomslag i förvaltningspolitiken. Den förvaltningspolitiska ledningen i Regeringskansliet kom återigen att tudelas och en Förvaltningspolitisk kommission tillsattes som lyfte fram andra värden än effektivitet för förvaltningspolitiken. Trots att kommissionen i direktiven i princip förbjöds att ifrågasätta resultatstyrningen ägnades den stort utrymme. Kritiken var långtgående och man föreslog att resultatstyrningen skulle ses över i grunden.

Budgetavdelningens svar på dessa attacker mot resultatstyrningen lät inte vänta på sig. Två åtgärder vidtog parallellt. *För det första* startade budgetavdelningen redan 1996 ett eget stort projekt som bl.a. rörde resultatstyrningen – Vesta. Det innebar, att när Förvaltningspolitiska kommissionen lämnade sitt förslag om en grundläggande översyn av resultatstyrningen var frågan redan överspelad; förvaltningsutvecklingsenheten kunde i propositionen inte, hur gärna den än ville, skriva någonting annat än att ett utvecklingsarbete hade inletts.¹ Till saken hörde också att Jan Nygren nu hade lämnat regeringen; förvaltningspolitiken hamnade åter helt inom finansministerns fögderi. *För det andra* bröts ekonomiavdelningen ut ur RRV och bildade ESV. På så sätt ändrades förutsättningarna för budgetavdelningens styrning av metodutvecklingsverksamheten. Åtgärder vidtogs också för att öka följsamheten bland verkets anställda. Efter en tid kunde budgetavdelningen och Vesta börja använda ESV för sina syften.

Så hade budgetavdelningen genom en centraliseringsstrategi avvärvat hoten från Förvaltningspolitiska kommissionen och metodutvecklarna på RRV. Det skall dock noteras att förvaltningsutvecklingsenheten åter kom att förstärkas när den flyttades till Justitiedepartementet under ledning av en särskild 'demokrati- och förvaltningsminister'. Enheten kom att ställa till en del besvär för Vesta, inte minst genom att se till att Vestas utredning delades inom Regeringskansliet och gick på remiss. Viktigare för denna undersökning är dock att det i processen hade skapats en annan tung kritiker – den renodlade revisionsmyndigheten RRV.

RRV:s 'synvända' under 1990-talet tillhör de mer intressanta fenomenen i den moderna förvaltningspolitikens historia. Redan i RRV:s remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionen kunde den anas, men den fullbordades först genom remissvaret på Vesta. Verket framhöll att Vesta hade en utpräglad teknisk-administrativ syn på politik och förvaltning och

¹ Färm 2002-02-13.

att såväl grundläggande idéer som åtgärdsförslag i princip var desamma som hade förts fram och prövats under trettio års tid. Och påståendet att "flertalet av de problem som utredningen beskriver snarast utgör de grundläggande villkoren för det politiska beslutsfattandet" måste rimligen ha betytt att RRV underkände betydande delar av de senaste trettio årens ansträngningar med att utveckla de styrmodeller som gått under beteckningar som programbudgetering, SEA, mål- och resultatstyrning och resultatstyrning.

Att det var just RRV som hade gått i bräschen för detta trettioåriga reformarbete diskuterades naturligtvis inte. Inte heller varför RRV:s 'synvända' hade inträffat just nu. Men det fanns förklaringar. Flera anmäler sig. I media fanns det under slutet av 1990-talet en tendens att reducera det mesta som hände i relationerna mellan RRV och Finansdepartementet till en maktkamp på individnivå. Denna kamp skulle då ha stått mellan RRV:s generaldirektör och finansministern och haft sin upprinnelse i den s.k. Ahleniusaffären.¹ Men att 'synvändan' i huvudsak skulle vare ett utslag av en sådan maktkamp, där en hämndlysten RRV-chef tog varje chans att ge finansministern ett nålstick i sidan, är knappast troligt.

En annan möjlighet är att 'synvändan' var ett resultat av lärande inom RRV. Den förklaringen är nog värd mer uppmärksamhet. Det är emellertid inte så enkelt som att organisationen 'RRV' först nu hade insett att styrmodellen faktiskt kunde vara feltänkt i grunden. Den grundläggande kritik som RRV förde fram i remissvaret på Vesta var ju på intet sätt ny inom verket. Och särskilt inte bland dem som skrev remissvaret. Däremot tycks verksamheten under 1990-talet successivt ha blivit mer kritisk till resultatstyrningens utveckling. Ahlenius hade som budgetchef förvisso haft del i och ansvarat för resultatstyrningens utveckling, men hon hade inte varit särskilt involverad i själva hantverket. Som RRV-chef hade hon lagt krutet på de makroekonomiska frågeställningarna och framförallt försökt spara pengar genom att styra effektivitetsrevisionens granskningsverksamhet. Men just hennes involvering i denna verksamhet och återkommande diskussioner med vissa engagerade förvaltningsrevisorer och metodutvecklare kom också att påverka hennes syn på statsförvaltningens arbetssätt och sammanhang; hon fick nya perspektiv på tillvaron.² Ahlenius uppger också själv att hon tog intryck av Förvaltningspolitiska kommissionens

¹ Turerna i 'Ahleniusaffären' hösten 1999 var många, men grundfrågan gällde regeringens och finansministerns sena besked till Ahlenius om hon skulle få ett förlängt förordnande eller inte (se Isberg 2003 s. 281 ff.).

² Flera intervjupersoner, inte bara inom RRV, har framhållit att Ahlenius på ett ganska tydligt sätt ändrade uppfattning om resultatstyrningen, och även revisionens oberoende för den delen. Överdirektör Jan Landahl tycks något tidigare ha blivit kritisk till hur resultatstyrningen hade kommit att utvecklas.

arbete, och då inte minst diskussionerna om ämbetsmannarollen.¹ Samtidigt fick hon med tiden ökade kunskaper om den årliga revisionens konkreta arbetssysslor och de olika budgetdokumentens funktionssätt och förutsättningar. I takt med att dessa båda typer av kunskaper ökade så tycks också hennes villighet att förmedla den kritik som fanns inom verket mot resultatstyrningen ha ökat.

Men det fanns naturligtvis också en tredje viktig förklaring till RRV:s 'synvända', och som jag redan har berört, nämligen ekonomiavdelningens särskiljande från verket. Det innebär att det nära fyrtio år gamla organisatoriska arrangemang, som innebär att RRV hade suttit på i princip alla stolar i reformarbetet, nu bröts. RRV blev ett renodlat revisionsorgan. Och det kan förstås finnas ett samband mellan å ena sidan RRV:s villighet att nu artikulera den grundläggande kritik som så länge funnit inom verket och å andra sidan det faktum att verket inte längre ansvarade och fick pengar för utvecklingen och genomförandet av resultatstyrningen.

¹ Ahlenius uppger också i min intervju med henne att hon hade ganska flitiga kontakter med Lennart Lundquist under denna tid. Som nämnts hade han skrivit en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen om just ämbetsmannarollen och betydelsen av ett "offentligt etos" (Ahlenius 2002-03-06).

DEL III

Slutdiskussionen

KAPITEL 13

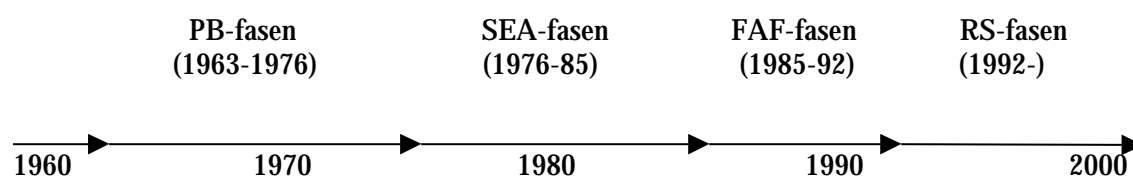
En historisk-institutionell analys

Vi erkänner våra små fel för att övertyga oss om att vi inte har några stora.

Francois de la Rochefoucauld

Jag hävdade i inledningskapitlet att det saknas svenska studier där det historisk-institutionella perspektivet tillämpas mer systematiskt och att min studie skall ses som ett försök att åstadkomma en sådan. Det finns därför anledning att inleda denna tredje och avslutande del med att tämligen utförligt analysera undersökningen utifrån detta perspektiv. Den långa historia som jag just har berättat är förstås i sig en historisk-institutionell analys. Jag menar ingenting annat. I detta kapitel blir det snarare frågan om att göra en sammanfattande analys, där avsikten är att mer explicit diskutera och argumentera kring händelseutvecklingen utifrån de analysinstrument som det historisk-institutionella perspektivet rymmer och som har presenterats i kapitel två. Den historisk-institutionella analysen görs i tre steg, där de båda inledande stegen är ämnade att pröva frågan *om* ett stigberoende har präglat det studerade händelseförloppet och det avslutande steget *hur* detta stigberoende har sett ut. För att underlätta analysen har jag delat in händelseförloppet i fyra faser: programbudgeteringsfasen, SEA-fasen, FAF-fasen och resultatstyrningsfasen (se figur 1).

Figur 1: Den rationalistiska styrmodellens framväxt indelad i fyra faser



Denna indelning kan förstås diskuteras. Olika idéer och tekniker som varit särskilt framträdande under vissa faser, och som legat till grund för fasindelningen, har inte avlöst varandra i ordnade former vid specifika tidpunkter, vilket figuren kan ge sken av. Som framgått av

avhandlingens andra del har idéer och tekniker som blivit centrala under ett visst skede ofta vuxit fram långsamt och funnits parallellt med andra idéer och tekniker som varit centrala under tidigare skeden. Fasindelningen skall främst ses som ett sorteringsinstrument ämnat att skapa överblick för de olika jämförelser över tid som analysen nedan omfattar.

Har processen präglats av stabilitet?

Det första steget i min historisk-institutionella analys är alltså att pröva om den händelseutveckling som jag studerat har präglats av stabilitet. Avhandlingens underliggande tes är ju att den resultatstyrningsmodell som i dag är tänkt att tillämpas i staten introducerades redan i början av 1960-talet och att olika händelser vid denna tid skapade en grund för skilda krafter som kom att vidmakthålla modellen i över trettio år. Ett första nödvändigt villkor för att driva hem den tesen är att visa att modellen verkligen har varit närvarande under hela denna period. Som påpekades i kapitel två är det dock svårt att påvisa stabilitet; alla politiska institutioner torde ju förändras i något avseende över tid. Den institution jag studerat i denna undersökning har definitivt förändrats genom åren, och den har förändrats ofta. Den fråga som diskuteras i detta avsnitt är vilken *grad* eller vilka *grader* dessa förändringar har haft. Diskussionen utgår från bestämmelser i det formella regelverket, utredningar som legat till grund för dessa bestämmelser samt vägledningsmaterial.

Programbudgeteringsfasen

Förändringar av tredje graden sker enligt Peter Hall när de *grundläggande antaganden och målsättningar* som konstituerar en politisk institution modifieras. En diskussion om sådana förändringar kräver förstas att dessa antaganden och målsättningar specificeras. Det är dock inte givet på vilken nivå denna specificering skall göras. Samtidigt kan valet knappast ses som en ren smaksak. Det är ju t.ex. tämligen meningslöst att hävda att den rationalistiska styrmodellen handlar om att ange mål för förvaltningen samt att följa upp vad förvaltningens agerande får för konsekvenser. En sådan allmän bestämning gör det svårt, eller omöjligt, att särskilja den från andra styrmodeller. Myndigheterna hade ju någon form av mål för sina verksamheter långt innan programbudgeteringen introducerades i staten, och verksamheterna har också följts upp på olika sätt, inte minst genom det offentliga utredningsväsendet. För att diskussionen skall bli intressant och meningsfull bör de grundläggande antagandena och

målsättningarna anges på en nivå som synliggör 'det nya'. Den fråga vi bör ställa är vilka de nya och banbrytande antagandena och målsättningarna var som anlände i början av 1960-talet och som gör att vi kan tala om en *ny* styrmodell.

Med den frågan för ögonen kan vi konstatera, att helt centralt i 1963 års Programbudgetutredning, och även i 1969 års Budgetutredning, stod idén att olika förvaltningsverksamheters resultat kunde tydliggöras. Det gällde att ta reda på vad man 'fick ut av pengarna' – vad kostade egentligen olika specifika offentliga tjänster och varor, uttryckt i kronor och ören? Resonemanget utgick i hög grad från antagandet att enskilda förvaltningsenheter på relativt låg nivå kunde, och därför också borde, kartlägga orsakssambanden mellan enhetens olika prestationer och dess effekter samt kostnadsberäkna dessa prestationer och effekter. Man antog också att dessa enheter sakligt och objektivt kunde, och därför också borde, förse högre nivåer med information om sina olika prestationers effekter och kostnader samt utarbeta opartiska förslag om den egna verksamhetens framtida inriktning och finansiering. Vidare antogs att denna resultatinformation kunde aggregeras – eller "sammansmältas" som man uttryckte det – inom högre förvaltningsenheter och slutligen av regeringen användas som underlag för beslut om de olika verksamheternas omfattning och inriktning. De båda utredningarna utgick även från antagandet att politikerna kunde, och därför också borde, formulera tydliga mål för förvaltningens olika delar. Man hade även föreställningen att dessa mål tämligen problemfritt kunde brytas ner i en målhierarki; avsikten var att varje myndighet och varje program skulle förse med avgränsade och mätbara mål.

Därutöver framhöll de både utredningarna, att om regeringen kunde kontrollera och styra förvaltningen genom att i budgetdialogen ange fler och tydligare mål för förvaltningens olika delar samt ställa högre krav på resultatuppföljningar så borde åtskilliga beslut av mer administrativ karaktär kunna delegeras till dessa delar. Utredarna ansåg att många beslut som regeringen och departementen befattade sig med var "rena produktionsfaktorer" och att dessa beslut riskerade att skapa "irrelevanta bindningar". Det fanns en klar idé om att den offentliga verksamheten gick att dela in i två relativt tydliga och stabila sfärer: en politisk och en opolitisk/administrativ.

Programbudgetutredningen och Budgetutredningen utgick således från ett antal grundläggande antaganden och målsättningar. Utredningarna föreslog även ett antal *metoder och tekniker* som kunde användas för att förverkliga dessa målsättningar. Inte minst ville utredarna delegera olika typer av beslut från regeringen till myndigheterna. Fokus låg här på budgetdokumenten, och då särskilt de detaljrika regleringsbrev. Regeringen skulle överge de gamla detaljerade löne- och omkostnadsanslagen och i stället ange mål för olika

verksamhetsgrenar samt program (plan över prestationer och kostnader) för att nå dessa mål. Dessa mål och program skulle diskuteras fram i en förtrolig dialog med myndigheterna.

För resultatuppföljningen påbörjades en utveckling av produktivitets- och effektivitetsmätningar. Nya system för kostnadsredovisning togs också fram. De siffror som trillade ur dessa system skulle användas för utförliga resultatanalyser. Och tillsammans med olika omvärldsanalyser och prognoser skulle resultatanalyserna läggas till grund för planering på olika sikt och med olika scenarier (alternativplanering) samt tillhörande budgeteringsförslag. Denna planering skulle ske nerifrån och upp, vilket krävde en förändrad *petita* (anslagsframställning). I denna skulle nu genomförd verksamhet redovisas i termer av prestationer, måluppfyllelse och kostnader, och detta så långt möjligt i sammanfattande mått. För alla verksamhetsalternativ som myndigheten föreslog skulle även framgå vilka mål föreslagna program avsåg att uppfylla. Vart tredje år skulle en mer fullständig omprövning ske av verksamheten. Modellen, som alltså kallades programbudgetering, var av generell karaktär, men den skulle anpassas efter olika verksamheters särart.

SEA-fasen

Programbudgeteringen bedrevs i form av en försöksverksamhet mellan åren 1968-74. En vanlig uppfattning är att modellen strax därefter, dvs. vid övergången till SEA-fasen, övergavs.¹ Detta kan dock diskuteras. Enligt den proposition som behandlade utvärderingen av försöksverksamheten med programbudgetering var aldrig avsikten att programbudgeteringen skulle avvecklas. I stället skulle den "övergå" i SEA. I de olika metodskrifter som RRV gav ut påpekades också att SEA baserades på programbudgeteringen, eller t.o.m. att SEA *var* programbudgetering i svensk tappning. En annan sak är att programbudgeteringsbegreppet successivt fasades ut under SEA-fasen.

En analys av budgethandboken visar också att de *grundläggande antaganden och målsättningar* som hade etablerats under programbudgeteringsfasen kom att leva kvar under SEA-fasen. Mitt intryck är snarast att många antaganden befästes och att ambitionsnivån i många målsättningar höjdes. Inte minst skärptes kraven på myndigheterna som informationsgivare (gällande resultat, prognoser, omvärldsanalyser och förslag om verksamhetsinriktning och budgetering) och på departementen som informationsmottagare. Kraven på

¹ I Nationalencyklopedin sägs t.ex. om programbudgetering att den prövades i Sverige under åren 1968-74 men därefter avvecklades.

regeringen som 'beställare' av såväl verksamheter och resultatinformation var fortsatt höga, även om regeringen inte längre skulle ange program för myndigheterna.

Under SEA-fasen fortsatte arbetet med att utveckla olika *metoder och tekniker* för att realisera de grundläggande målsättningar som SEA byggde på. Arbetet handlade i hög grad om att utveckla befintliga instrument. Anslagsframställningarna och regleringsbrevens uppmärksammades särskilt. För anslagsframställningen utarbetades en generell mall. Myndigheterna skulle nu mer utförligt analysera bl.a. sina mål, prioriteringar, gränser mot andra myndigheters mål, olika typer av omvärldsförändringar och olika alternativ om hur myndigheten kunde indelas i verksamhetsgrenar och program. Kraven på resultatanalys underströks också kraftigt. Myndighetens prestationer och prestationernas effekter samt sambanden mellan resursinsatser, prestationer och effekter skulle analyseras utförligt och på olika nivåer. Resultatanalysen skulle sedan läggas till grund för olika budgetförslag.

Regleringsbrevet kom nu att delas upp i två delar: en verksamhetsinriktad och en anslagsinriktad. Anslagsföreskrifterna och övriga finansiella villkor skildes från målformuleringar, återrapporteringskrav och uppdrag. Program skulle som sagt inte längre anges, men samtidigt skärptes kraven på tydlighet och precision i målformuleringar och återrapporteringskrav. Parallellt fortsatte detaljeringsgraden i anslagsföreskrifterna att minska. Man underströk åter att regleringsbrevens skulle utformas i en nära dialog med myndigheterna, och återigen betonades vikten av verksamhetsanpassning.

Ett nytt dokument började även ta form under SEA-fasen, nämligen det som senare skulle komma att bli årsredovisningen. Centralt i den stod resultatredovisningen, och den typen av redovisning var inte ny. Under försöken med programbudgetering, och enligt den första budgethandboken från 1978, skulle myndigheterna redovisa sina resultatanalyser i petitan, men den bestämmelsen togs bort i den reviderade handboken från 1983. Men nu började man alltså skissera på ett dokument där myndigheterna återigen årligen skulle redovisa utförliga analyser av sina verksamheter och verksamheternas resultat.

FAF-fasen

Om det finns en utbredd föreställning om att programbudgeteringen gick i graven i mitten av 1970-talet så är nog föreställningen om att mål- och resultatstyrningsreformen i slutet av 1980-talet innebar någonting i grunden nytt ännu starkare. Men också detta kan diskuteras. Till grund för reformen låg Verksledningskommitténs betänkande, och ställer vi de *grundläggande antagandena och målsättningarna* i detta betänkande mot dem som präglade de

båda föregående faserna kan vi knappast tala om någon förnyelse utan möjligen om tyngdpunktsförskjutningar, där några målsättningar lyftes fram medan andra tonades ner.

En grundidé som Verksledningskommittén underströk med eftertryck var att den offentliga verksamheten gick att dela in i en politisk och en administrativ del. Kommittén ansåg att regeringen befattade sig med alltför många oviktiga detaljfrågor samtidigt som många viktiga frågor av mer övergripande karaktär i för hög grad hade överlåtits till myndigheterna. Kommitténs grundrecept för att förbättra regeringens påstådda svaga styrning av förvaltningen var att regeringen skulle koncentrera sig på övergripande frågor om mål och ramar för de olika förvaltningsverksamheterna samtidigt som detaljfrågor skulle delegeras till myndigheterna. Kommittén menade, precis som tidigare utredningar, att riksdag och regering tydligare borde ange vad de förväntade sig att enskilda myndigheter skulle åstadkomma i fråga om resultat; det gällde att formulera mål för de olika förvaltningsverksamheterna, mål som var både "fullständiga och tydliga". Men samtidigt underströks att politikerna inte skulle behöva ägna en myndighets mål och uppgifter noggrann uppmärksamhet varje år utan i stället ungefär vart tredje.

Idén om mål och målhierarkier tonades nu allmänt ner. Noteras skall t.ex. att regleringsbrevet inte alls nämndes i 1988 års kompletteringsproposition. Fokus hade tydligt förskjutits från aktiviteter som hade med mål att göra till aktiviteter som hade resultat att göra, i alla fall på programnivå. Å andra sidan skruvades förväntningarna upp vad gällde myndigheternas förmåga att förse Regeringskansliet med tillförlitlig information av olika slag gällande den egna verksamheten. Detsamma gällde kraven på departementen att dels beställa sådan information, dels ta emot och sammanfoga informationen och lägga den till grund för nya beslut om myndigheternas verksamheter.

Många *metoder och tekniker* justerades och vidareutvecklades under FAF-fasen. Således fortsatte olika typer av beslut att delegeras från regeringen till myndigheterna. Det gällde inte minst frågor om rekrytering och resurshantering, med tillkomsten av ramanslagen. Den informella dialogen mellan departement och myndigheter breddades och arbetet med att utveckla effektiva metoder för produktivitetmätningar intensifierades. Nu började också beslut om myndigheternas interna organisation att delegeras. Betydelsen av att verksamhetsanpassa modellen efter verksamheternas särart betonades återigen, men liksom tidigare redovisades inga riktlinjer för hur denna anpassning skulle ske.

En hel del energi ägnades åt att utveckla de nya dokument som skulle förverkliga idén om treårsbudgetering: de myndighetsspecifika direktiven och de fördjupade anslagsframställningarna. De myndighetsspecifika direktiven speglade de kraftigt ökade kraven på regeringen

och dess kansli som 'beställare' av information. De förväntades ange en rad detaljerade riktlinjer och krav, som fordrade djupa kunskaper om den enskilda myndighetens olika verksamheter, dess organisation och dess personal. Den fördjupade anslagsframställningen speglade på motsvarande sätt de oerhört höga förväntningarna på myndigheterna som 'leverantörer' av information. Den skulle omfatta all verksamhet som myndigheten bedrev eller ansvarade för, inklusive transfererings- och regelsystem. Tre mycket omfattande analyser skulle genomföras och redovisas: en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys. Dessa analyser skulle sedan läggas till grund för olika typer av förslag, t.ex. om mål för verksamheten, budgetram för de kommande tre åren, annan finansiering och olika bemyndiganden.

Den fördjupade anslagsframställningen speglade också de höga förväntningarna på regeringen och departementen som 'mottagare' och 'omvandlare' av information. Informationen skulle aggregeras och läggas till grund för långsiktiga beslut om verksamheternas inriktning och omfattning samt om treåriga budgetramar. Vid sidan av denna fördjupade prövning förväntades departementen dessutom, på årlig basis, fortsätta att i regleringsbreven 'beställa' information från de enskilda myndigheterna. Denna årliga information skulle nu levereras i nya årliga resultatredovisningar. Informationen i dessa dominerades av resultatanalyser, som inte skilde sig särskilt mycket från de analyser som tidigare hade redovisats i verksamhetsberättelserna, och ännu tidigare i petitorna. Dock ökade kraven på att göra jämförelser över tid och rum.

Resultatstyrningsfasen

Ser vi slutligen till resultatstyrningsfasen hände ganska lite avseende *grundläggande antaganden och målsättningar* jämfört med FAF-fasen. Ambitionerna höjdes återigen vad gällde politikernas förmåga att formulera tydliga och nedbrytbara mål för förvaltningens olika delar. Under fasens senare del kom också förhoppningarna om att myndigheterna kunde utarbeta opartiska förslag om den egna verksamheten att minska.

När det gäller *metoder och tekniker* fortsatte delegeringen av frågor gällande myndighetens personal och interna organisation. En del nya delegeringstekniker lanserade också, främst gällande myndigheternas resurshantering, t.ex. frågor om lokalförsörjning, lån och sparande. En hel del arbete lades också ner på att utveckla budgetdokumenten. Nyheterna var dock få. Arbetet handlade främst om att tona ner den mer långsiktiga planeringen och budgeteringen och satsa mer på dokument med kortsiktig och detaljerad information.

Regleringsbrevet blev nu snabbt 'flaggskeppet' i regeringens styrning av myndigheterna. Här skulle regeringen, precis som tidigare, ärligen 'beställa' såväl verksamhet (genom att ange SMARTA prestations- och effektmål samt uppdrag) som resultatinformation (återrapporteringskrav). Myndigheterna skulle precis som tidigare 'svara' på dessa 'beställningar', men nu i den nya årsredovisningen. Kraven på detta dokument var höga. De skulle i likhet med de tidigare årliga resultatredovisningarna innehålla utförliga analyser av myndighetens resultat, men myndigheterna förväntades också föreslå omprövningar och besparingar i årsredovisningarna. För att säkerställa årsredovisningens tillförlitlighet och för att skapa engagemang skulle dokumentet också revideras av RRV. Under senare delen av resultatstyrningsfasen kom man dock alltmer att begränsa myndigheternas möjligheter att förse departementen med information av resonerande och äskande slag genom att mer i detalj styra återrapporteringen i årsredovisningarna och genom att avskaffa anslagsframställningarna.

Slutsatser

Sammanfattningsvis vill jag mena att den styrmodell som infördes i den svenska statsförvaltningen i början av 1960-talet, och som gick under beteckningen programbudgetering, byggde på ett antal grundantaganden av både ontologisk och epistemologisk art. Bland dessa märks särskilt idéerna:

- att den offentliga verksamheten kan delas in i två relativt entydiga och stabila sfärer, en politisk och en opolitisk/administrativ,
- att politikerna löpande kan formulera tydliga och mätbara mål, som på ett fruktbart sätt kan brytas ner i mer avgränsade mål i en hierarkisk kedja som går långt ner i enskilda förvaltningsorgan,
- att enskilda förvaltningsenheter på ett överblickbart sätt kan kartlägga orsakssambanden mellan deras egna prestationer och prestationernas effekter samt på ett meningsfullt sätt kostnadsberäkna dessa prestationer och effekter,
- att enskilda förvaltningsenheter värderingsfritt kan återrapportera information om sina olika prestationers effekter och kostnader löpande till regeringen,
- att resultat på lägre nivåer kan aggregeras på högre nivåer och läggas till grund för nya beslut om mål, resultatkrav och resurser.

Utifrån dessa grundantaganden kan man också säga att programbudgeteringens grundläggande målsättningar formulerades, och det handlade då i princip om att byta ut ordet kan i grundantagandena mot ordet skall. Således inte bara *kunde* utan *skulle* också den offentliga verksamheten delas in i en politisk och administrativ sfär; politikerna inte bara *kunde* utan *skulle* också formulera tydliga och mätbara mål för förvaltningens alla olika delar osv. Jag vill

påstå att alla dessa grundläggande antaganden och målsättningar kom att bibehållas under hela det långa händelseförlopp som jag har studerat. Inte någon av dem kom i något skede av processen att förkastas. Under kortare perioder kunde någon enstaka målsättning dock tonas ner.

Ser vi till de olika tekniker och metoder som har utvecklats för att realisera de grundläggande målsättningarna har stabiliteten inte varit lika påtaglig. Det är svårt att dra en tydlig gräns mellan förändring av första graden (som alltså innebär att man har snickrat vidare på metoder och tekniker som skapades i ett tidigt skede av händelseförloppet) och förändringar av andra graden (som innebär att nya metoder och tekniker har skapats allteftersom processen fortskridit). Det har förekommit förändringar av båda slagen. Samtidigt vill jag nog påstå att många, och särskilt för den rationalistiska styrmodellen mer centrala metoder och tekniker, kom på plats redan under händelseförloppets första fas.

Om vi t.ex. ser till den omfattande delegering som ägt rum har visserligen nya 'tekniker' prövats under åren, såtillvida att olika *typer* av beslut har delegerats. Men många för styrmodellen centrala typer av frågor började delegeras i ett mycket tidigt skede av processen. Redan under programbudgeteringsfasen lades t.ex. stor vikt vid att bestämmelser i regleringsbrevet, avseende lön, rekrytering och omkostnader, skulle ges mer av ramkaraktär. Linjen till det ramanslag som beslutades kring 1990 är sedan tydlig. Nya delegeringstekniker har dock också förekommit, t.ex. när myndigheterna i början av 1990-talet gavs möjligheter att ta upp lån och ha sparkonton hos Riksgäldskontoret.

När det gäller styrmodellens andra huvudkomponent – den rationalistiska policyanalysen – har förändringar av andra graden varit mer sällsynta. Tidigt utvecklades idén att regeringen i olika budgetdokument, främst regleringsbrevet, skulle 'beställa' såväl resultatinformation, i form av återrapporteringskrav, som verksamhet, i form av mål. I ett tidigt skede utvecklades också idén att de enskilda myndigheterna i olika budgetdokument skulle analysera och redovisa dels den egna verksamhetens resultat i form av prestationer, prestationernas effekter och deras kostnader, dels förslag på olika sikt om verksamheternas inriktning och finansiering. Dessa metoder har visserligen utvecklats under åren. Inte minst har teknikerna för hur mål skall struktureras och formuleras och för hur resultat skall mätas och redovisas förändrats. Men själva metoden – att regeringen löpande skall göra preciserade 'beställningar' av verksamhet och information i olika budgetdokument och att myndigheterna utförligt och detaljerat skall 'svara' på dessa beställningar i olika budgetdokument – har inte förändrats.

Slutsatsen blir att vi har kunnat iaktta ganska rikligt med förändringar av *första graden* under de närmare fyrtio år som undersökningen omfattar; tillämpningen av olika metoder och tekniker har förändrats i ganska stor omfattning. Förändringar av *andra graden* har förekommit mer måttligt. Ett antal nya metoder och tekniker har visserligen tillkommit efterhand, men samtidigt kom många centrala metoder och tekniker på plats redan i ett tidigt skede av processen. Förändringar av *tredje graden* har inte alls förekommit; de grundläggande antaganden och målsättningar som konstituerar den rationalistiska styrmodellen har uppvisat en mycket hög grad av stabilitet, även om tyngdpunktsförskjutningar dem emellan har förekommit.

Hur har lärandeprocessen sett ut?

Jag vill alltså mena att den styrmodell som introducerades i staten i början av 1960-talet har präglats av betydande stabilitet, men också av en del förändring. Emellertid säger detta i sig ingenting om huruvida händelseutvecklingen har präglats av ett stigberoende eller ej. Ett sätt att närma sig den frågan är att relatera förändringarna till de kunskaper om styrmodellen som har funnits tillgängliga. Som nämndes i kapitel två gör jag här antagandet att ansvariga offentliga aktörer normalt försöker dra lärdomar av både andras och egna erfarenheter om politiska institutioners funktionssätt. På basis av dessa lärdomar antas aktörerna också normalt försöka förändra institutionerna. I en situation där självförstärkande krafter verkar kan vi förvänta oss att denna lärandeprocess haltar, t.ex. genom bristfällig kunskapsinsamling eller genom tveksamma tolkningar av den kunskap som har samlats in. I detta avsnitt diskuterar jag närmare, återigen fasvis, hur lärandeprocessen har sett ut.

Programbudgeteringsfasen

Programbudgeteringen introducerades i staten av Programbudgetutredningen. Även Budgetutredningen fungerade som en introduktör. Det var på många sätt två gedigna utredningar, men ur ett lärandeperspektiv väcker de ett antal frågor. En gäller avsaknaden av empiri. Den kritik som utredningarna riktade mot den rådande styrningen och organiseringen av statsförvaltningen underbyggdes inte av några egna studier där man försökte beskriva och begripa de faktiska relationerna mellan departement och verk och hur budgetprocessen i praktiken fungerade. Det gjordes heller inga försök att kompensera frånvaron av egna studier med andras. Utgångspunkten för diskussionerna och förslagen var budgetens formella uppbyggnad.

Jag får intrycket att utredningarna från allra första början ansåg sig förfoga över en färdig styrmodell som var så genomtänkt och funktionell att den borde implementeras oavsett omfattningen av och den närmare beskaffenheten på problemen i det styrsystem som modellen var ämnad att ersätta. Det intrycket förstärks när man ser till det sätt på vilket Programbudgetutredningen hanterade den inledande försöksverksamheten. Utredningen inväntade inte verksamhetens resultat, trots att den själv hade inlett den. Det berodde inte på att utredningstiden var till ända. Utredningen avkortade ju tiden på eget bevåg, och den enda motivering som gavs var att det var angeläget att den nya styrmodellen snabbt kom i bruk.

Programbudgetutredningens betänkande resulterade dock inte i att programbudgeteringen började tillämpas generellt i staten utan i stället fortsatte försöksverksamheten i ytterligare sex år, fast nu i betydligt större skala. Det tycks som om åtminstone vissa centralt placerade aktörer ville ha mer kunskaper om modellens funktionssätt innan den spreds ut, och kanske framförallt upp, i statsförvaltningen. Men denna långa och omfattande försöksverksamhet, som i sig kan ses som ett aktivt försök till lärande, kom efterhand allt mindre att framstå som just en försöksverksamhet. Detta av flera skäl. Ett var att programbudgeteringen successivt, under försöksverksamhetens gång, institutionaliserades och politiserades. Detta tog sig bl.a. uttryck i att RRV byggde upp sin förvaltningsrevision med utgångspunkt i programbudgetidéerna. Verket bedrev också omfattande metod-, utbildnings- och informationsverksamhet, bl.a. tillsammans med Statskontoret, i programbudgeteringsfrågor. RRV 'drillade' också sina nyanställda hårt i de nya metoderna och teknikerna. Institutionaliserings- och politiseringen tog sig även uttryck i olika skrivningar i budgetpropositionerna, där försöksverksamheten beskrevs som framgångsrik och i behov av ytterligare utveckling. Budgetavdelningen förde dessutom in olika programbudgettekniker i de allmänna petitaanvisningarna.

Delvis beroende på denna successiva institutionalisering och politisering av styrmodellen kom RRV, som fick i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten, egentligen aldrig att betrakta den som en *försöksverksamhet*. Utvärderingen var visserligen omfattande, men kom inte att handla om programbudgeteringens vara eller icke vara. I stället sågs den som ett sätt att fördjupa kunskaperna om styrmodellen i syfte att utveckla konkreta metoder och tekniker. Iakttagna problem kom inte att diskuteras i någon större utsträckning i RRV:s slutrapport. Verket var mer angeläget att diskutera hur dess nya program, SEA, hade utvecklats. Mer allmänna intryck lyftes fram, såsom att många såg reformen som välkommen och angelägen och att modellen på det stora hela understödde ekonomiadministrativ utveckling. Iakttagna svårigheter med att tillämpa konkreta metoder och tekniker tonades ner. Den slutsats som

drogs var att problemen var av implementeringskaraktär och inte av modellkaraktär; iakttagna problem skulle lösas genom verksamhetsanpassning, justeringar av modellen, förbättrade handledningsdokument samt utvidgade utbildnings- och informationsinsatser. Någon närmare diskussion om hur dessa lösningar skulle undanröja iakttagna problem fördes dock inte. Och det var inte att undra på: de utvärderingsmetoder som användes kunde ju inte ge svar på *varför* saker och ting inte föll ut som avsett, bara *att* de inte gjorde det.

Utifrån ett lärandeperspektiv kan man således rikta en del kritik mot det utvecklingsarbete som bedrevs under programbudgeteringsfasen. Samtidigt måste vi komma ihåg att ansvariga aktörer – som under denna första fas bestod av Statskontoret, RRV och Finansdepartementets budgetavdelning – rörde sig i en tämligen okänd terräng. De empiriska kunskaperna om statsförvaltningens styrning, organisation och arbetssätt var begränsade inte bara bland dessa aktörer utan i samhället i stort, även inom forskningen. Samtidigt fanns en utbredd kritik mot rådande förhållanden, en kritik som hade förts fram under lång tid. Statsförvaltningen *var* detaljstyrd och stelbent och i behov av förändring. Något annat var svårt att hävda. Handlingsberedskapen och mottagligheten för nya idéer var därför stor. När så programbudgeteringen anlände knöts snabbt stora förhoppningar till den, och det gällde inte enbart för ansvariga aktörer utan för en bredare krets. Man kan ha förståelse för den entusiasm och iver som rådde. Idéerna sammanföll också med andra breda idéströmningar om planering, rationalisering och stora program, vilket gav dem ytterligare kraft. Samtidigt förblev kritiken svagt utvecklad under hela 1960-talet och en bit in på 1970-talet. Till detta kom också att det i långa stycken rörde sig om nya idéer och tekniker. RRV hade därför en poäng när man i sin utvärdering av programbudgeteringsförsöken påpekade att det rörde sig om en svår och tidskrävande reform och att det gällde att ge den tid.

SEA-fasen

Under slutet av 1970-talet kom budgetavdelningen att ta ett fastare grepp om idé- och metodutvecklingen gällande styrningen i staten. Efter regeringsskiftet 1976 bildades en särskild budgetutvecklingsgrupp inom avdelningen, med tiden kallad buggruppen, som kom att få en drivande roll i utvecklingsarbetet. Buggruppen tog 1977 initiativ till en större budgetreform där budgethandboken var en viktig nyhet. Gruppen utarbetade boken i nära samarbete med en handfull tjänstemän från RRV:s prognosavdelning. Budgethandboken ersatte de allmänna petitaanvisningarna och innebar således att de 'nya' styrmetoderna fördes ut mer generellt i

statsförvaltningen. Boken utvärderades 1980, vilket kan ses ett försök att inhämta kunskaper om styrmodellen, särskilt som två externa aktörer anlätades för själva utvärderingsarbetet. Ur ett lärandeperspektiv finns det emellertid återigen ett antal frågor att diskutera.

Exempelvis klargjordes att utvärderingen inte gällde handbokens vara eller icke vara; i stället gällde det, som man uttryckte det, att ”ge underlag och impulser för nästa upplaga av budgethandboken”. Inte heller diskuterades särskilt utförligt de många problematiker som utvärderingarna påvisade. I stället bemöttes kritiken ånyo med olika allmänna uttalanden om en begynnande ”resultatkultur”, tilltagande intresse, vidgade erfarenhetsutbyten och, inte minst, ökad efterfrågan på utbildnings- och informationsinsatser. Iakttagna brister skulle lösas genom verksamhetsanpassning, tydliggöranden, utbildningar, informationsinsatser och ökat engagemang. Dessutom menade man att idéerna och metoderna ännu var i sin linda och att det därför gällde att visa tålmod.

Sättet på vilket utvärderingarna av budgethandboken hanterades hade klara likheter med sättet på vilket utvärderingen av försöksverksamheten med programbudgeteringen hade hantearats. Men förutsättningarna skilde sig åt på två viktiga punkter. Den ena var att det denna gång fanns erfarenheter att utgå från. Många av de tekniker och metoder som handboken omfattade hade ju prövats genom försöksverksamheten med programbudgetering. Men RRV:s omfattande utvärderingsmaterial från dessa försök kom inte till användning när budgethandboken utarbetades. Inte heller jämfördes detta material med resultaten från utvärderingen av budgethandboken. Hade man gjort det hade man kunnat se att både iakttagna problem och förslag till lösningar hade mycket stora likheter.

Den andra skillnaden var att det nu fanns en omfattande kritisk diskussion runt om i förvaltningen kring de ’nya’ styridéerna. Kritiken trängde snabbt in i statsförvaltningen via olika arenor och nätverk. Även tjänstemän från RRV och Statskontoret deltog aktivt i dessa nätverk, och kring dessa tjänstemän skapades grupperingar inom de båda verken, vilka skrev flera rapporter där de nya styridéerna kritiserades. De aktörer som hade det direkta ansvaret för budgetreformen och budgethandboken deltog dock inte på de arenor där de nya läroren diskuterades. Om de var orienterade i och påverkades av kritiken så satte det i alla fall inga spår i de dokument och PM som de producerade vid denna tid.

FAF-fasen

Under FAF-fasen inträffande flera händelser som är värda att kommentera utifrån ett lärandeperspektiv. En intressant tilldragelse är Verksledningskommitténs arbete. När kommittén klargjorde sina "utgångspunkter" och sin "grundsyn" framgick klart att den knöt an till de grundläggande antaganden och målsättningar som programbudgeteringen och SEA utgick från. Kommitténs konkreta förslag bestod heller inte av några egentliga nyheter utan gick i hög grad ut på att befintliga metoder och tekniker skulle vidareutvecklas. Med tanke på denna kontinuitet är det anmärkningsvärt att tidigare erfarenheter återigen lyste med sin frånvaro. Inte ett ord ägnades t.ex. RRV:s utvärderingar av programbudgeteringsförsöken och budgethandboken. Inte heller ägnade kommittén någon uppmärksamhet åt den omfattande kritiska diskussion kring de rationalistiska styrmodellerna som hade pågått både i och utanför stabsmyndigheterna under 1970-talets andra hälft. Detta trots att flera av ledamöterna, inte minst kommitténs ordförande hade god inblick i dessa diskussioner och själva hade deltagit i dem.

Hantering av treårsbudgeteringen är också värd att uppmärksamma. En försöksverksamhet inleddes redan våren 1985, dvs. innan Verksledningskommittén lämnade sitt betänkande. I praktiken var det dock (återigen) knappast frågan om en *försöksverksamhet*. Skrivningar i såväl kommitténs betänkande som Verksledningspropositionen vittnade om att erfarenheterna skulle användas för att utveckla treårsbudgeteringen, inte för att pröva den. Även de utvärderingar som RRV och Statskontoret genomförde av den utvidgade försöksverksamheten, på uppdrag av budgetavdelningen, gav intryck av att verksamheten i praktiken aldrig betraktades som ett försök. Noterbart är här att departementen inte ingick i utvärderingarna trots att det var departementen som skulle utforma de myndighetsspecifika direktiven och ta hand om informationen i de fördjupade anslagsframställningarna. Ställtiderna var också mycket korta. Uppdraget gavs den 3:e december 1987 och skulle rapporteras den 15 januari året därpå. Dessutom visade Statskontorets båda utvärderingar, liksom RRV:s, att treårsbudgeteringen hade svårt att slå igenom på praktisk nivå; när det kom till konkreta metoder och tekniker framträdde liknande problem som tidigare. RRV framhöll dock i sina slutsatser att satsningen var riktig och att det inte fanns någon annan väg att gå. Verket förordade samtidigt en mera långtgående verksamhetsanpassning av modellen. Statskontoret, som nu hade intagit en ledande roll i genomförandet av reformen, lyfte i sina summeringar fram de mer övergripande attityder som man hade iakttagit, t.ex. att myndigheterna hade fått bättre grepp om verksamheten, att arbetet med de fördjupade anslagsframställningarna hade lett till ökat engagemang och till en stärkt "resultatkultur" samt att myndigheterna trots problemen ändå hade "påbörjat" ett systematiskt arbete med att "stegvis" ge statsmakterna en bättre bild av hur de fullgör sina uppgifter. Ånyo togs iakttagna

svårigheter till intäkt för att insatserna behövde trappas upp ytterligare. Metodutvecklingen skulle intensifieras, delegeringen påskyndas och utbildnings- och informationsinsatserna öka. Och återigen ville man göra gällande att det rörde sig om nya idéer och tekniker och att det därför gällde att ge reformen tid. Det påståendet hade definitivt kunnat problematiseras om iakttagna problem hade relaterats till tidigare utvärderingar av t.ex. programbudgeteringen och budgethandboken och de svårigheter som registrerats där. Några sådana, eller andra, tillbakablickar gjordes emellertid inte. Ett par månader senare, i 1988 års kompletteringsproposition, beslutade regeringen att treårsbudgeteringen skulle införas generellt i statsförvaltningen.

Framväxten av den årliga resultatredovisningen förtjänar också att kommenteras. Redan 1983 hade buggruppen och tjänstemän inom RRV:s prognosavdelning börjat se över myndigheternas informationsgivning till Regeringskansliet. Det stod tidigt klart att man ville skapa ett särskilt dokument där myndigheterna årligen redovisade systematisk information om prestationer, om olika prestationers effekter och om prestationernas och effekternas kostnader. På sikt hägrade en mera fullödlig årsredovisning. Det enda underlag som refererades var en intervjuundersökning med ett tjugofemtal departementstjänstemän, och den hade tydligt visat att tjänstemännen inte upplevde några svårigheter med att skaffa den information som de behövde för att sköta sina arbetsuppgifter; det fanns inget uttalat behov av mer systematisk och löpande information från myndigheterna. Utan att gå närmare in på saken uppgav dock ansvariga aktörer att tjänstemännens reella behov var av annat slag än deras upplevda.

Förslaget om mer fullödiga årliga resultatredovisningar snappades sedan upp av Verksledningskommittén, och i Verksledningspropositionen beslutades att myndigheterna skulle leverera årliga resultatredovisningar till regeringen. I december 1987 inledde en grupp tjänstemän från Statskontoret och RRV:s prognosavdelning, uppdrag av budgetavdelningen, en försöksverksamhet med sådana redovisningar. Återigen rädde stor brådska. Redan i juni 1988 redovisades de första erfarenheterna, och i september 1989 lämnades en slutrapport. Båda rapporterna visade på betydande svårigheter, dels för myndigheterna att redovisa sina resultat och kostnader som avsett, dels för departementen att precisera sina önskemål om redovisningen. Det hade också varit svårt att förankra arbetet med redovisningarna i en vidare krets inom departement och myndigheter. Lösningarna som föreslog för att komma till rätta med dessa problem bestod i uppmaningar om ökat engagemang och stor uthållighet. Huruvida utvärderarna var medvetna om att samma typ av problem hade iakttagits vid ett antal tidigare tillfällen och att lösningarna var en aning uttjatade framgick inte – tidigare utvärderingar nämndes överhuvudtaget inte. Detta hade nu kanske inte så stor betydelse, eftersom

regeringen fattade beslut om att göra den årliga resultatredovisningen obligatorisk mitt under det att försöksverksamheten pågick. Här kan också noteras att RRV:s och Statskontorets utvärderingsresultat av försöksverksamheten med årliga resultatredovisningar inte togs upp till diskussion i den utredning som låg till grund för införandet av årsredovisningen.

Resultatstyrningsfasen

Även den avslutande resultatstyrningsfasen rymmer ett antal intressanta frågor om lärande. En gäller förskjutningen av fokus från treårsbudgetering till ettårsbudgetering. Reformen 1988 syftade ju till att stimulera och möjliggöra ett mer långsiktigt planerings- och budgeteringstänkande i staten. Lösningen stavades treårsbudgetering, där de myndighetsspecifika direktiven och de fördjupade anslagsframställningarna stod i fokus. Treårsbudgeteringen havererade emellertid rätt snart, varpå intresset omedelbart vreds mot de ettåriga dokumenten: regleringsbrev och årsredovisningarna. Därmed kom det ettåriga planerings- och budgeteringstänkandet, tväremot intentionerna, att befästas. Detta är förstås intressant i sig. Mer intressant här är att denna vridning var svår att förena med befintliga erfarenheter. Nyligen genomförda utvärderingar av regleringsbrev och de årliga resultatredovisningarna hade visat att de båda dokumenten var behäftade med en rad allvarliga problem. Och hade utvärderarna jämfört dessa problem med de problem som hade iakttagits i utvärderingar av tidigare försök att redovisa resultat och att formulera mål på det sätt som man nu försökte göra så hade man upptäckt att problemen hade stora likheter. Nu gjorde man emellertid inte det.

Något som förtjänar särskild uppmärksamhet är att många svårigheter som hade registrerats vid utvärderingarna av treårsbudgeteringen i princip var desamma som iaktogs i utvärderingarna av regleringsbrev och de årliga resultatredovisningarna. De handlade i hög grad om att departementen inte hade levt upp till de högt ställda kraven på tydliga målformuleringar och angivandet av detaljerade planeringsförutsättningar. De handlade också om att myndigheterna inte hade levt upp till de högt ställda kraven på resultatanalyser och förslag om besparingar, omprioriteringar och omprövningar. Vridningen från treårs- till ettårsbudgetering innebar inte att den här typen av krav försvann. Några försök att bringa klarhet i hur omläggningen skulle undanröja problemen gjordes emellertid inte.

Även ELMA-gruppens och RRV:s översyner av mål- och resultatstyrningsreformen i mitten av 1990-talet förtjänar att kommenteras. ELMA-gruppen, som var interdepartemental, fann vid sin översyn att mål- och resultatstyrningen fortfarande drogs med problem. Mål formulerades inte som avsett och det brast i resultatredovisningen. Förankringen inom

departementen var också svag. Lösningarna stavades än en gång verksamhetsanpassning, ökat engagemang och upptrappade stöd- och utbildningsinsatser. Någon egentlig diskussion om hur lösningarna skulle avhjälpa problemen fördes inte, och inte heller relaterades problem och lösningar till erfarenheter längre tillbaka i tiden. Att märka är att ELMA-gruppen förfogade över ett underlagsmaterial från RRV, som innehöll olika tillbakablickar och som också rymde en hel del kritiska skrivningar. Detta material förbigicks dock nästan helt med tystnad. RRV:s översyn av mål- och resultatstyrningsreformen, som gjordes i samband med en fördjupad anslagsframställning, påminde om ELMA-gruppens översyn. Även här förelåg ju kritiska underlagsrapporter, men dessa påverkade inte alls skrivningarna om resultatstyrningen. I anslagsframställningen hävdades (återigen) att det gällde att påverka myndigheter och departement att bättre utnyttja de möjligheter som de ”nya” styrformerna erbjöd, vilket skulle ske genom verksamhetsanpassning, rådgivning och utbildning.

Slutligen skall här det s.k. Vesta-projektet kommenteras. Projektet är intressant ur ett lärandeperspektiv av två skäl. För det första för att det startades av budgetavdelningen mitt under Förvaltningspolitiska kommissionens arbete, som ju bl.a. hade att utreda samma fråga som Vesta arbetade med. Det innebar att kommissionens iakttagelser och förslag om att i grunden se över resultatstyrningen i hög grad var överspelade redan när den lämnade sitt slutbetänkande; den förvaltningspolitiska enhet som skrev 1998 års förvaltningspolitiska proposition uppfattade att den inget annat kunde göra än att skriva att ett arbete med att vidareutveckla resultatstyrningen redan hade inletts inom budgetavdelningen. Men det arbetet ägde alltså rum i avskildhet från kommissionens arbete och resultat – processerna var parallella, inte integrerade.

För det andra innebar Vestaprojektet att ansvaret för och arbetet med idé- och metodutvecklingen lyftes upp från stabsmyndigheterna till budgetavdelningen. RRV ställdes nu åt sidan, vilket väckte starka känslor inom verket. Denna centralisering kan tolkas som att metodutvecklarna, och även verksledningen, på RRV hade blivit alltför kritiska mot resultatstyrningen. Ett sätt att se det är att budgetavdelningen genom centraliseringen eftersträfvade ökad effektivitet i sina ansträngningar att fullborda resultatstyrningen; man slapp ju ifrån ”en massa människor som var besvärliga i processen”. I stället engagerades olika privata konsulter, som snabbare kunde föra utvecklingen framåt. Men man kan också hävda – vilket är min poäng förstås – att centraliseringen medförde att många års erfarenheter sköts åt sidan.

Slutsatser

Slutsatsen blir här att lärandeprocessen har uppvisat betydande brister. En iakttagelse är att metodutveckling och utbildningar har fokuserat starkt på vissa delar av modellen, nämligen den rationalistiska policyanalysen, eller vad som ibland benämns mål- och resultatstyrningen i budgetprocessen. Modellens andra huvudkomponent, delegeringen, har inte alls givits samma uppmärksamhet. Delegeringsbeslutet gällande t.ex. personal, intern organisation och medels-hantering har inte alls diskuterats och motiverats lika utförligt som de budgettekniska reformerna, och försöken att nå kunskap om effekterna av den långtgående delegeringen har varit få.

Men det som framförallt skiner igenom när lärandet granskas är att ansvariga aktörer närmast systematiskt bortsett från erfarenheter som efterhand har producerats. Tillgängliga kunskaper och erfarenheter om förutsättningarna att forma ett fungerande informations- och styrsystem av det slag som gång på gång har föreslagits och prövats har utnyttjats dåligt. Exempelvis har beslut om att införa olika tekniker och metoder generellt i staten fattats innan försöksverksamheter med dessa tekniker och metoder har avslutats och rapporterats. Försöksverksamheternas uppläggning och innehåll vittnar också om att de främst har setts som redskap för att utveckla och förfina befintliga idéer och tekniker, inte för att pröva dem. Anmärkningsvärt är också att de erfarenheter som ändå har samlats in genom utvärderingar så gott som aldrig har jämförts med tidigare erfarenheter. Det finns gott om "klonade utvärderingar".¹ Iakttagelser och formuleringar från utvärderingar under 1970-talet har ofta varit mycket lika iakttagelser och formuleringar från utvärderingar under 1990-talet. I hög grad har samma allmänna framgångar rapporterats (och framhållits), samma konkreta problem rapporterats (och tonats ner) och samma lösningar föreslagits (utan att närmare relateras till iakttagna problem). Och ansvariga aktörer tycks inte riktigt ha uppmärksammat, alternativt inte velat påminna om, att rapporterade framgångar och problem, liksom föreslagna lösningar, har redovisats tidigare. Man får intrycket av att hjulet har uppfunnits på nytt, gång efter annan.

De lösningar som ansvariga aktörer föreslagit har i hög grad handlat om förfiningar av systemet och fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser, dvs. förändringar av första graden. Problem har uppfattats som temporära och inte lett till mer grundläggande analyser och ifrågasättanden. När det under genomförandet har uppstått skillnader mellan modell och praktik har det genomgående tagits till intäkt för att ansträngningarna borde öka ytterligare. För en 'popperian' måste processen framstå som tvivelaktig. Ansvariga aktörer har ju inte någon gång diskuterat frågan vilka iakttagelser som måste göras för att ett mer grundläggande ifrågasättande av styrmodellen skall komma ifråga. Utvärderingarna har inte varit kumulativa.

¹ Uttrycket är Jan-Eric Furubos (2003).

Att samma allvariga problem har iakttagits gång på gång har inte föranlett ytterligare steg framåt t.ex. i form av undersökningar ämnade att pröva rimligheten i styrmodellens grundläggande antaganden. Problemen har i stället bemötts med det stående argumentet att det är nya idéer och tekniker som prövas och att det gäller att ge dem tid att få genomslag. Det har förvisso inte saknats undersökningar där den rationalistiska styrmodellens grundläggande antaganden och målsättningar har diskuterats och ifrågasatts; de har producerats av andra aktörer. Men trots att flera av dessa har funnits i de ansvariga aktörernas omedelbara närhet tycks dessa diskussioner och ifrågasättanden aldrig ha kommit riktigt nära det konkreta metodutvecklingsarbetet; den rationalistiska styrmodellens grundläggande antaganden och målsättningar har under hela processen fortsatt att vara utgångspunkter för arbetet.

I kapitel två framhöll jag att man i diskussionerna om erfarenhetsbaserat lärande brukar urskilja fyra olika led: erfarenhetsinsamling, reflektion, abstrakt begreppsbyggnad och utformandet av nya procedurer och rutiner för handlandet som sedan i sin tur ger nya erfarenheter. I det reformarbete som studerats här har det skett brott i flera av leden. Erfarenheter har visserligen samlats in, men reflekterandet har varit måttligt. Det har funnits en hel del av abstrakt begreppsbyggnad, men inte särskilt mycket av aktivt prövande av dessa teoriers ändamålsenlighet. Vunna erfarenheter har enbart använts för vad Chris Argyris kallar *single-loop learning*, dvs. modifieringarna inom ramen för dominerande och grundläggande idé- och tankemönster, och inte för *double-loop learning*, som handlar om att också ifrågasätta dessa grundläggande idé- och tankemönster. Det har emellertid funnits erfarenheter tillgängliga som, om de hade tillvaratagits, kunde ha föranlett diskussioner om mer omfattande och, framförallt, mer djupgående förändringar, dvs. *double-loop learning*. Men också i *single-loop*-lärandet har vi kunnat registrera betydande brister. Ansvariga aktörer har hastat fram utan att invänta resultat från försöksverksamheter och utvärderingar. Iakttagelser från tidigare utvärderingar har snabbt 'glömts bort' och iakttagelser från samtida utvärderingar har på olika sätt 'sprungits förbi'.

Det finns visserligen, vilket också diskuterades i kapitel två, en rad olika omständigheter som gör att organisationers lärandeförmåga generellt är begränsad. Jag vill emellertid påstå att lärandet på det här området har varit så bristfälligt att det svårligen låter sig förklaras av i huvudsak sådana mer allmänna lärandesvårigheter. Jag vill i stället argumentera för att krafter av stigberoendekaraktär i hög grad kan förklara den bristande lärandeprocessen och att processen hade sett annorlunda ut om dessa krafter inte hade verkat.

Hur har stigberoendet sett ut?

Hur har då stigberoendet sett ut? En stigberoendeprocess inleds med ett formativt moment. Jag har hävdad att ett sådant moment kännetecknas av väsentlighet, genom att utgöra en brytpunkt mellan två olika incitamentsstrukturer. Den nya incitamentsstrukturen skapar självförstärkande krafter, dvs. strukturen formas på sådant sätt att agerandet hos vissa betydelsefulla aktörer på området får en stabiliserande verkan på den institution som studeras, vilket i sin tur gör att aktörerna blir än mer betydelsefulla osv. Formativa moment kännetecknas också av osäkerhet och oförutsebarhet, genom att flera olika möjliga handlingsalternativ föreligger och genom att konsekvenserna av valda handlingsalternativ under det formativa momentet är oavsedda.

Det formativa momentet

Med dessa analysinstrument för handen är jag beredd att tolka tillsättandet av 1956 års Rationaliseringsutredning som inledningen på ett formativt moment. Finansminister Gunnar Sträng tillsatte utredningen för att tysta en alltmer högljudd kritik, som riktades mot de stela arbetsformerna i staten. Utredningen fick till uppgift att under förhållandevis fria former se över styr- och organisationsfrågorna och hur dessa frågor kunde organiseras. Det är dock inte själva tillsättandet av utredningen eller de vida ramar som utredningen gavs som är av primärt intresse här. I stället är det utredningens sammansättning som intresserar mig. Utredningen kom ju att konstrueras som en ren expertutredning, där expertisen i första hand hämtades från de stabsorgan som skulle utvärderas och reformeras samt från andra organ som verkade inom samma område, t.ex. Riksdagens revisorer. Detta skapade läsningar. Ledamöterna kom mest att ägna tid åt att försvara och motivera den egna organisationens existens. Det var knappast idealiska förutsättningar för den som önskade se nya banbrytande förslag. Resultatet blev att utredningen inte förmådde utarbeta förslag som Sträng kunde använda för att tysta kritikerna.

Läsningarna banade väg för två kreatörer i finansministerns och budgetavdelningens omedelbara närhet: Ivar Löfqvist och Lars Lindmark. Deras förslag var mer långtgående och banbrytande än utredningens, och därför också aptitligare för Sträng och regeringen. Vad byråchef Lindmark, på basis av Löfqvists reservation, skisserade i 1960 års proposition var två relativt små och professionella verk, som med hjälp av de senaste metoderna och teknikerna skulle ta bredare grepp om förvaltningens organisation och arbetssätt – de stora frågorna skulle fokuseras.

Propositionen hade två för denna undersökning väsentliga drag. Det ena var de långtgående idéerna om samarbete, samordning och integrering. Detta tog sig två uttryck. Dels kom inte RRV att organiseras som ett renodlat revisionsorgan, utan det skulle också syssla med bl.a. information och metodutveckling. Dels kom de båda nya stabsorganen att kopplas samman både organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Verkens båda chefer skulle ta plats i varandras styrelser, och de skulle även arbeta nära varandra i det mer löpande arbetet. Av propositionen att döma, och även senare uttalanden, var avsikten med denna sammankoppling att undvika dubbelarbete och "främja en god arbetskontakt", inte att skapa ömsesidig kontroll. Värt att notera är också att budgetavdelningen fick en plats i Statskontorets styrelse.

Det andra draget som präglade 1960 års proposition var det omfattande handlingsutrymme som de båda nya stabsmyndigheterna gavs. Propositionen var, liksom Löfqvists reservation, förhållandevis knapphändig. I propositionen utgick inga direktiv eller rekommendationer vad gällde arbetsformer eller lämpliga metoder för att åstadkomma de mer genomgripande effektiviseringar och kostnadsbesparingar som efterfrågades. Detta blev i stället upp till myndigheterna själva att fundera ut. Gränserna för RRV:s icke-revisionella verksamheter diskuterades inte heller, varken med avseende på typer eller omfattningar.

Det kan naturligtvis ha funnits vissa fördelar med att koppla samman de båda myndigheterna på det sätt som gjordes och att ge dem ett stort handlingsutrymme. I Löfqvists reservation och i propositionen saknades dock i princip helt diskussioner om vilka dessa fördelar var, och framförallt saknades diskussioner om riskerna med arrangemangen. Man kan tycka att den höga ambitionsnivån i kombination med det vidträckta verksamhetsfältet och den stora friheten i valet och utformningen av arbetsmetoder borde ha manat till större eftertanke och noggrannhet. Så här i efterhand är riskerna med arrangemangen förstås enkla(re) att peka på. Det förefaller dock inte alls otroligt att de hade kunnat ges åtminstone viss uppmärksamhet redan vid tiden för beslutet. Vi kan t.ex. notera att man tidigare hade varit tämligen noga med att försöka dra en tydlig gräns mellan rationaliseringsverksamhet och kontrollverksamhet. Och det låg knappast bortom det begripliga, att det kunde vara problematiskt att – nu när de fyra gamla närsynta kontrollorganen skulle omvandlas till två moderna och vidsynta reformorgan – koppla de båda nya organen nära samman i samordningens och samsynens namn.

Kanske hade dessa frågor fått större uppmärksamhet om 1956 års Rationaliseringsutredning givits en annan sammansättning. Sträng hade förstås en tanke med att befolka utredningen med idel experter från de myndigheter som skulle utvärderas och reformeras. En tolkning är att han, i ett försök att undvika mer långtgående förslag, medvetet valde att bygga

in ett system av 'checks-and-balances' i utredningen. Det är dock föga troligt. Utredningen tillsattes visserligen för att stilla en kritik som i första hand kom från oppositionen och företagen, inte från de egna socialdemokratiska leden. Men den förra finansministern hade nyss passat i frågan – i samband med 1949 års Rationaliseringsutredning – och att passa igen var att spela högt. Missnöjet var utbrett och nu krävdes konkreta förändringar, vilket också var skälet till att utredningen överhuvudtaget tillsattes. En alternativ tolkning är därför att utredningens sammansättning speglade en genuin vilja hos Sträng att få fram konstruktiva och nydanande förslag. Att sammansättningen medförde läsningar var enligt denna tolkning inte någonting avsett. Resultatet blev ju som påpekats att utredningen inte förmådde utarbeta förslag som Sträng kunde använda för att tysta kritikerna.

Ett möjligt, och vill jag mena realistiskt, alternativ för Sträng hade varit att tillsätta en parlamentarisk utredning. Större utredningar hade vid denna tid ofta sådan form.¹ Det hade inte behövt betyda att expertisen inom de gamla stabsorganen gick förlorad, utan de hade kunnat knytas till utredningen t.ex. som experter. Dessutom hade olika externa experter kunnat knytas till eller ingått som ledamöter i utredningen, t.ex. forskare. Med en sådan sammansättning hade förutsättningarna sett annorlunda ut vad gällde mer djuplodande diskussioner om för- och nackdelar kring sättet att organisera de nya slagkraftiga effektiviserings- och rationaliseringsverksamheter som efterlystes. För- och nackdelar med en samordnad och integrerad organisering hade kanske ställts mot för- och nackdelar med en mer pluralistisk och renodlad organisering, vilka ju var drag som i hög grad präglade området sedan tidigare. Kanske hade man också resonerat kring och varit mer försiktig med att ge de nya reformorganen det stora handlingsutrymme som de kom att få. Det är inte heller otroligt att en sådan alternativ utredning hade föreslagit att metodutvecklingen i högre grad skulle ske i annan regi än statlig, inte minst med tanke på att de gamla stabsorganen hade haft så förtvivlat svårt att utveckla nya synsätt och arbetsmetoder. Internationella exempel på sådana arrangemang saknas inte.²

¹ Fram till till 1960-talet användes kommittéväsendet i stor utsträckning som en arena för samförståndslösningar och kompromisser, inte minst mellan politiska partier, men också intresseorganisationer (Johansson 1992. s. 9 ff.) I en undersökning från 1969 framhöll Hans Meijer dock att byråkraterna började ta över kommittéerna redan under 1950-talet och att öppenheten mot riksdagen och intresseorganisationerna började minska. Men den trenden inleddes först under årtiondets senare hälft (Meijer 1969 s. 7; se även Johansson 1992 s. 7 ff.).

² I t.ex. Storbritannien valde man under 1960-talet att inrätta nya enheter för frågor om organisering och arbetsmetoder (Organizations and Methods, O and M), vilka kom att bestå av generalister som i hög grad förväntades använda externa konsulter för det mer konkreta metodutvecklingsarbetet. Till grund för denna reform låg den s.k. Fultonkommittén. Den såg med stor skepsis på att bli beroende av de M and O-enheter som den hade att utvärdera och reformera utan lutade sig hög grad mot externa aktörer, inte minst privata konsulter. En liknande reform genomfördes också i Kanada under 1960-talet (Saint-Martin 1998). Saint-Martin, som i sin studie använder ett historisk-institutionellt perspektiv, menar att detta initiala tillträde för de privata konsulterna i Storbritannien och Kanada medförde att de tidigt lärde sig att förstå offentlig verksamhet och att bygga nätverk.

Jag menar att det sätt på vilket programbudgeteringen introducerades i svensk statsförvaltning i hög grad kan förstås mot bakgrund av de inledande beslut och organisatoriska arrangemang som nu diskuterats. Redan våren 1963 stod det ju klart att planerna i 1960 års proposition höll på att gå i kras. Rationaliserings- och revisionsverksamheterna stod och stampade och skilde sig inte nämnvärt från vad de gamla uttjänta stabsmyndigheterna hade sysslat med. Situationen var krisartad. Om det inte snart introducerades nya synsätt på hur staten kunde styras och organiseras, och som de båda nyskapade stabsmyndigheterna kunde utgå från i sitt dagliga värv, skulle de båda kunna komma att ifrågasättas i grunden. När programbudgeteringen anlände var den, enligt denna tolkning, därför ingenting mindre än en räddare i nöden. Genom den försågs myndigheterna med nya grundläggande idéer om hur politiker och tjänstemän fungerade och hur departement och myndigheter samt relationerna dem emellan kunde ordnas för högre effektivitet. Och om idéerna visade sig bärkraftiga och modellen värd att prövas i hela statsförvaltningen skulle omfattande och långvariga insatser av olika slag komma att krävas från såväl budgetavdelningen som Statskontoret och RRV.

Det är alltså förstäeligt att de drivande aktörerna inom budgetavdelningen, Statskontoret och RRV knöt stora förhoppningar till programbudgeteringen, likaså att detta 'triumvirat' från första början försökte ta kontroll över modellen. Det var således ingen tillfällighet, menar jag, att Statskontoret inledde en utredning om den nya styrmodellen. Det var heller ingen tillfällighet att Statskontoret i sin skrivelse till finansministern begärde att tillsammans med RRV få fortsätta att utreda frågan under tämligen fria former, och att denna begäran understöddes av delar av budgetavdelningen. Om Gunnar Sträng och hans regeringskolleger gick med på Statskontorets begäran skulle 'triumviratet' ha goda möjligheter att forma utredningen på sådant sätt att den snabbt kunde skriva samman ett dokument präglad av samförstånd och klarhet; ett dokument som kunde övertyga alla skeptiker om programbudgeteringens förträfflighet och få dem att inse att det var angeläget att inom kort införa modellen också på regeringsnivå.

Programbudgeteringen hade säkerligen utretts och prövats i Sverige oavsett hur 1956 års Rationaliseringsutredning hade satts samman,¹ och förhoppningarna som knöts till den nya styrmodellen hade säkerligen också varit stora på många håll. Men om reformen 1960 hade

Detta medförde i sin tur att de fick ett mycket stort inflytande på förvaltningens organisation och arbetssätt i mitten av 1980-talet när den s.k. NPM-vågen rullade över västvärlden. Detta till skillnad från Frankrike (och vill jag mena även Sverige) där konsulterna inte gavs detta tidiga tillträde. Jfr här även Hood och Jackson som har myntat uttrycket "consultocracy" för att beskriva det stora och ökande inflytandet för managementkonsulter i Storbritannien (Hood och Jackson 1991 s. 24).

¹ Modellen prövades på ett eller annat sätt och i större eller mindre utsträckning i flertalet västländer under 1960- och 70-talen (se t.ex. Peters 2001 s. 273).

baserats på en sådan alternativ utredning som diskuterades ovan hade programbudgeteringens introduktion i den svenska staten med största sannolikhet sett annorlunda ut. Ett tänkbart och realistiskt alternativ till den homogena och till Statskontoret förlagda Programbudgetutredningen hade, menar jag, återigen varit att låta en traditionell parlamentarisk utredning se över programbudgeteringen. Att förlägga en statlig offentlig utredning på en myndighet på det sätt som gjordes var ju ovanligt, och det skedde också på begäran av Statskontoret. Genom en alternativ parlamentarisk utredning, befolkad av både politiker, tjänstemän från olika myndigheter och olika typer av professionella experter hade utredningen kanske inte fått en fullt så tung ekonomisk slagsida som den fick. Kanske hade empiriska studier tillskrivits ett högre värde och kanske hade den politiska rationaliteten givits ett större utrymme. Kritik mot programbudgeteringen saknades ju inte.

En fråga som kan diskuteras särskilt är Statskontorets och RRV:s roller i utredningsarbetet och i det efterföljande arbetet med att utveckla, genomföra och utvärdera programbudgeteringen. Om 1960 års reform av stabsmyndigheterna i högre grad hade tagit fasta på värdet av ömsesidig kontroll hade ett alternativt förfarande kunnat vara att låta Statskontoret ensamt få utreda, introducera, utveckla och genomföra programbudgeteringen. Kontroll och utvärdering hade sedan helt kunnat överlåtas till RRV. På detta sätt hade man kunnat dra nytta av den konkurrens som förmodligen även i detta alternativa scenario hade uppstått mellan RRV och Statskontoret. Kanske hade diskussionerna kring den rationalistiska styrmodellen då blivit mer kritisk och öppen. RRV:s agerande, efter att ha blivit av med sin metodutvecklingsverksamhet 1997, talar inte emot detta.

Här kan också frågan ställas om det inte fanns utrymme för Sträng och hans regeringskolleger att arrangera Programbudgetutredningen på det alternativa sätt som nu diskuteras även mot bakgrund av den faktiska reform som ägde rum av stabsmyndigheterna 1960. Det är mer osäkert. Enligt min tolkning av händelseutvecklingen hade olika krafter – genom just reformen 1960 – redan börjat verka som försvarade detta alternativa arrangemang. Det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning olika förespråkare i och kring budgetavdelningen verkade för att utredningen skulle bedrivas i de former som den kom att göra. Sträng och de mer avvaktande tjänstemännen inom budgetavdelningen lyckades ju i alla fall i väsentlig utsträckning begränsa det uppdrag som Statskontoret hade begärt att få. Det talar måhända för att det fanns goda möjligheter att ordna utredningen på annat sätt. För att händelseutvecklingen skulle få en annan inriktning tror jag dock att Sträng samtidigt hade behövt revidera 1960 års beslut genom att tydliggöra gränserna mellan RRV och Statskontoret och peka på

behovet av ömsesidig kontroll, t.ex. genom att renodla revisionen. Och det var enligt min tolkning betydligt svårare att göra nu (1963) än då (1956).

Strängs godkännande av Statskontorets begäran luciadagen 1963 markerar slutet på det formativa momentet. Min tolkning är att olika händelser under detta formativa moment utlöste skilda självförstärkande krafter av maktkaraktär. I det följande argumenterar jag mer utförligt för denna tolkning. Jag har i kapitel tre diskuterat olika sätt att se på byråkratins makt. Sju byråkratisyner har presenterats. När jag nu har undersökt den rationalistiska styrmodellens framväxt i staten utifrån ett historisk-institutionellt perspektiv är det i huvudsak tre byråkratisyner som har aktualiserats. Jag menar alltså att man med hjälp av dessa tre kan fänga och begripliggöra stora delar av den empiri som har presenterats i avhandlingens andra del och att de tillsammans i hög grad kan förklara den stabilitet som präglat händelseutvecklingen. Nedan diskuterar jag, i tre skilda avsnitt, de tre olika krafter som jag menar har verkat stabiliserande under den undersökta perioden. I varje avsnitt försöker jag tydliggöra dels vilka händelser under det formativa momentet som utlöste den aktuella kraften, dels kraftens karaktär genom att diskutera den i termer av de 'byråkratisyner' som jag redogjorde för i kapitel tre.

En fråga om imperiebyggande

Som påpekats banade läsningarna i 1956 års Rationaliseringsutredning väg för Ivar Löfqvist och Lars Lindmark. Till saken hör att de från början visste att de själva skulle vara med och leda de båda nya moderna stabsorganen – Löfqvist som chef för Statskontoret och Lindmark som chef för budgetavdelningen, men med aningar, eller kanske t.o.m. visshet, om att han inom kort skulle komma att leda RRV. I praktiken kom därför Löfqvist och Lindmark att bygga sina egna verk. Både Löfqvist och Lindmark befann sig redan högt upp i förvaltningshierarkin och arbetade under relativt goda villkor, och som 'toppbyråkrater' eftersträvade de kanske inte i första hand högre lön eller att få leda stora myndigheter med många anställda. Framför sig såg de snarare två mindre elitpräglade och statusfyllda myndigheter med uppgift att främst arbeta med långsiktiga policyfrågor; deras ambition var nu, när de befann sig på karriärstegarnas högsta pinne, att uträtta någonting mer beständigt – att sätta spår i historien.

När det under 1960-talets tre första år blev tydligt att 'deras' myndigheter inte klarade av att ta de nya stora greppen var det framförallt dessa båda herrar som hade anledning att se sig om efter en lösning, programbudgeteringen. Och det var framförallt dessa båda som hade anledning och möjlighet att verka för att Programbudgetutredningen hamnade i Statskontoret

och fick en homogen sammansättning. Båda, men särskilt Lindmark, kom sedan på olika sätt att bygga upp 'sina' myndigheter med utgångspunkt i programbudgeteringen. Dessa initiala investeringar i styrmodellen kom att få långsiktiga effekter. Myndigheterna kom snabbt att bli experter i frågor som hörde styrmodellen till. Det blev i det närmaste självklart att idéutveckling, genomföranden och utvärderingar skulle läggas på något av de båda verken, och då särskilt RRV. Det blev också självklart att tjänstemän från dessa verk, tillsammans med personer i budgetavdelningen, skulle företräda Sverige i olika internationella fora som diskuterade förvaltningspolitiska frågor. Detta gjorde i sin tur att de ansvariga aktörerna fick än mer resurser och blev än mer kunniga, vilket sedan i sin tur ledde till att det blev än mer självklart att låta dem stå för det fortsatta idéutvecklings-, genomförande- och utvärderingsarbetet osv.

Min poäng här är att denna självförstärkning har understötts av olika aktörer, särskilt på chefsnivå, inom såväl de båda stabsmyndigheterna som budgetavdelningen. De har inte velat riskera att förlora kontrollen över styrningsfrågorna. Och det har då inte enbart handlat om att styrningsfrågorna har varit statusfyllda och genererat betydande resurser. Viktigt är också, inte minst i de tidigare faserna, att båda myndigheterna i princip konstruerades med utgångspunkt i de rationalistiska styridéerna och för att uppmuntra och sprida dessa idéer. Ett förkastande av idéerna hade kunnat medföra en försvagad maktposition för de båda verken, och för budgetavdelningen. Stora delar av stabsmyndigheternas verksamheter skulle ha kunnat ifrågasättas, eftersom de ju så uttalat byggde på de rationalistiska styridéerna. Till detta kommer också att ett misslyckande skulle ha kunnat medföra betydande prestigeförluster för olika ledande personer inom 'triumviratet', vilka ju satsade hårt på den nya styrmodellen.

Undersökningen visar att förespråkarna för den rationalistiska styrmodellen har använt olika metoder för att behålla kontrollen över den. En har varit att på olika sätt (*om*)organisera verksamhet. Ansvariga aktörer har t.ex. investerat tungt i styrmodellen, de har hållit isär verksamheter (som när budgetavdelningen i slutet av 1970-talet tog initiativ till en budgetreform och utarbetade en budgethandbok parallellt med att Förvaltningsutredningen pågick eller när budgetavdelningen inledde Vestaprojektet parallellt med att Förvaltningspolitiska kommissionen pågick) och de har flyttat verksamheter (som när budgetavdelningen 1991 såg till att beröva Civildepartementet ansvaret för mål- och resultatstyrningsreformen för att själv ta över frågorna eller när budgetavdelningen under 1980-talets senare hälft, då delar av RRV var ganska kritiska till mål- och resultatstyrningsreformen, överförde betydande delar av genomförandeansvaret på Statskontoret, som ju hade blivit alltmer positivt inställt till de rationalistiska styridéerna).

En annan metod som använts för att behålla kontrollen över utvecklingen har varit att *omplacera personer*. I en del fall har det gällt personer som förespråkarna för den rationalistiska styrmodellen uppfattat som besvärliga och bakåtsträvande (som när Anders Edström fräntogs ansvaret som projektledaren för RRV:s utvärdering av programbudgeteringsförsöken, eller när Erik Amná fick lämna Verksledningskommittén). I andra fall har organiseringen handlat om att på olika poster placera ut förespråkare för den rationalistiska styrmodellen (som när Lars Lindmark satte programbudgeteringsförespråkare på flertalet avdelningschefsposter inom RRV, eller när Bo Jonsson i slutet av 1990-talet sattes att leda det nybildade ESV).

Ytterligare en metod som använts för att kontrollera händelseutvecklingen har varit att *styra informationsflödet*. Med den dominerande ställning ansvariga aktörer inom budgetavdelningen, RRV och Statskontoret tidigt kom att få följde ett betydande tolkningsföreträdare. Aktörerna har i hög grad kunnat bestämma hur och när styrmodellen skall diskuteras, hur och vem som skall utvärdera den och hur utvärderingsresultaten skall tolkas. Oftast har man valt att själv utvärdera sina egna reformer. Och slutsatserna i dessa utvärderingar har i regel varit att olika metoder och tekniker prövats med betydande framgång. Samtidigt har man i utvärdering efter utvärdering varit noga med att framhålla att man ännu inte nått riktigt ända fram utan att det krävs ytterligare utvecklingsinsatser och resurstillskott för att 'knyta ihop säcken'. Och man har varit lika noga med att tala om att dessa resurser borde komma dem själva till del, eftersom det inte har funnits någon annan med kompetens att leda det fortsatta utvecklingsarbetet. Vad aktörerna däremot *inte* har varit noga med att tala om är att de har gjort liknande utfästelser om snara genombrott tidigare. I stället har tidigare erfarenheter och uttryckta förhoppningar förtigits. Gång efter annan har den rationalistiska styrmodellen framställts som en ny och fräsch idé, vilket underlättat såväl resurstilldelning som försöken att skapa engagemang och framtidstro hos politiker och tjänstemän.

Om tidigare erfarenheter förtigits har samtida erfarenheter i hög grad 'sprungits förbi'. Som påpekats ovan har många utvärderingar genomförts på ett sätt som lämnar en del i övrigt att önska; ställtiderna har varit korta och metoderna bristfälliga. De problem som ändå har iakttagits har sällan diskuterats i grunden. I stället har de bemötts med argumentet att betydelsefulla förändringar nyligen genomförts, och/eller att nya bestämmelser införts i det formella regelverket, vilka gjort utvärderingarna inaktuella. Sambanden mellan föreslagna lösningar och iakttagna problem har också varit oklara. Lösningarna har i hög grad bestått av finjusteringar; i praktiken har de inte sällan handlat om att paketera om gamla idéer och förse beprövade metoder och tekniker med nya etiketter.

Att förespråkarna för den rationalistiska styrmodellen har kunnat ånga fram på detta sätt beror delvis på att modellen på ett övergripande plan har passat som hand i handske med det demokratiska styrelseskicket, såsom det kommer till uttryck i konstitutionen. Den har skänkt legitimitet åt hela förvaltningsverksamheten och därmed fått ett värde för de annars genom åren rätt så ointresserade ansvariga politikerna. Man bör nog heller inte underskatta betydelsen av att styrmodellen på många sätt legitimerar politisk intervention.¹ Förespråkarna för styrmodellen har också ofta presenterat modellen just på ett övergripande plan. Den har sålts – och försvarats – genom mer allmänna påståenden om att förvaltningsverksamheterna faktiskt måste ha mål, att verksamheternas resultat faktiskt måste kontrolleras, att detaljregleringen faktiskt måste minska etc. Man har pekat på det enkla och självklara och tonat ner de betydligt mer långtgående och specifika antaganden och målsättningar som jag menar utmärker styrmodellen. Genom att på detta sätt peka på det enkla och självklara har man också i hög grad lagt över bevisbördan på kritikerna. "Vad skall vi göra i stället?", har varit ett vanligt sätt att försvara modellen. När kritikerna inte har svarat med att presentera en detaljerad alternativ styrmodell – lika enkel och stringent som den rationalistiska styrmodellen – tycks det ha tagits till intäkt för att kritiken är ofruktbar. Man har försökt, och tycks det mig i hög grad lyckats, frammana bilden av att det primära ansvaret för att utveckla alternativa styrfilosofier och metoder inte har legat hos en själv utan hos kritikerna.

Jag vill framhålla att det ovan sagda inte skall tolkas som att det har funnits en stor och i tiden utsträckt konspiration, där metoder tillgripits och handlingar genomförts i enlighet med en jättelik, centralt uttänkt, plan. Det behöver inte heller vara så, att förespråkarna alltid har haft klara insikter om att styrmodellen fungerar illa men ändå drivit den vidare för att den har genererat resurser och status. Många förespråkare har nog trott på den rationalistiska styrmodellen. Men poängen här att de samtidigt har haft ett intresse av att se att modellen fungerar. Detta har gjort att incitamenten att mer noggrant pröva modellen och att lyssna på, och ta till sig, kritik har varit svaga. I stället för att stanna upp och ordentligt fundera igenom

¹ Jag vill här gärna delge läsaren ett intressant längre citat från en av mina intervjuer: "Resultatstyrning ger legitimitet för politikerna att inom ramen för den svenska modellen agera gentemot myndigheterna och styra myndigheterna. Och så länge man uppfattar det så från politiskt håll så kommer alla politiker att ställa upp under logotypen resultatstyrning. Man kan lansera det som en managementgrej, men i själva verket är det ett bekvämt sätt att kunna förhålla sig till myndigheterna, för man har rätt att via informella kontakter påverka myndigheterna. Politikerna, som inte har en aning om ekonomistyrning, uppfattar detta som en väldigt bra modell för politisk intervention – 'jag ägnar mig bara åt resultatstyrning, inte ministerstyre'. Politikerna får en möjlighet att slippa inte bara att gå till riksdagen eller att ge ut en massa förordningar som är offentliga och statiska, utan här kan man slänga in direktiv på årsbasis hit och dit. Systemet öppnar möjligheter för informella dialoger – jättefiffigt. 'Och det är väl vettigt att myndigheterna har lite bättre verksamhetsredovisningar, och det är väl vettigt att de gör lite studier av hur reformer har fallit ut, att de tittar bakåt mer än att blicka framåt, så kan vi göra det vi politiker skall göra. Och det här kan vi kalla resultatstyrning. Priset är lite mekanik, men det kan vi ta.'" (Anonymt, intervju nr 5).

varför metoder och tekniker haft svårt att få genomslag har man hastat vidare i hopp om att ökat engagemang, tydliggöranden och en förändrad språkdräkt skall få problemen att försvinna. Detta har samtidigt gjort styrmodellen till ett rörligt mål; det kontinuerliga framåt-skyndandet och ompaketerandet har fungerat som en effektiv immuniseringsstrategi.

En fråga om enklaver

Valda handlingsalternativ under det formativa momentet innebar inte bara att olika centrala aktörer fick incitament och möjligheter att introducera och hålla fast vid den rationalistiska styrmodellen. Som påpekats innebar de även att dessa aktörer gavs möjligheter och incitament att arbeta mycket nära varandra. 1960 års proposition innebar ju att både Statskontoret och RRV skulle syssla med idé- och metodutveckling. Ett par år senare fick de också i uppdrag att tillsammans, och under ledning av Finansdepartementets budgetavdelning, utreda programbudgeteringen. För att förbättra samarbetet verken emellan fick Statskontorets chef en plats i RRV:s styrelse och RRV:s chef en plats i Statskontorets styrelse. Dessutom fick budgetchefen en plats i Statskontorets styrelse.

Dessa organisatoriska arrangemang fick, menar jag, betydande och långsiktiga konsekvenser. Undersökningen visar att processen från början till slut kom att domineras av de tre organisationer som inledningsvis fick till uppgift att utreda programbudgeteringen. Undersökningen visar också, att det vid varje given tidpunkt har varit ett mindre antal personer som drivit och ansvarat för det direkta utvecklingsarbetet. Ibland har dessa personer funnits inom enbart en av de tre organisationerna, ibland inom två och ibland inom alla tre. Utbytet mellan ansvariga personer inom de olika organisationerna har också varit tätt, och periodvis har det uppstått vad som kan liknas vid stabila organisationsöverskridande grupperingar.

Under programbudgeteringsfasens tidiga skeden kan Programbudgetutredningen sägas ha utgjort en sådan gruppering. Där ingick personer från alla tre organisationerna. Under fasens senare del blev det dock RRV som tog över utvecklingsarbetet. Det var dock i hög grad samma personer som drev projektet vidare, eftersom flera som hade arbetet med Programbudgetutredningen kom från eller snart anställdes på RRV. I samband med regeringsskiftet 1976 skedde sedan en centralisering av idé- och metodutvecklingen, genom att budgetavdelningen mer aktivt började leda arbetet. Buggruppen bildades och tog initiativ till en budgetreform. Tillsammans och i nära samarbete med en handfull experter inom RRV:s prognosavdelning utarbetade gruppen budgethandboken. Arbetet bedrevs i betydande avskild-

het, inte bara från externa aktörer utan också från chefer och kolleger inom Finansdepartementet och RRV.

Budgetavdelningen behöll sedan fram till 1988 initiativet över styrningsfrågorna, trots inrättandet av Civildepartementet. Visserligen tillsattes Verksledningskommittén för att se över styrningen i staten, men dess resonemang och förslag innehöll få nyheter utan kom mest att ge legitimitet åt idéer som buggruppen redan hade utvecklat och verksamheter som redan bedrevs. Under 1980-talets andra hälft kom också Statskontoret att engageras alltmer i arbetet med att genomföra den nya mål- och resultatstyrningsreformen. Delvis berodde det på att statssekreteraren i Civildepartementet, Claes Örtendahl, hade tillträtt som chef för verket och att verket nu kraftigt underströk sin roll som stabsorgan. Men framförallt var det verkets produktivitetmätningar och arbete med att försöka utveckla olika mått- och mättekniker som stärkte verkets position, och det var också personerna som sysslade med dessa verksamheter som kom att knytas till Regeringskansliet.

År 1988 fördes ledningsansvaret i Regeringskansliet över från budgetavdelningen till en ny budgetutvecklingsenhet inom det ombildade Civildepartementet. Personmässigt var kontinuiteten dock betydande. Den nya civilministern och dennes statssekreterare kom från Finansdepartementet, så även planeringschefen. Och chefen för den nya budgetutvecklingsenheten hade senast varit kansliråd i budgetavdelningen och sammankallande för buggruppen. Enheten kom också att ha flitiga kontakter med budgetavdelningen. Vad som annars kännetecknade enhetens arbete var att den i hög grad drev utvecklings- och genomförandearbetet på egen hand. Den assisterades dock av en handfull experter från Statskontoret och RRV, vilka nu i hög grad tillsammans kom att bedriva försöksverksamheter och genomföra olika utvärderingar.

Under resultatstyrningsfasen fortsatte de båda stabsmyndigheterna till en början att arbeta nära varandra, men nu under ledning av budgetavdelningen, som delegerade stora delar av genomförandet. RRV:s metodutvecklare och effektivitetsrevisorer blev dock alltmer kritiska till mål- och resultatstyrningen. I stället kom den årliga revisionen att bli den avdelning inom RRV som drev på utvecklingen, och det var nu cheferna för den avdelningen som hade flitigast kontakter med budgetavdelningen. I mitten av 1990-talet centraliserades idé- och metodutvecklingen återigen genom att Vestaprojektet startades. RRV ställdes nu i princip utanför arbetet. En tid därefter knöts i stället den nybildade och mer renodlade stabsmyndigheten ESV upp mot Vesta.

Mot bakgrund av att utvecklingsarbetet har letts av förhållandevis små och slutna formationer så menar jag att teorierna om grupp tänkande kan vara behjälpliga för att begripa varför

processen har sett ut som den har gjort. Viss försiktighet bör dock iaktas. Teorierna har ju i hög grad utvecklats vid studier av mer slutna och i tiden avgränsade grupper. I det här fallet kan man kanske tala om flera grupperingar som avlöst varandra. Men som påvisats har det samtidigt funnits betydande kontinuitet i dessa grupperingar genom att de hela tiden har dominerats av samma organisationer. Och det har dessutom rört sig om avgränsade delar av dessa organisationer. Det finns också exempel på personer som varit med under lång tid i dessa grupperingar.

Processen har också präglats av de två förhållanden som många menar måste föreligga för att ett grupptänkande skall kunna uppstå. Således har de frågor som aktörerna ansvarat för varit komplexa och saknat enkla svar. Miljön har också varit attraktiv genom att erbjuda statusfyllda tjänster, relativt god lön och stimulerande arbetsuppgifter. Dessutom har den rymt flera starka ledargestalter. Viktigt är också att det inom denna miljö på ett tämligen tidigt stadium spreds en uppfattning om att det bara fanns två möjliga sätt att styra förvaltningen: genom en omodern 'regelstyrningsmodell' eller genom en modern rationalistisk styrmodell. Kritikerna kom därmed nästan med automatik att betraktas som reformfiender och bakåtsträvare, vilket i sin tur kom att underbygga ett slags 'vi och dom'-tänkande.

Inom denna miljö har kritik haft svårt att få fotfäste. Tidigt kom man att fastna för ett sätt att tänka kring styrningen; vad som var problem och hur de kunde lösas. 'Vi och dom'-tänkandet har gjort att källor som hade kunnat ge information om alternativa perspektiv och handlingsmöjligheter skärmats av. Det har säkerligen funnits personer inom miljön som burit på en del kritik, men genom att diskutera internt sinsemellan har aktörerna övertygats om det riktiga i att satsa vidare på den rationalistiska styrmodellen. Stämningen kan, åtminstone periodvis, beskrivas som lätt euforisk. Delar av det ovan beskriva 'framåthastandet' kan tolkas som att förespråkarna har drabbats av övermod. Övertygade om det rättfärdiga i den egna missionen har man inte ansett sig behöva få sina idéer prövade. Att aktörerna i hög grad har hållit sig borta från de arenor där kritik förts fram och alternativa synsätt diskuterats, och att de avstått från att försöka skapa procedurer som kan säkerställa en pluralistisk diskussion och ett bredare informationssökande, talar inte emot en sådan tolkning. Det gör inte heller det faktum att vissa personer som lämnat miljön övergått från att vara entusiastiska till att bli kritiska. Typiskt för grupptänkande är ju att känslan av övermod och eufori är tillfällig och att det sker en tillnyktring när man lämnat gruppen.

En fråga om professioner

Undersökningen visar att den studerade processen tidigt kom att domineras av en särskild profession. Sammansättningen av Programbudgetutredningen innebar att ekonomer och 'budgetexperter' tog ett fast grepp om händelseutvecklingen. Utredningen innebar en massiv introduktion av ekonomisk teori, och hela styrmodellen kom att kläs i en ekonomi-administrativ, och för utomstående inte alldeles lättillgänglig, språkdräkt.

Dessa tidiga händelser fick, menar jag, långsiktiga följder. Styrmodellen blev i hög grad en angelägenhet för professionella experter med viss ekonomisk kompetens. Dessa experter blev med ens mycket efterfrågade av de aktörer som fick till uppgift att vidareutveckla, genomföra och utvärdera programbudgeteringen. De kom också att efterfrågas ute bland de myndigheter som hade att tillämpa den nya styrmodellen. Och väl på dessa myndigheter kom de att bli än mer utpräglade experter, inte minst genom långa och grundliga introduktions-utbildningar, men också genom att de till vardags kom att arbeta med styrmodellen. Ekonomi-administrationen byggdes på detta sätt successivt ut, med följden att det ekonomi-administrativa språkbruket fick ett än fastare och än vidare fotfäste i statsförvaltningen, vilket i sin tur ytterligare stärkte professionens grepp om utvecklingen. Vi kan också notera att experterna på central nivå representerat Sverige i olika internationella organ och där träffat motsvarande professionella experter från andra länder.

Att processen dominerats av en viss profession kan hjälpa oss att förstå händelseutvecklingen. Som påpekades i kapitel tre tenderar professionella experter att förlita sig på sina vetenskapligt förankrade kunskaper. Eftersom de är just experter anser de sig vara berättigade att agera med en hög grad av autonomi inom de områden där deras kunskaper är efterfrågade. Kontrollen och styrningen från utomstående 'icke-experter' bör begränsas, eftersom de ju ändå inte kan tillgodogöra sig den svåra materia som de professionella experterna har att arbeta med. Experter bör visserligen informera om läget för utomstående, men att utförligt förklara hur man ser på problem och deras lösningar för dem är inte nödvändigt, än mindre att diskutera problemen med dem. Att många problem som iakttagits i samband med olika utvärderingar inte har diskuterats särskilt utförligt, och att kopplingarna mellan iakttagna problem och föreslagna lösningar sällan har tydliggjorts, kan tolkas i detta ljus – man har inte ansett sig behöva vara mer utförlig och tydlig.

Typisk för professionella experter är också att de vänder sig till den egna professionen när problem uppträder. Internt inom den egna organisationen, på nationella och internationella konferenser och i publikationer söker man efter hur professionella kolleger resonerar kring alternativa handlingssätt. Dessa diskussioner sker emellertid inom ramen för professionens 'paradigm', och de alternativa handlingssätt som experten prövar i nästa skede tenderar därför

inte att skilja sig särskilt mycket från tidigare lösningar, i alla fall inte i utomståendes ögon. Att samma lösningar har föreslagits gång efter annan, och att ansvariga experter ägnat mer tid åt att förfina styrmodellen än att försöka förstå de problem som uppstått, kan tolkas utifrån dessa idéer – 'paradigmet' har helt enkelt inte erbjudit några alternativa lösningar.

KAPITEL 14

Avslutning

What is the point of this story? What information pertains?
The thought that life could be better, is woven indelibly
into our hearts and our brains.

Paul Simon

Detta sista kapitel innehåller två avsnitt. I det första reflekterar jag mer allmänt kring det historisk-institutionella perspektiv som jag har använt mig av, och jag gör det utifrån resultat från denna undersökning. I det andra avsnittet knyter jag an undersökningens resultat till frågan om hur regeringen styr, och kan styra, statsförvaltningen.

Historisk institutionalism – summering och reflektion

Utifrån olika vetenskapliga texter har jag i den här undersökningen hävdad att det historisk-institutionella perspektivets särprägel är av metodologisk art. Det är inriktat på att förklara stabiliteten hos politiska institutioner, och dess styrka är härvid att det förser oss med ett antal analysverktyg som tillåter oss att i en och samma studie laborera med olika typer av teorier och med olika typer av aktörer; det håller öppet för förklaringar av både aktörs- och strukturkaraktär och för att det kan vara fruktbart att studera olika skeenden i ett och samma händelseförlopp utifrån skilda analysnivåer.

Perspektivet understryker alltså de metodologiska aspekterna i försöken att förklara sociala händelseförlopp. Samtidigt har – en smula paradoxalt kan tyckas – tämligen lite utrymme ägnats i den historisk-institutionella litteraturen åt att diskutera mer hantverksmässiga metodfrågor, dvs. hur man konkret gör en historisk-institutionell studie. Genom den här studien har jag velat bidra till den diskussionen. Jag har föreslagit att stigberoenden kan prövas i tre olika steg. Nedan återger jag kort dessa steg.

Historisk-institutionella undersökningar handlar om att försöka förklara beständigheten hos politiska institutioner. I undersökningarna finns en mer eller mindre uttalad tes om att en

eller flera händelser längre tillbaka i tiden har utlöst en eller flera krafter som vidmakthållit och förstärkt institutionen i fråga. Ett första nödvändigt villkor för att driva hem den tesen är att visa att institutionen verkligen har varit närvarande under hela den undersökta perioden. En historisk-institutionell undersökning bör därför utformas så att den frågan prövas. Alla politiska institutioner torde ju förändras i något avseende över tid, och forskaren bör kunna diskutera i vilka avseenden den studerade institutionen har varit stabil, och i vilka avseenden den inte varit det. Här har jag föreslagit att man kan ta hjälp av Peter Hall som skiljer på tre olika grader av förändringar. Förändring av första graden innebär att tillämpningen av olika policytekniker modifieras, av andra graden att också själva teknikerna förnyas och av tredje graden att de grundläggande föreställningar och målsättningar som teknikerna grundas på modifieras.

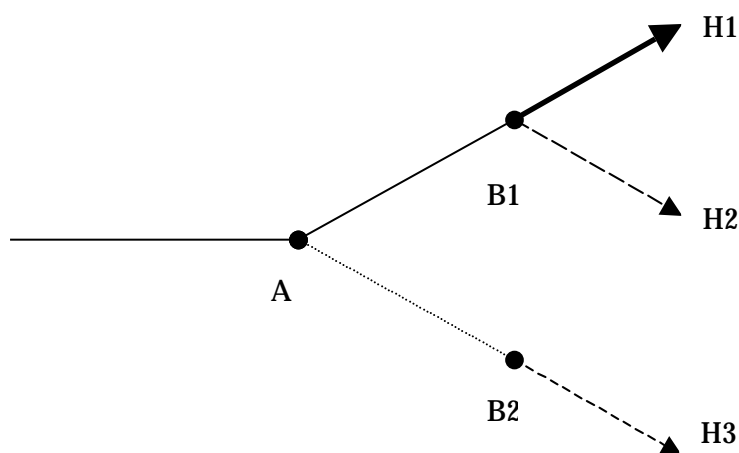
Jag har vidare föreslagit att man i ett andra steg kan ställa iakttagna förändringar i relation till kunskaper och erfarenheter om den politiska institutionen i fråga som funnits tillgängliga för ansvariga aktörer. Här görs antagandet att ansvariga offentliga aktörer normalt försöker dra lärdomar av både andras och egna erfarenheter om politiska institutioners funktionssätt och att de på basis av dessa lärdomar också försöker förändra institutionerna. I situationer där stigberoenden verkar antas lärandeprocessen halta. Om forskaren tycker sig kunna påvisa brister i det erfarenhetsbaserade lärandet kan detta ses som en indikation på att ett stigberoende har verkat. Orsakerna till att lärandeprocessen har haltat kan emellertid vara flera. Här gäller det därför för forskaren att utifrån sina empiriska iakttagelser argumentera för att bristerna i hög grad kan förklaras av ett stigberoende. Det tredje steget består i att göra just detta; det gäller att försöka visa hur stigberoendet har sett ut, dvs. att argumentera för att vissa händelser kan tolkas i termer av ett formativt moment och andra i termer av självförstärkande krafter. Nedan skall jag mer utförligt rekapitulera, men också reflektera kring, mitt tillvägagångssätt vad gäller detta tredje steg.

Om formativa moment

Begreppet 'formativt moment' är inte särskilt väl definierat i den historisk-institutionella litteraturen. Man kan kanske hävda att det inte heller är det i denna studie. Jag har emellertid gjort ett försök att tydliggöra begreppet. Jag har urskilt tre kriterier, som jag menar måste vara uppfyllda för att ett skeende skall kunna tolkas som ett formativt moment. Således menar jag att det skall präglas av väsentlighet, osäkerhet och oförutsebarhet. Det första kriteriet, *väsentlighet*, innebär att skeendet måste ha utgjort en brytpunkt mellan två olika incitaments-

strukturer. Den nya incitamentsstrukturen måste ha genererat självförstärkande krafter, dvs. strukturen måste ha formats på sådant sätt att agerandet hos olika betydelsefulla aktörer på området kom att få en stabiliserande verkan på den institution som studeras, vilket i sin tur gjorde att aktörerna kom att bli än mer betydelsefulla osv. Det andra kriteriet, *osäkerhet*, innebär att andra val måste ha legat öppna än de som träffades och som formade de nya incitamentsstrukturerna. Det tredje kriteriet, *oförutsebarhet*, innebär att konsekvenserna av valda handlingsalternativ måste ha varit oavsedda; de skulle inte ha valts om beslutsfattaren/beslutsfattarna hade känt till de konsekvenser som valda handlingsalternativ i slutändan fick. Utifrån dessa kriterier tolkade jag i denna undersökning vissa händelser under ett visst skeende som ett formativt moment. Detta moment kan sammanfattas med följande figur:

Figur 2: Det formativa momentet uttryckt i olika reella och potentiella beslutpunkter och händelseutvecklingar



I figuren illustreras de olika handlingslinjer som diskuterades i kapitel tretton. Punkt A (som jag har tolkat som det formativa momentets startpunkt) markerar det första 'vägskalet'. Här kunde utvecklingen, genom en alternativ sammansättning av 1956 års Rationaliseringsutredning, fått en annan inriktning, mer präglad av mångfald och ömsesidig kontroll mellan RRV och Statskontoret (H3). Denna inriktning kunde kanske också ha förstärkts genom det potentiella beslutet (den hypotetiska beslutspunkten B2) om att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över programbudgeteringen. Utvecklingen tog dock en annan inriktning vid punkt A, nämligen den faktiska (H1). Men denna inriktning kunde möjligen ha brutits vid nästa 'vägskalet', punkt B1 (som jag tolkat som det formativa momentets slutpunkt) om Gunnar Sträng valt att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över programbudgeteringen och om han reviderat beslutet från 1960 och tydliggjort gränserna mellan de båda stabs-

myndigheterna. I så fall hade vi i likhet med H3 kanske kunnat få en mer pluralistisk och öppen diskussion kring den rationalistiska styrmodellen (H2). Nu fattades dock ett annat beslut vid punkt B1, som innebar att inriktningen på händelseutvecklingen (H1) förstärktes.

Figuren visar på svårigheterna att klart särskilja de konstituerande delarna av stigberoendet från de reproducerande. Undersökningen visar att olika självförstärkande krafter utlöstes vid olika tillfällen under det formativa momentet. Således utlöstes den kraft som i föregående kapitel diskuterades under rubriken byråkratiska imperier – 'imperiekraften' – redan vid punkt A. Även de båda andra krafterna kan spåras tillbaka till denna punkt, men till skillnad från 'imperiekraften' utlöstes de inte vid detta tillfälle. Snarare skapades vid punkt A förutsättningar för dessa båda krafter att utlösas. Och dessa förutsättningar var just utlösandet av 'imperiekraften'; de beslut och händelser som utlöste 'enklavkraften' och 'professionskraften' – den organisatoriska och verksamhetsmässiga sammanflätningen av RRV och Statskontoret, och Programbudgetutredningens form – kan i hög grad förklaras av 'imperiekraften'. Processen under det formativa momentet får här i hög grad karaktären av ett reaktivt stigberoende. Som nämdes i kapitel två – dock bara i en not – innebär reaktiva stigberoenden att initiala händelser sätter igång en kedja av reaktioner som styr det fortsatta förloppet. Utvecklingen är reaktiv för att varje händelse i förloppet i hög grad är en reaktion på närmast föregående händelse. Undersökningen visar därmed, vilket kan ses som ett resultat, risken med att – som jag har gjort i denna undersökning – på förhand utgå från bara endera av de båda stigberoendetyperna.

Undersökningen visar här också att det formativa momentet inte behöver vara så särskilt momentant. I den här undersökningen sträcker det sig ju över hela åtta år, från 1956 till 1963. Begreppet formativt moment är här kanske inte helt träffande, och kanske heller inte alldeles riskfritt. Möjligen riskerar det att skapa föreställningar om att forskaren måste identifiera en mer ögonblicklig konstituerande händelse. Kanske borde vi i stället för formativa *moment* tala om formativa *processer*.

Man kan invända att det är mitt sätt att tolka det formativa momentet som är problematiskt. Kan ett formativt moment verkligen sträcka sig över åtta år? Hade inte punkt A i figuren ovan ensamt kunnat tolkas som ett formativa momentet? Det beror förstås på hur man väljer att definiera formativa moment. Givet min definition var processen, enligt min mening, fortfarande i hög grad av konstituerande karaktär vid punkt B; jag menar att processen också då präglades av väsentlighet, osäkerhet och oförutsebarhet, även om krafter redan hade börjat verka som gjorde att osäkerhetskriteriet kan diskuteras. Här kan man förstås hävda att det

alltid råder en viss grad av osäkerhet, vilket gör att vi i praktiken alltid har att göra med konstituerande processer. Så kan man förvisso se det (om man inte menar att sociala händelseförlopp kan vara helt deterministiska, vilket jag inte menar). Men nu är ju historisk institutionalism en *teoretisk föreställning* om kausalitet, och som en sådan gör den av analytiska skäl våld på verkligheten genom att förenkla och generalisera. Och i den här specifika frågan utgår perspektivet, som jag ser det, från att det i ett visst skede – när de självförstärkande krafterna har verkat tillräckligt länge – är rimligt och fruktbart att betrakta den inledande konstituerande processen som avslutad.

Om självförstärkande krafter

Undersökningen visar att ett stigberoende kan omfatta flera olika självförstärkande krafter. I det här fallet har de varit tre till antalet. Dessa har visserligen alla varit av maktkaraktär, men de har varit grundade i olika byråkratisyner. Med avseende på sådant som motiv, intentioner och rationaliteter har de ageranden som legat till grund för stigberoendet alltså varit av mycket varierande slag. Detta kan väcka frågor om hur de olika självförstärkande krafterna har förhållit sig till varandra. Går de byråkratisyner som ansvariga aktörers ageranden har tolkats utifrån verkligen att förena? Kan man hävda att aktörerna har vidmakthållit den rationalistiska styrmodellen genom att *både* agera strategiskt och utifrån egenintresset, som ju 'imperiekraften' utgår från, *och* icke-strategiskt och mer med allmänintresset för ögonen, som de båda andra krafterna utgår från?

Jag menar att man kan det. Av undersökningen framgår hur denna problematik hanteras inom det historisk-institutionella perspektivet, såsom jag använt mig av det. *För det första* visar undersökningen på betydelsen av att man i en och samma studie kan laborera med flera olika analysnivåer. Visserligen kan hävdas att undersökningen pekat ut 'triumviratet' budgetavdelningen, RRV och Statskontoret som en viktig aktör, eller *den* viktiga aktören, för händelseutvecklingen. Samtidigt visar studien att utvecklingen bara delvis hade gått att begripa om den hade studerats enbart utifrån enheter på sådan hög analysnivå. För att nå djupare förståelse har det varit alldeles nödvändighet att öppna den 'svarta box' som 'triumviratet' har utgjort. 'Triumvirat' har inte betraktats som *en* aktör. I stället har mindre delar av de tre organisationerna – ibland avdelningar, ibland enheter och ibland enskilda personer – stått i fokus för analysen. Detta har gjort det möjligt att momentant tolka olika ansvariga aktörers agerande inom 'triumviratet' utifrån olika byråkratisyner. Så vill jag t.ex.

mena – även om man inte kan dra några knipskarpa gränser – att 'imperiekraften' har varit mer tillämplig på lednings- och chefsnivå än på enhets- och handläggarnivå och att det omvända gällt för 'enklavkraften' och 'professionskraften'.

För det andra hanterar det historisk-institutionella perspektivet den nämnda problematiken genom att historisera: Alla tre byråkratisynerna har inte varit lika framträdande under hela den undersökta perioden utan deras respektive förklaringsvärde har skiftat över tid. Jag har redan pekat på att 'imperiekraften' föregick, och utlöste, de båda andra krafterna. Jag vill också hävda att 'imperiekraften' var som starkast under de inledande faserna i händelseförloppet och att den sedan kom att försvagas en del. För 'professionskraften' verkar utvecklingen ha varit omvänd, dvs. dess styrka har efter hand ökat i betydelse. 'Enklavkraften' verkar ha följt ett tredje mönster, där styrkan har varit mer varierande över tid.

Detta sista resonemang kan kanske förbrylla. Jag har ju tidigare hävdad att stigberoenden upprätthålls genom 'självförstärkande' krafter. Hur kan man då hävda att vissa krafter har minskat och andra varierat i betydelse över tid? Här menar jag att begreppet 'självförstärkning' kan vara missledande. Prefixet "själv" gör att begreppet får en inte så lågt ljudande deterministisk klang. Stigberoenden fortgår dock inte med automatik. Det handlar ju om *sociala* processer, och denna undersökning visar tydligt att processerna kräver handlande aktörer. Ser vi t.ex. till 'imperiekraften' kan man visserligen hävda att 'självförstärkningen' har bestått i att vissa aktörer genom en viss initial organisering fick en stark position, som gjorde att de fick fler uppdrag och mer resurser, som gjorde att de fick mer kompetens och en ytterligare förstärkt position, som gjorde att de fick fler uppdrag och mer resurser osv. På denna beskrivningsnivå får processen onekligen ett deterministiskt drag. Men analyseras processen närmare framgår att ansvariga aktörer vidmakthållit och stärkt sina positioner genom olika typer av *aktivt agerande*; de har genom att omorganisera verksamheter och personer, och genom att styra informationsflödena, kunnat hålla andra mekanismer, som har haft karaktären av "decreasing returns", på avstånd. De båda andra krafterna har också krävt olika typer av aktivt agerande från de ansvariga aktörernas sida. När jag hävdar att 'imperiekraften' minskat och 'enklavkraften' varierat i betydelse är det aktivitetsnivån i denna typ av agerande bland ansvariga aktörer som minskat och varierat, inte incitamenten och benägenheten att lägga uppdrag och resurser på dessa aktörer.

*

Jag har i detta avsnitt framhållit några betraktelsesätt och tillvägagångssätt för den som vill studera politiska institutioner utifrån ett historisk-institutionellt perspektiv. Därmed menar jag förstås inte att alla metodologiska frågetecken har rätats ut. Mina förhoppningar är betydligt mer blygsamma. Jag vågar dock hoppas på att undersökningen kanske kan väcka ett ökat allmänt intresse för det historisk-institutionella perspektivet. Kanske väcker den också ett antal mer konkreta frågor och funderingar kring hur man kan betrakta och använda perspektivet. Det viktiga är trots allt inte att snabba svar levereras utan att frågor ställs och diskussioner fortsätter att föras, och då gärna i en bredare krets.

Att styra förvaltningen

Jag vill avsluta denna avhandling med att föra en kort diskussion kring regeringens styrning av förvaltningen. Frågan hur regeringen styr förvaltningen har visserligen inte uttryckts explicit i avhandlingens syfte, men samtidigt rymmer undersökningen en hel del iakttagelser som har med regeringens styrning av förvaltningen att göra. Och inte minst mot bakgrund av vad som sagts ovan, angående den stora efterfrågan på alternativa idéer om hur staten kan styras, kan det vara värt att reflektera en stund kring dessa iakttagelser.

Undersökningen kan sägas innehålla två typer av iakttagelser vad gäller regeringens styrning av statsförvaltningen. Dels har jag *refererat* ett stort antal dokument där frågan diskuterats, såsom utvärderingar, redogörelser för försöksverksamheter, metodskrifter, utredningar, mer allmänna dokument om planering och styrning, forskningsrapporter etc. Dels utgör undersökningen i sig ett slags *fallstudie*; den skildrar ju hur en stor del av ett visst politikområde – förvaltningspolitiken – har styrts under en ganska lång tid.

Undersökningen kan, vad gäller regeringens förvaltningsstyrning, sägas ge både dystra och förhoppningsfulla besked. Vad gäller den rationalistiska styrmodellens funktionsduglighet har många 'refererande iakttagelser' varit rätt nedslående. De vittnar ju om att modellen, trots långvariga och intensiva ansträngningar, har haft förtvivlat svårt att fungera som avsett. Inte heller den andra typen av iakttagelser är här särskilt upplyftande. Avsikten har förstås varit att den rationalistiska styrmodellen skall tillämpas också på det förvaltningspolitiska området. Men när 'resultatstyrarnas' egen förmåga till resultatstyrning nu har skärskådats visar det sig att de knappast har förmått leva upp till (de egna) ambitionerna. Modellen bygger ju på en föreställning om det värdefulla i att 'se bakåt' och förändra verksamheter på basis av erfarenheter av deras resultat. Erfarenheter från genomförandet har emellertid bara i begränsad

utsträckning tillåtits påverka tänkandet kring styrmodellen – den som vill hävda att resultatstyrning har tillämpats på resultatstyrningen får anstränga sig.

Att den rationalistiska styrmodellen inte fungerat särskilt väl inom detta och andra områden innebär förstås inte att alla reformer som ägt rum under de senaste fyrtio åren vad gäller styrningen i staten har varit förkastliga. Det är t.ex. svårt att hävda någonting annat än att det har varit nödvändigt att försöka avlasta regeringen och dess kansli arbetsuppgifter genom att delegera frågor till myndigheterna. Likaså har det funnits goda skäl att tydligare försöka ange arbetsuppgifter och planeringsförutsättningar för myndigheterna och i ökad utsträckning försöka ta reda på hur de statliga verksamheterna fungerar och vilka effekter de får. Detta hade nog varit framträdande drag i reformarbetet alldeles oavsett hur det hade organiserats.

Nu är det emellertid inte om denna övergripande inriktning på reformarbetet som min undersökning har handlat. Frågan har i stället gällt den starka fokuseringen på och permanenten hos betydligt mer specificerade idéer och metoder. Och det är inte alls lika säkert att dessa idéer och metoder hade varit så framträdande och uppvisat sådan beständighet om förvaltningspolitiken hade organiserats annorlunda. Undersökningen visar också, att när den rationalistiska styrmodellen väl har utmanats och diskuterats på ett mer grundläggande sätt har det i hög grad skett på grund av olika organisationsförändringar inom verksamhetsområdet. Här finns många exempel. Några gäller förändringar på central ledningsnivå, som när nya ministerposter inrättades och när gamla avvecklades; jag tänker främst på Bo Holmberg som civilminister 1982, Jan Nygren som 'samordningsminister' 1995 och Britta Lejon som 'demokrati- och förvaltningsminister' 1997. Andra exempel gäller förändringar på myndighetsnivå, som när Rune Berggren 1974 ersatte Lars Lindmark som chef för RRV, när Statskontorets planeringsavdelning inrättades 1970 som ett slags 'think-tank' eller när RRV 1997 gjordes om till ett renodlat revisionsorgan. Alla dessa förändringar medförde att verksamheter inleddes där man mer eller mindre snabbt och mer eller mindre direkt och kraftfullt kom att kritisera de dominerade rationalistiska styridealerna. I föregående kapitel har jag även visat, att också förespråkarna för den rationalistiska styrmodellen i försök att avvärja kritik i hög grad, och med betydande framgång, har styrt genom att just (om)organisera verksamheter och personer.

Här kan undersökningen sägas ge förhoppningsfulla besked. Låt vara att effekterna av nämnda organisationsförändringar inte alltid har varit avsedda; det gäller kanske särskilt sådana som genererat mer kritiska diskussioner kring den rationalistiska styrmodellen. Men det är inte poängen här. Poängen är att det faktiskt har gått att påverka verksamheterna och att

de har kunnat påverkas genom relativt små, men samtidigt konsekvensrika, ingrepp. Vad ingreppen i stor utsträckning har handlat om är mångfald. När flera olikartade aktörer genom skilda organisatoriska arrangemang givits tillfälle att påverka utvecklingsarbetet, och särskilt när dessa påverkansmöjligheter har tagit formen av ett mer konkret och aktivt deltagande, då har också en mer kritisk och reflekterande diskussion kring den rationalistiska styrmodellen uppstått. Och omvänt, när utvecklingsarbetet genom olika organisationsförändringar lagts i händerna på färre, och mer likartade, aktörer har de mer kritiska och reflekterande diskussionerna uteblivit eller avstannat.

En lärdom som kan dras av denna fallstudie är att det kan vara riskabelt att låta en begränsad krets av offentliga aktörer ensam hantera ett politikområde under en längre tid. I det här fallet har omvandlingstrycket blivit alltför svagt, med följderna att aktörerna har hamnat i en s.k. kompetensfälla, dvs. de har blivit allt duktigare på att göra det som de har gjort, trots att det inte har lett till några tydliga positiva resultat, samtidigt som stimulansen att göra någonting annat har avtagit.¹ Att nya verksamhetsmål har formulerats för de ansvariga aktörerna och att löpande och detaljerad resultatinformation från dessa aktörer har nått de politiska beslutsfattarna tycks inte nämnvärt ha påverkat denna utveckling. Vad som däremot har påverkat utvecklingen är hur ansvariga aktörer (myndigheter, enheter, personer) har varit inordnade i de system av organisationer, personer, regelverk och procedurer som kringgärdat dem. Inordnandet har haft stor betydelse vad gäller förutsättningarna för aktörerna att konfronteras med kritiska frågor och alternativa perspektiv, och därmed också för deras benägenhet att reflektera på ett mer grundligt sätt kring kunskaper och erfarenheter som efterhand har vunnits om den studerade politiska institutionen.

Det kan förstås ha funnits fördelar med att inte inordna ansvariga aktörer på så sätt att de ständigt hade tvingats fundera på sitt eget agerande. Här finns ett slags spänningsförhållande mellan lärande och organisation.² Organisering syftar delvis till att skapa principer och procedurer för handlandet som gör att organisationsmedlemmarna skall slippa reflektera över om det man gör är det allra bästa; organiseringen är här ägnad att effektivisera verksamheten.³ Att kontinuerligt fundera över om man gör rätt saker tenderar att verka upplösande på organiseringen. Samtidigt finns det naturligtvis en fara i att inte alls fundera över om man gör rätt saker. En organisation måste ständigt balansera mellan å ena sidan att föra ut grundläggande idéer och synsätt bland medlemmarna, och skapa rutiner och procedurer med utgångs-

¹ Levitt och March 1988 s. 322 f.

² Jacobsson och Sundström 2001 s. 27.

³ Ivarsson Westerberg 2002.

punkt i dessa idéer och synsätt, och å andra sidan att ifrågasätta dessa grundläggande tankemönster och därmed också etablerade rutiner och procedurer. Problemet i det fall som har studerats här är, tycks det mig, att vågskålen har tippat över alldeles för mycket åt det ena hållet.

Man måste naturligtvis vara försiktig med att utifrån denna enskilda undersökning skriva ut allmänna recept om hur regeringen bör styra förvaltningen. Det tänker jag heller inte göra. Vad jag däremot vill göra är att utifrån olika iakttagelser i undersökningen – såväl 'refererade iakttagelser' som iakttagelser från undersökningen betraktad som ett fall – väcka frågan om inte senare års starka fokusering på den rationalistiska styrmodellen mer allmänt har trängt undan alternativa sätt att tänka kring styrning. Visserligen har ansvariga aktörer alltsedan försöken med programbudgetering understrukt betydelsen av verksamhetsanpassning. Samtidigt har inga ordentliga försök gjorts att klargöra vad som avses med begreppet. Av denna undersökning att döma tycks emellertid ambitionen ha varit att anpassa metoder och tekniker inom ramen för någonting ganska snävt. Styrmodellens grundkomponenter skall, det är åtminstone så jag tolkar utvecklingen, gälla generellt i förvaltningen. Överallt och i alla sammanhang skall t.ex. SMARTA mål anges, prestationer och effekter mätas och kostnadsberäknas av de enheter som svarar för verksamheterna, detaljerade och sifferrika redovisningsdokument produceras, granskas och bearbetas etc. På samma sätt är det meningen att regeringen *generellt* så långt möjligt skall avhända sig olika beslut av administrativ karaktär, t.ex. gällande rekryteringsfrågor, lokalisering och intern organisation. På många områden har den långtgående delegeringen säkerligen varit befogad, men på vissa har den kanske drivits väl långt, t.ex. för den som i ökad utsträckning vill styra genom att organisera. Med tanke på att de statliga verksamheterna innehållsmässigt är mycket olika och dessutom kopplade på mycket varierade sätt till omgivningen kan det kanske finnas anledning att i högre grad fundera kring hur *olika* styrformer skall kombineras inom skilda områden: Hur en myndighet skall inordnas i sin omgivning för att öka förutsättningarna för orienteringsförmåga och anpassning, i vilken utsträckning olika administrativa beslut skall delegeras till myndigheten och i vilken utsträckning olika rationalistiska styrmetoder och -tekniker skall tillämpas på den bör kanske i högre grad prövas från fall till fall och dessutom från tid till annan.

Här inträder förstas frågan hur en sådan verksamhets- och situationsanpassning av styrningen till olika verksamheter särart konkret skall göras. Vilka kriterier skall t.ex. tillämpas när man funderar över olika styrformers lämplighet? För vilka verksamheter kan t.ex. den rationalistiska styrmodellen sägas vara mer respektive mindre lämplig? Och vilka verksamheter bör inordnas i sin omgivning så att de mer kontinuerligt konfronteras med

alternativa idéer och synsätt, och för vilka verksamheter kan ett sådant inordande vara förknippat med risker? En fråga gäller också om dessa frågor överhuvudtaget skall överlätas på olika centrala aktörer, eller om system för styrning i huvudsak bör byggas av aktörer verksamma inom och med god kännedom om respektive område. Bör departement och myndigheter i ökad utsträckning själva fundera ut hur styrprocesserna skall se ut, vilken information som behöver utbytas och vilka arenor för reflektion och strategiutveckling som behövs inom deras respektive områden? Detta är utomordentligt svåra frågor, men ett första steg är förstås att de överhuvudtaget ställs – att man börjar tänka lite vidare kring begreppet verksamhetsanpassning. Att, som vissa ansvariga aktörer (se kapitel tolv), begränsa verksamhetsanpassningen till att gälla sådant som målformuleringar framstår som tämligen meningslöst. Att *inte* verksamhetsanpassa innebär ju i så fall att alla verksamheter ges samma mål. Kanske bör man ställa frågan hur *styrningen* skall verksamhetsanpassas, inte hur *resultatstyrningen* skall verksamhetsanpassas. Den senare formuleringen tenderar, vad det verkar, att skapa en del blockeringar i sättet att tänka kring styrningen.

Den uppmärksamma läsaren noterar att diskussionen ovan ligger i linje med olika 'refererade iakttagelser' som gjorts i denna undersökning. Så är det definitivt. Mina resonemang har stora likheter med dem som fördes av olika aktörer under framförallt 1970-talet (se kapitel nio). Man kan uttrycka det som att det fall som jag har studerat styrker de rationalistisk-kritiska resonemang och förslag som fördes fram då. I den bemärkelsen har undersökningen kanske givit ett – om än litet – mera allmänt bidrag till styrningsdiskussionen. Möjligen kan man också hoppas på att undersökningen ger viss vägledning och inspiration åt dagens idé- och metodutvecklare inom statsförvaltningen att gå ner i stabsmyndigheternas arkiv och damma av några av de skrifter om styrning och organisering som myndigheterna har givit ut under åren. Det är oroväckande, menar jag, att dessa skrifter har kunnat glömmas bort, och glömmas bort så fort. Här, som inom många andra områden, har ju många goda tankar tänkts förut; svårigheten ligger i att tänka dem en gång till, för att travestera Goethe.

Summary

Part I – points of departure

Research problem and purpose

In recent years extensive efforts have been made to introduce and apply a particular steering model in the Swedish public administration, called management by results. According to the official picture the model was introduced at the end of the 1980's. The motives stated were important. The political power was to be consolidated by a re-establishing of the government's steering over an increasingly larger and more complex administration. Meanwhile, the activities within the administration were to be vitalized and made more efficient.

In studies regarding the development of the management by results, two interesting observations tend to recur. Partly it is emphasized that the roots of the steering model go considerably further back than the 1980's. It is being stated that the model referred to is a certain kind of steering model – a rationalistic steering model – which was introduced in practice already in the 1960's under the name of program budgeting. It is also stated that this rationalistic steering model has been a target of continuous and sometimes severe criticism, but that the criticism has not brought about any actual testing of the model. The other observation made is that the actors who have been responsible for the steering model – in terms of development of ideas and methods, education, information, evaluations etc. – have been few and have formed a homogeneous and secluded group, highly dominated by bureaucrats. These two observations raise a number of questions concerning the development of the steering model in the Swedish public administration.

The purpose of this dissertation is partly to describe the historical presence and the constancy of the steering model in the Swedish public administration, and partly to explain the model's degree of change/stability.

The two observations mentioned above have guided this work. The first one – the fact that the roots of the model go a long way back in time – has been the basis for the choice of methodology. Hence the model's development is studied from a historical-institutional perspective. The other one – the fact that the responsibility for the steering model's development has been concentrated to a small number of actors at a civil servant level – has been the basis for the choice of theory. Hence the study departs from different theories of the power of bureaucracy.

The historical-institutional perspective is relatively recent. During the last ten years it has been diligently discussed and further elaborated. The discussion, partly conducted within the frame of the so-called neo-institutionalism, has been about everything from what ontological points of departure the perspective has, to the way in which different terms within the perspective are to be understood and applied. This discussion is undoubtedly extremely active. *A supplementary purpose* of the study is

to contribute to the discussion on how to regard and adopt the historical-institutional perspective. The intention is to suggest one way in which the perspective can be regarded and adopted. The purpose is also, by applying the perspective to an empirical case, to show how it can be used in a concrete way and what kind of knowledge it generates. Finally there is also an ambition to reflect upon different ideas and terms within the perspective, departing from the results of the study.

The rationalistic steering model

In the study the term ‘the rationalistic steering model’ is given a rather precise content. A number of basic presumptions of both an ontological and an epistemological kind are used as starting points, namely:

- that the public sector can be divided into two relatively clear-cut and stable spheres: one political and one non-political/administrative,
- that the politicians currently can formulate clear and measurable goals, which can be deconstructed in a fruitful way into more well-defined goals in a hierarchic chain going deep down in specific administrative organs,
- that individual administration units are able to map out, in a way easy to overview, the causal connections between their own performances and the effect of the performances,
- that individual administration units are able to, devoid of value judgments, currently report back information to the government about the effect and cost of their different performances,
- that results on low levels can be aggregated at higher levels and be made the base for new decisions on goals, result requirements and resources.

The main objectives of the steering model are derived from these basic assumptions, by changing the word “can” in the basic assumptions to “shall”. Hence the public sector not only can but *shall* be divided into one political and one administrative sphere; the politicians not only can but *shall* also formulate clear and measurable goals for all the different parts of the administration etc.

Historical institutionalism

Historical institutionalism focuses on the change and, above all, the stability of political institutions. The perspective underlines the importance of a certain kind of process called path dependence. In a vigorous way of putting it, the idea is that, during the formative period, a number of relatively contingent events occur, triggering a course of events in a way such that the development is formed by increasing returns (positive feedback) implying that the course of development not only is maintained but also reinforced over time. Institutional reproduction can be categorized in terms of utilitarian, functional, legitimation and increasing returns of a power-based character. As mentioned, this study focuses on increasing returns of a power-based character.

The point of departure for a power-based approach is that political institutions distribute power, e.g. resources and information, differently among actors and that actors therefore also have different possibilities and different motives to influence an institution. Actors whose power position is

strengthened initially by an institutional arrangement, will consequently have the incentives and the possibilities to act in a way such that the institution is surrounded by further arrangements, which will reinforce their power position even more, and so on. This kind of increasing returns of a power-based character may have different bases. In this study the actors are represented by public organizations and individual bureaucrats, and I start from a number of different perspectives of the power of bureaucracy. The first perspective can be described as traditional. The bureaucracy is here seen as a neutral and loyal tool in the hands of the popularly elected politicians – its power is firmly restricted. The other perspectives – bureaucratic empires, bureaucratic networks, bureaucratic routines, bureaucratic enclaves, bureaucratic professions and bureaucratic institutions – are all critical in relation to the first one. They emphasize different possibilities and motives for the bureaucracy to break down the desirable hierarchy described in the traditional perspective.

The way it is applied in this study, the historical-institutional perspective differs in a fundamental way from its two neo-institutional ‘cousins’, rational-choice institutionalism and sociological institutionalism. These two start from fundamental and well worked-out ideas of the actors’ behavior – the rational-choice institutionalism from ‘Economic Man’ acting from a logic of consequences, and the sociological institutionalism from ‘Sociological Man’ acting from a logic of appropriateness. These two ‘models of man’ imply that the perspectives can be characterized as two more full-blown social scientific theories. The overall goal of the research within these theoretical perspectives is also to further elaborate and refine these ‘models of man’.

The historical-institutional perspective lacks a ‘model of man’ of its own. It has been stated, as it is stated in this study, that the intention is in fact not to create a separate ‘model of man’ or to decide which ‘model of man’ is the best. The historical-institutional perspective has, according to this interpretation, a somewhat different purpose. It is not so much about testing and creating explanatory theories as borrowing established middle-range theories in order to explain, through the study of historical processes, the stability and the continuity of unique and complex phenomena that are considered important by the researcher. In this work we should not *in advance* decide neither which model is the most important, nor on which level of analysis the most important actors can be found. The main thing is rather to keep open for explanations of both actor- and structure-character and for different kinds of ‘model of man’. It is also important to open up for the fact that it can be fruitful to study different stages within one and the same course of events with different levels of analysis as starting point (individuals, units, agencies, or the whole administration). The force of the historical-institutional perspective is that it provides us with a number of tools which make this work easier. Hence, according to this interpretation the perspective is primarily structural and its character is rather of a methodological than a theoretical kind.

Within historical institutionalism an empirical case is consequently not a means of achieving an all-embracing theoretic goal in the same direct way as in rational-choice institutionalism and sociological institutionalism. The case is to a higher degree a goal in itself. However, this does not

mean that we are dealing with purely descriptive case studies, where the researcher only presents “one damn thing after another”. The purpose is indeed to explain events, but these explanations are qualitatively different from those found in traditional variable-oriented analyses. Rather than showing *that* one independent variable has an effect on one dependent variable in a certain, general way, the research should focus on showing *how* different variables stand in relation to each other and influence each other over time. The important thing is to catch and reconstruct the dynamics and the interplay between many different factors, by making a large number of observations during a long period of time. These observations cannot, however, be made unrestrained but are directed by certain settled methodological and theoretical ideas about how the process is developing. This kind of case method, implying a mapping of the way in which processes are developing with respect to theoretically relevant variables, is sometimes called “process tracing”.

Part II – the Empirical Story

The study mainly consists of document studies. These studies have been complemented by some forty interviews. There are also some elements of participant observation. The empirical material is presented in the shape of a rather long story about the development of the rationalistic steering model (chapter five to twelve). It is a chronologically constructed account and analysis of different events and decisions considered interesting, given the methodological inception and theoretical points of departure of the study. The description runs from the 1940’s to around year 2000, with the emphasis on the period 1960-2000.

The description of the course of events is rather matter of fact and close to the empirical events. It concerns who has been responsible for and managed the development work with the rationalistic steering model, how the work has been conducted and what the responsible actors have had to say about this rationalistic steering model. A large number of policy documents, investigations, propositions and bills, experimental work, evaluations, publications on information and methods etc, are presented. At the end of each chapter the observations are summarized and analyzed.

Part III – concluding analysis and final conclusions

In the third and final part of the dissertation an attempt is made to interpret the empirical story in a more explicit way, with the historical-institutional tools of analysis presented in the dissertation’s first part as a starting point. This analysis is conducted in three steps.

The first step consists of a discussion regarding whether the rationalistic steering model has in fact been present during the entire examined period, i.e. from the beginning of the 1960’s to this day. This question is rather tricky – what shall, strictly speaking, be regarded as stability, and what shall be regarded as change? Over time all political institutions would seem to change in some respect.

However, it can be both enlightening and purposeful to separate *different "levels"* of change. Borrowing from Peter Hall, policymaking can be said to take place on three such levels. Changes taking place on the lowest level, concerning modifying the precise settings of techniques, are characterized as changes of the first degree. Changes of the second degree imply a renovation of the very techniques as well, and when the techniques as well as the fundamental conceptions and objectives on which the techniques are based are being modified, we are dealing with changes of the third degree.

The study demonstrates that the rationalistic steering model was introduced in the Swedish public administration already by the program budgeting in the 1960's. The program budgeting contained all the fundamental assumptions and objectives presented above. The program budgeting term was phased out later on, but the "new" steering models that followed, e.g. management by objectives and management by results, were hardly new considering the *fundamental assumptions and objectives* that constitute the steering models. The different techniques that have been developed in order to realize the fundamental objectives of the steering model also present a considerable stability. However, the stability is not as tangible as for the fundamental assumptions and objectives. The study shows that new techniques have been added gradually. At the same time it is clear that many of the techniques which are central to the rationalistic steering model appeared already at an early stage of the course of events. One thing that has been changed to a rather large extent is the application of different techniques. The development work has mainly consisted of exact adjustment and further development of the existing techniques. Hence, the conclusion here is that the process has shown quite a lot changes of *the first degree*. Changes of *the second degree* have occurred more seldom, and changes of *the third degree* hardly at all.

The second step in the historical-institutional analysis implies that the changes are put in relation to the knowledge of the steering model that has been available for the responsible actors. It is assumed that the responsible actors normally try to learn from the experience gained by themselves and others regarding the steering model's way of functioning. It is also assumed that the actors, on the basis of these lessons, normally try to change the institutions. If the trend of events has been characterized by a path dependence we can expect this learning process to be limping, e.g. because of insufficient collection of knowledge or doubtful interpretations of the knowledge collected.

The survey shows that the learning process has significant deficiencies. One thing is particularly obvious when the learning is being examined, namely the fact that the responsible actors almost systematically have ignored experience which has been gradually produced. The knowledge and the experience available regarding the conditions for forming a functioning information- and steering-system of the kind repeatedly suggested and tested, have not been properly used. For example, decisions on introducing different techniques and methods in government have generally been made before the experiments with these techniques and methods have been finished and reported. The organization and content of the experiments indicate also that they have primarily been regarded as

tools for developing and refining existing ideas and techniques, not for trying and testing them. It is also remarkable that the knowledge that has been collected through the evaluations has hardly ever been compared to earlier experiences. There are plenty of “cloned evaluations”. Observations and formulations found in evaluations of the 1970’s are very similar to observations and formulations found in evaluations of the 1990’s. To a large extent the same general successes have been reported (and emphasized), the same concrete problems have been reported (and defused) and the same solutions have been suggested (without further relating to the problems observed). And the responsible actors do not seem to have actually paid attention to, or maybe not wanted to point out, the fact that the successes and problems reported, as well as the solutions suggested, have already been accounted for previously. One gets the impression that the wheel has been reinvented again and again.

The solutions suggested by responsible actors have to a large extent been about refining the system and continuing the developmental and educational efforts, i.e. changes of the first degree. Problems have been regarded as temporary and have not generated any more fundamental analyses or questioning. When differences have arisen between model and practice during the realization, it has constantly been taken as a pretext for the efforts to be even stronger. To a “popperian” the process must seem dubious. Never once have the responsible actors discussed the question of what observations must be made in order to make way for a more fundamental questioning of the steering model. The evaluations have not been cumulative. The fact that the same severe problems have been observed time after time has not brought about further steps forward, e.g. in the shape of studies intended to test the validity of the steering model’s fundamental assumptions. On the contrary, the problems have been answered with the standing argument that it is new ideas that are being tested and they need time in order to have an effect. Certainly there have been studies in which the steering model’s assumptions and objectives have been discussed and questioned. They have been produced by other actors. But even though many of them have existed in the very vicinity of the responsible actors, these discussions and questionings never seem to have got very close to the concrete methods development work. Through the whole process the rationalistic steering model’s fundamental assumptions and objectives have still been the starting point for the work.

The conclusion is that the experience gained has, to a large extent, only been used for so-called single-loop learning, i.e. modifications within the scope of dominating and fundamental patterns of ideas and thoughts, and not for double-loop learning, which is about questioning these fundamental patterns of ideas and thoughts as well. However, there has been experience available which, if properly used, should have brought about discussions concerning more comprehensive and, above all, more profound changes, i.e. double-loop learning. In addition, even more experience of that kind could have been collected if the experimental work and evaluations would have been carried out in a more professional way.

It is established in the study that there are certainly many different circumstances which limit different organizations’ learning ability. In this case, however, it is stated that the learning has been so

defective that it hardly can be explained by such general learning difficulties. Instead it is asserted that the insufficient learning process to a large extent can be explained by forces of a path dependence character, and that the process would have looked different if these forces had not been operating.

The third and final step in the historical-institutional analysis consists of a discussion of the character of this path dependence. A path dependence process is introduced by a formative phase. In the survey it is maintained that such a phase is characterized by essentiality, in the way it constitutes a point of refraction between two different incentive structures. The new incentive structure creates increasing returns, i.e. the structure is formed in such a way that the behavior of some central actors in the area has a stabilizing effect on the institution being studied, which in turns makes the actors even more important, and so on. Formative phases are characterized also by uncertainty, since there are several different alternatives of acting, and unpredictability, since the consequences of the choices made in the formative phase are unintended.

With these tools of analysis at hand the years around 1960 are interpreted as a formative phase. It is asserted that different events and decisions made at this time created three different kinds of increasing returns which were to have a stabilizing effect on the institution studied. These three forces are interpreted from three bureaucratic perspectives of power presented in the dissertation's first chapter: bureaucratic empires, bureaucratic groups and bureaucratic professions.

Firstly, it is maintained that different decisions made in the formative phase gave a small number of responsible organizations – in particular the Budget Bureau, the National Audit Office and the Swedish Agency for Public Management – and some persons within these organizations, the incentives and the possibilities to uphold the institution. As it happened, it was in their own (self)interest to maintain and develop the institution. By achieving strong positions at an early stage they were in fact able to work for this. By organizing activities and persons and by controlling the information flow, they were able to keep and strengthen the control of the institution.

Secondly, it is maintained that the development work for long periods of time, and as a consequence of different initial decisions, has been directed by small and rather secluded groupings, composed of persons from the above mentioned organizations. Tendencies towards 'groupthink' have arisen. By mainly discussing internally among themselves, and by shutting off sources which could have given information about alternative perspectives and ways of acting, the persons within these groupings have become more and more convinced of the fact that continuing developing the institution studied is the proper thing to do.

Thirdly, it is maintained that one particular profession got a firm grip of the course of events at an early stage of the process and as a consequence of different decisions made in the formative phase. The institution was to be dressed in an economic-theoretical linguistic garment from the beginning, which had the effect that there was a particularly great demand of a certain kind of experts within the responsible organizations, as well as the rest of the public administration. In this way the economic administration was gradually enlarged, with the result that the economic-administrative language

gained an even firmer and even wider foothold in the public administration, which in turn reinforced the economic profession's grip of the development. The dominance of one particular profession has impeded new approaches and frequently brought the same solutions back, over and over again.

Referenser

- Aberbach, J. D., Chesney, J. D. och Rockman, B. A., 1974. *Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons*. Institute of Public Policy Studies, Discussion paper, no. 60.
- Agevall, O., 2001. "Varför homo Oeconomicus inte är girig" i Angell Nygård, G., red., *Vår tids ekonomism. En kritik av nationalekonomin*. Boréa.
- Ahlbäck, S., 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Ahlenius, I-B., 2002. "Staten sviker ämbetsmännen", i *Moderna tider*, mars 2002.
- Andersson, J., 2002. *Alva´s Futures Ideas in the construction of Swedish Futures Studies*. Institute for Futures Studies, rapport nr 2002:17.
- Andersson, L. M. och Zander, U., 1999. "Om 'om-berättelser' Historia, fiktion och kontrafaktisk historieskrivning" i Andersson, L. M. och Zander, U., red., *Tänk om... Nio kontrafaktiska essäer. Historiska media*.
- Andrén, N. 1976. "Programme Budgeting: the Swedish Experiment" i Leeman A.F., red., *The Management of Change*. Haag.
- Antman, P., 1997. *De galna åren – politisk journalistik 1990-1995* (www.abc.se/~m9339/).
- Avidsson, G. 1972. *Internpriser. Styrning, motivation, resultatbedömning*. Sveriges mekanförbund och Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Arvidsson, G., 1979. "Utvärdering av ett stort informations- och utbildningsprojekt – exemplet INFO-ES" i RRV:s *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*. Liber.
- Bakka, J. F., Fivelsdal, E. och Lindkvist, L., 1993. *Organisationsteori. Struktur, Kultur. Processer*. Liber-Hermods.
- Bennett, A. och George, A. L., 1997. *Process Tracing in Case Study Research*. Uppsats presenterad vid MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, 17-19 okt. 1997. (www.georgetown.edu/bennett/PROTCG.htm)
- Berggren, R., 1979. "Statlig förvaltningsrevision – innebörd och metoder" i RRV:s *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*. Liber.
- Berggren, R., 1986. Skiljaktig mening till RRV:s yttrande över Verkledningskommitténs huvudbetänkande *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* (SOU 1985:40). RRV PM 860109, dnr 1985:781.
- Berglund, J. E. och Haldén, L. 1967. *Vad är operationsanalys? Andra upplagan*. Aldus/Bonniers.
- Bretschneider, A., 1979. "Effektivitet i en myndighetsverksamhet" i RRV:s *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*.

- Bram, K., 2001. *Den nya revisionsmyndigheten, Riksrevisionen. En studie av statlig revision i en föränderlig era...* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, magisteruppsats.
- Bro, A., 2000. *Från hälsovård till miljöskydd: en historik institutionell analys av kommunal ansvarsutveckling.* Örebro universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Brunsson, K., 1988. *Ny budgethandbok?* RRV, PM mars 1988, dnr 1988:462.
- Brunsson, K., 1995. *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete.* Stockholms universitet: Företagsekonomiska institutionen, akademisk avhandling.
- Brunsson, K., 1997. *Ramar, Regler, Resultat – vem bestämmer över statens budget?* Rapport till ESO. Ds 1997:79.
- Brunsson, K., 2002. *Organisationer.* Studentlitteratur.
- Brunsson, N. och Lundin, R., 1979. "Förvaltningsrevision och styrning – en teoriansats" i RRV:s *År verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning.*
- Brunsson, N., 1990. "Individualitet och rationalitet som reforminnehåll" i Brunsson, N. och Olsen, J.P., red., *Makten att reformera.* Rapport till maktutredningen. Carlsson.
- Bystedt, B-M. och Wennerberg, U., 1992. *Regeringskansliet och myndigheterna i den treåriga budgetprocessen.* Rapport till Finansdepartementet, PM 920403.
- Christensen, T. och Egeberg, M., 1994. "Sentraladministrasjonen – en översikt över trekk ved departement og direktorat", i Christensen, T. och Egeberg, M., red., *Forvaltningskunnskap.* Tano.
- Civildepartementet 1987. *Förvaltning i förnyelse. Mot en ny förvaltningspolitik.* Informationsskrift.
- Dahlberg, P. 1965. "Revision" i Andrén, N., Cars, H., Foyer, L., Meijer, H. och Wijkman, G., red., *Svensk statsförvaltning i omdaning.* Almqvist & Wicksell.
- Dahlberg, P. och Murray, C., 1965. "Myndigheternas medelsförvaltning" i Andrén, N., Cars, H., Foyer, L., Meijer, H. och Wijkman, G., red., *Svensk statsförvaltning i omdaning.* Almqvist & Wicksell.
- Deeg, R., 2001. *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance.* Max-Planck-Institute für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 2001:6.
- De Geer., H., 1995. "C. Tarras Sällfors – Sveriges förste professor i industriell ekonomi och organisation" i Engwall, L., red., *Föregångare inom företagsekonomi.* SNS.
- DiMaggio, P. J. och Powell, W. W., 1984. "The Iron Cage Revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." i *American Sociological Review*, vol. 48 s. 147-160.
- Downs, A., 1967. *Inside Bureaucracy.* Little & Brown.
- Duit, A., 2002. *Tragedins institutioner. Svenskt offentligt miljöskydd under trettio år.* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Dunleavy, P., 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science.* Harvester Wheatsheaf.

- Ehn, P. och Sundström, G., 1997. "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen", i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15.*
- Ehn, P., 1998. *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv.* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Ehn, P., 2001. "Lite sunt förnuft." *En beskrivning av Vestaprojektet i Regeringskansliet.* Score, PM april 2001.
- Engström, C-G., 1995. "Ulf af Trolle – distributionsekonomen som blev företagsdoktor" i Engwall, L., red., *Föregångare inom företagsekonomi.* SNS.
- Esping, H., och Lönnroth, M., 1974. "Strategisk planering och den offentliga sektorns struktur" i *Långsiktig planering och folkstyrelse.* Ds Ju 1974:10 s. 121-158.
- Esping, H., 1977. *Förvaltning-förändring-framtid.* Sekretariatet för framtidsstudier.
- Esping, H., 1980. *Sociala program – om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden.* Rapport från projektet Prognoser och politisk framtidsplanering. Sekretariatet för framtidsstudier. Liber.
- Esping, H., 1983. "Att planera för ett komplext samhälle" i Abrahamsson, K. och Ramström, D., red., *Vägen till planrike. Om stat, sektor och sammanhang.* Studentlitteratur.
- Fahlström, J. M., 1991. *Hur går det? En journalist syn på en ny budgetprocess.* RRV.
- Feldt, K-O., 1991. *Alla dessa dagar.* Tiden.
- Feldt, K-O., 1993. "Att styra som minister – erfarenheter från 70- och 80-talens regeringen" i von Sydow, B., Wallin, G. och Wittrock, B., red., *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten.* Tiden.
- Finansdepartementet 1992. *Regleringsbrev för budgetåret 1992/93. En handledning för regeringskansliet.* PM 920423.
- Finansdepartementet 1993. *Styrning av statsförvaltningen och de finansiella förutsättningarna för myndigheterna.* Informationsskrift.
- Finansdepartementet 1995. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.* Ds 1995:6.
- Finansdepartementet 2000. *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.* Ds 2000:63.
- Fredriksson, B., 1980. "Finansförvaltning i förändring. Statskontoret 1680-1920" i Granholm, A. och Rydén, M., red., *Statskontoret 1680-1980. En jubileums- och årsskrift.* Liber.
- Forss, K., 2000. *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden.* Rapport till Finansdepartementet, Ds 2000:27.
- Forsell, A., och Ivarsson Westerberg, A., 2000. *Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete.* Score Rapportserie 2000:13.
- Furubo, J-E., 1987. *Utvärderingar – till vad och hur mycket.* RRV.

- Furubo, J-E., 2003. *Why evaluations sometimes can't be used – and why they shouldn't*. Uppsats presenterad vid International Evaluation Research Group, Rom, maj 2003.
- Furubo, J-E. och Wærness, M. 1996. *Med resultat i fokus. En lägesrapport om resultatstyrning i staten baserad på RRV:s erfarenheter*. RRV 1996:36.
- George, A. och McKeown, T., 1985. "Case studies and Theories of Organizational Decision Making" i *Advances in Information Processing in Organizations*. Vol. 2. JAI Press.
- Gerth, H. och Mills, C., red., 1970. *From Max Weber*. Routhledge & Kegan Paul.
- Goodin, R., 1996. *The theory of institutional design*. Cambridge University Press.
- Gorpe, P., och Wennerberg, U., 1974. *Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer*.
- Gorpe, P., 1978. *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Kontenta.
- Hagström, L., 2003. *Enigmatic Power? Relational Power Analysis and Statecraft in Japan's China Policy*. Stockholms Universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Halberstam, D., 1969. *The Best and the Brightest*. Random House.
- Haldén, E., 1997. *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Hall, P. A., 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*. Vol. 25 nr 3, s. 275-296.
- Hall, P. A. och Taylor, R. C. R., 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms" i *Political Studies*. XLIV s. 936-957.
- Hall, P. A., 2001. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research". Uppsats skriven för Mahoneys, J., och Rueschemeyers, D., kommande antologi *Comparative Historical Research*.
- Harmon, M. M. och Mayer, R. T., 1986. *Organization Theory For Public Administration*. Little, Brown and Company.
- t'Hart, P., 1990. *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Johns Hopkins University Press.
- Hecló, H., 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press.
- Hill, M., 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Tredje upplagan. Prentice Hall.
- Hood, C. och Jackson, M., 1991. *Administrative Argument*. Aldershot.
- Hugemark, A., 1994. *Den fängslande marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Arkiv.
- Hwang, S-J., 1999. *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar. En studie för att utveckla mål- och resultatstyrning i staten*. ESV 1999:19.
- Häggroth, S., 1990. "Politik på tvären" i Premfors, R., red., *Stat och kommun i förvandling*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, rapport 1990:1.

- Immergut, E.M., 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." i *Politics & Society*. Vol. 26 nr 1 s. 5-34.
- Ingelstam, L., 1974. "Vad är planering?" i *Långsiktig planering och folkstyrelse*. Ds Ju 1974:10 s. 8-14.
- Isberg, M., 2003. "Hur Riksrevisionen kom till – en konstitutionell reformprocess med unika drag" i Riksdagens revisorers *Riksdagens revisorer under två sekler*. Riksdagens revisorer.
- Ivarsson, S-I., 1975. "Vägen till effektivitet", artikel i RRV:s personaltidning *Hänt i verket* nr 1 1978.
- Ivarsson Westerberg, A., 2002. *Den nya administrationen – en modell för administrativ förändring*. Score Rapportserie 2002:7.
- Jacobsen, D. I., 1997. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagforlaget.
- Jacobsson, B., 1980. "Budgethandboken – en analys av departements och myndigheters erfarenheter av de nya budgetanvisningarna" i RRV:s *Effekter av anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar*. RRV, dnr 1979:868.
- Jacobsson, B., 1989. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Jacobsson, B., 1997. *Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. SOU 1997:30.
- Jacobsson, B., Lægreid, P. och Pedersen, O. K., red., 2002. *Europeveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, B. och Sundström, G., 2001. *Resultat utan lärande – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Score Rapportserie 2001:15.
- Janis, I. L., 1972. *The Victims of Groupthink*. Houghton Mifflin.
- Jansson, D., 1989. *En institutionaliserad vetenskaplig rationalitet och dess rötter i 1600-talets Europa. En idéhistorisk granskning av "Investment and Financing Decisions", en doktorsavhandling från 1966 av Bertil Hällsten*. Handelshögskolan i Stockholm, uppsats 891115.
- Jersild, P. C., 1972. *Uppror bland marsvinen*. Författarförlaget.
- Johansson, J., 1992. *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling. Akademitryck.
- Johansson, A., 1995. *Att styra med och mot mål och resultat. Förändrad styrning av offentlig sektor*. Novemus, Örebro universitet. Rapport 1995:3.
- Johansson, R., 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Studentlitteratur.
- Jonsson, B., 1999. "Vi är ingen byråkratisk torped, Carl Tham!" replik i *Svenska Dagbladet* 991028.
- Justitiedepartementet 2000. *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.
- Jönsson, G., 1987. "Backspiegel och visioner – om treåriga budgetramar".

- Jönsson, S., 1974. "Forskningsöversikt rörande implementeringsproblem (långsiktig planering)" i *Långsiktig planering och folkstyrelse*. Ds Ju 1974:10 s. 101-119.
- Kaijser, A. och Tiberg, J., 2000. "From operation Research to futures studies: The establishment, diffusion, and transformation of the system analysis in Sweden, 1945-1980" i Hughes, A. C. och Hughes, T. P., red., *Systems, Experts, and Computers. The System Approach in Management and Engineering, World War II and After*. The MIT Press.
- Kaufman, H., 1976. *Are Governmental Organizations Immortal?* Brookings.
- Kender, M., 1985. *I spåren på Förvaltningsutredningen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, C-uppsats.
- Kolb, D., 1984. *Experiential Learning*. Prentice Hall.
- Kuhn, T. S., 1962. *De vetenskapliga revolutionernas struktur*. Thales.
- Kvale, S., 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur.
- Lægreid, P. och Pedersen, O. K., 1994. *Forvaltningspolitik i Norden*. Jurist- og Okonomiforbundets Forlag.
- Lane, J-E., 1987. "Introduction. the concept of bureaucracy", i Lane, J-E., red., *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Modern Politics Series, vol. 15.
- Larsson, T., 1986. *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling. Studentlitteratur.
- Larsson, T., 1995. *Erfarenheter av resultatstyrning – en intervjuundersökning*. Underlag till RRV:s FAF för budgetåren 1997-99. RRV, dnr 10-95-0249.
- Larsson, T., 2003. *Precooking in the European Union – The World of Expert Groups*. Rapport till ESO. Ds 2003:16.
- Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997. *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:33.
- Levinthal, D. A. och March, J. G., 1993. "The Myopia of Learning" i *Strategic Management Journal*. Vol. 14 s. 95-112.
- Levitt, B. och March, J. G. 1988. "Organizational Learning" i *Annual Review of Sociology*. Vol. 14, s. 319-340.
- Lindensjö, B., 1981. *Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Lindblom, C., 1959. "The Science of Muddling Through" i *Public Administration Review*. Vol. 19, s. 79-88.
- Lindbom, A., 1995. *Medborgarskapet i välfärdsstaten: föräldrarinflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling. Almqvist & Wiksell.
- Lindström, S., 1996. *Kon blåste först*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. PM 970404.

- Lindström, S., 1997. "Att kunna hålla de andra krafterna stängna", i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.* SOU 1997:15.
- Lundberg, E. 1984. *Kriserna och ekonomerna.* Liber.
- Lundquist, L., 1997. *I demokratins tjänst. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.* SOU 1997:28.
- Lundquist, L., 1998. *Demokratins väktare.* Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. J., 1971. *Miljöförvaltning och politisk struktur.* Prisma.
- Magnander, E., Lalin P. O. och Bretschneider, A., 1970. *Programbudgetering i USA 1970. Federala förvaltningen.* RRV.
- Magnusson, P., 1980. "Rationalisering under 80-talet" i Granholm, A. och Rydén, M., red., *Statskontoret 1680-1980. En jubileums- och årsskrift.* Liber.
- March, J. G. och Simon, H. A., 1958. *Organizations.* John Wiley.
- March, J. och Olsen, J. P., 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations.* Universitetsforlaget.
- March, J. G. och Olsen, J. P., 1984. "The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life" i *American Political Science Review.* Vol. 78 s. 734-749.
- March, J. G. och Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Intentions. The Organizational Basis of Politics.* The Free Press.
- Meijer, H., 1969. "Bureaucracy and policy formulation in Sweden" i *Scandinavian Political Studies.* Vol. 4.
- Mejer, J., 1997. *Förvaltningspolitik i den borgerliga regeringen 1991 till 1994.* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, C-uppsats.
- Mellbourn, A., 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1985.* Carlssons.
- Meyer, J. W. och Rowan, B., 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i *American Journal of Sociology.* Vol. 83 s. 340-363.
- Meyer, J. W., 1996. "Otherhood: The promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment" i Czarniawska, B. och Sevón, G. *Translating Organizational Change.* Walter de Gruyter.
- Mintzberg, H., 1979. *The Structuring of Organizations.* Prentice Hall.
- Moe T., 2003. *Power and Political Institutions.* Konferenspaper presenterat vid Yales universitet, statsvetenskapliga institutionen, 11-13 april.
- Mohamed, A. A. och Wiebe, F. A., 1996. "Toward a Process Theory of Groupthink" i *Small Group Research.* Vol. 27 s. 516-431.
- Molander, P., Nilson, J-E. och Schick, A., 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna.* SNS.

- Mosher, F. C., 1982. *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press.
- Mullen, B., Anthony, T., Salas, E. och Driskell, E., 1994. "Group cohesiveness and quality decision making: An integration of tests of the groupthink hypothesis." i *Small Group Research*. Vol. 25 s. 189-204.
- Mundebo, I., 1993. *Förnya den offentliga sektorn!* RRV.
- Mundebo, I., 1997. "Den statliga revisionens roll i Sverige" i *Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. SOU 1997:18.
- Mörth, U., 1996. *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Nilsson, E., 1976. *Resultatanalys. Ansats till grunddokument. Rapport från TOS till RRV, 760809, dnr 1976:979*.
- Nilsson, E. och Wallin, N., 1980. "Utvärdering av budgethandbokens tillämpning i anslagsframställningarna för budgetåret 1980/81" i RRV:s *Effekter av anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar*. RRV, dnr 1979:868.
- Nilsson, E., 1989. *Utformning av regleringsbrev – ett förslag*. RRV, dnr 1988:1853.
- Niskanen, W. N., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. N., 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* Londons Institute of Economic Affairs.
- Nordqvist, J., 1993. *Civildepartementet 1982-1991. En studie av ett försök till departementsövergripande politikutformning*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, C-uppsats.
- North, D., 1993. *Economic performance through time*. Uppsats presenterad i samband med utdelandet av Nobelpriset i ekonomi, 9 december 1993.
- Nybohm, T., 1980. "Det nya Statskontorets framväxt 1960-1965" i Granholm, A. och Rydén, M., red., *Statskontoret 1680-1980. En jubileums- och årsskrift*. Liber.
- Pedler, R. H. och Schaefer G. F., 1996. *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. European Institute of Public Administration (EIPA).
- Persson, B., 2001. *Motsträviga myndigheter. Sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*. Swedish Institute for Studies in Education and Research (SISTER), rapport 2.
- Persson, T., 2003. *Normer eller nytta. Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Peters, B. G., 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Pinter.
- Peters, B. G., 2001. *The Politics of Bureaucracy*. Femte upplagan. Routledge.
- Pierre, J. och Peters, B. G., 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan.

- Pierson, P., 1996. "The Path To European Integration. A Historical Institutionalist Analysis" i *Comparative Political Studies*. Vol. 29 nr 2 s. 123-163.
- Pierson, P., 1998. *Not Just What, but When: Issues of Timing and Sequence in Comparative Politics*. Uppsats presenterad vid American Political Science Meetings. Boston, september 1998.
- Pollit, C. och Bouckaert, G., 2000. *Public Management Reform. A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Powell, W. W. och DiMaggio, P. J., red., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Premfors, R., 1983. "Effektivitetssträvanden i svensk statsförvaltning" i *Nordisk administrativ tidskrift*. 1983:1.
- Premfors, R., 1984. "Policyanalys i Sverige" i *Nordisk administrativ tidskrift*. 1984:3.
- Premfors, R., 1989. *Policyanalys*. Studentlitteratur.
- Premfors, R., 1996. *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*. Score Rapportserie, 1996:4.
- Premfors, R., 1999a. *Sveriges demokratisering: Ett historisk-institutionalistiskt perspektiv*. Score Rapportserie, 1999:3.
- Premfors R., 1999b. "Organisationsförändringar och förvaltningspolitik: Sverige" i Læg Reid, P. och Pedersen, O. K., red., *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Premfors, R., 2000. *Den starka demokratin*. Atlas.
- Premfors, R., 2002. "Historical-Institutional and Comparative Analysis." Kapitel i den kommande boken *Democracy in Sweden: A Historical and Comparative Perspective*. Presenterat vid Score 2002-08-19.
- Premfors, R., (kommande) *Democracy in Sweden: A Historical and Comparative Perspective*.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. och Sundström, G., 2003. *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur.
- Pressman, J. och Wildavsky, A., 1973. *Implementation*. University of California Press.
- Riksdagens revisorer 1991. *Resultatorienterat budgetarbete*. Rapport 1991/92:2.
- Riksdagens revisorer 1995. *Riksdagens revisorers förslag angående information och resultatstyrning*. Förslag till riksdagen 1994/95:RR14.
- Riksdagens revisorer 1997. *Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*. Förslag till riksdagen 1997/98:RR7.
- Ringström, B., 1987. *20 år med det nya RRV. Ett modernt verk växer fram efter omorganisationen år 1967*. RRV.
- Rombach, B., 1991. *Det går inte att styra med mål!* Studentlitteratur.

- Rothstein, B., 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv.
- Rothstein, B. 1992. *Den korporativa staten*. Nordstedts.
- Sacks, P., 1980. "State Structure and the Asymmetrical Society: An Approach to Public Policy in Britain" i *Comparative Politics*. Vol. 12 nr 3 s. 349-376.
- Sahlin-Andersson, K., 1989. *Okklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K., 2000. "National, International and Transnational constructions of New Public Management" i Christiansen, T. och Lægred, P., red. *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate Publishing Limited.
- Saint-Martin, D., 1998. "The Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France" i *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 11 nr 3 s. 319-356.
- Sandahl, R., 1999. *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*. ESV 1999:20.
- Sannerstedt, A., 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B., red., *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. SNS.
- Sayer, A., 1992. *Method in Social Science. A Realist Approach*. Routledge.
- Scott, W. R., 1991. "Unpacking Institutional Arguments" i Powell, W.W. och DiMaggio, P. J., red. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Scott, W. R., 1992. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Tredje upplagan. Prentice Hall International Editions.
- Self, P., 1993. *Government by the Market?* Macmillan.
- Simon, H., 1971 [1947]. *Administrativt beteende*. Andra upplagan. Prisma.
- Simon, H. 1982. *Models of Bounded Rationality*. MIT Press.
- Sinatra, M., 1996. *Counterfactual Analysis and Path-Dependent Thinking in the Study of International and Comparative Politics*. Paper presenterat vid American Political Science Associations Annual Meetings, San Francisco 1996.
- Smith, B., 1988. *Bureaucracy and Political Power*. Harvester.
- Soininen, M., 1992. *Det kommunala flyktingsmottagandet*. Centrum för invandrarforskning (Ceifo), Stockholms universitet.
- Steinmo, S., Thelen, K. och Longstreth, F., red., 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Street, M. D., 1997. "Groupthink" i *Small Group Research*. Vol. 28 s. 72-94.
- Strömblom, B., 1979. "Besparingsutredningarna: Svårt att få genomslag – metoderna allt viktigare" i *Administrationstema*, nr 2, Statskontoret.

- Sundström 2001. "Ett relativt blygsamt förslag" – Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv. Score Rapportserie, 2001:2.
- Sørensen, R. J., 1987. "Bureaucratic decision-making and the growth of public expenditure" i Lane, J-E., red., *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Modern Politics Series, vol. 15.
- Taras, D. G., 1991. "Breaking the Silence: Differentiating Crises of Agreement" i *Public Administration Quarterly*. Vol. 14 s. 401-418.
- Tarschys, D., 1974. "Långsiktplanering och folkstyre" i *Långsiktig planering och folkstyre*. Ds Ju 1974:10 s. 16-22.
- Tarschys, D. och Eduards, M., 1975. *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Liber.
- Tarschys, D., 1978. *Den offentliga revolutionen*. Andra upplagan. Liber.
- Tarschys, D., 2002. "Huru skall statsvercket granskas?" – om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Rapport till ESO. Ds 2002:58.
- Tham, C., 1999. "VESTA – en finansdepartemental Gosplan." Artikel i *Svenska Dagbladet*, 991019.
- Thelen, K., 1998. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Uppsats presenterad vid American Political Science Association Meetings, Boston, September 1998.
- Tilly, C., 1995. "To Explain Political Processes" i *American Journal of Sociology*. Vol. 100, nr 6 s. 1594-1610.
- Tolbert, P. och Zucker, L. G., 1996. "The Institutionalization of Institutional Theory" i Stewart, R. C., Hardy, C. och Nord, W. R., red. *Handbook of Organizational Studies*. Sage.
- Torgersen, U., 1994. *Profesjoner og offentlig sektor*. Tano.
- Torstendahl, R., 1978. *Introduktion till historieforskning*. Andra upplagan. Natur & Kultur.
- Tullock, G., 1976. *The Vote Motive*. Londons Institute of Economic Affairs.
- Udehn, L., 2001. "Public choice – en teori om eller mot politiken?" i Angell Nygård, G., red., *Vår tids ekonomism. En kritik av nationalekonomin*. Boréa.
- Wærness, M., 1990. "Treårsbudgetering som rationalisering" i Brunsson, N. och Olsen, L. P., red., *Makten att reformera*. Rapport till Maktutredningen.
- Wærness, M. och Wigselius, M., 1994. *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen. En beskrivning av en reform*. RRV 1994:32.
- Wallenberg, J., 1985. *Några effektivitetsproblem i statlig byråkrati*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Wallin, G., Ehn, P., Isberg, M. och Linde C., 1999. *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*. SNS.
- van Waarden, F., 1992. "Dimensions and types of policy networks" i *European Journal of Political Research*. Vol. 21, nr 1-2, s. 29-52.

- Weir, M. och Skocpol, T., 1985. "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States" i Evans, P. m.fl., red., *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Vifell, Å., 2002. *Enklaver i staten. Internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen*. Score Rapportserie 2002:2.
- Wildavsky, A., 1969. "Rescuing Policy Analysis from PPBS" i *Public Administration Review*, s. 189-202.
- Wildavsky, A., 1974. *The Politics of the Budgetary Process*. Andra upplagan. Little, Brown and Co.
- Wilson, J. Q., 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Wittrock, B., 1980. *Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering*. Liber.
- Wittrock, B., och Lindström, S., 1984. *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Akademitratur.
- Wockelberg, H., 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Yin, R. K., 1994. *Case study research: design and methods*. Sage.
- Zucker, L. G., 1977. "The role of Institutionalization in Cultural Persistence" i *American Sociological Review*. Vol. 42 s. 726-743.
- Zuckerman, H., 1972. Interviewing an Ultra-Elite. *Public Opinion Quarterly*. Vol. 36, s. 159-175.
- Öberg, P. O., Hermansson, J. och Berg, P-Å., 1999. *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet – en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. Uppsalas universitetsbibliotek.
- Örtendahl, C., 1987. "Förvaltningspolitiken och styrningen" i *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Statskontoret 1987:39.

Material från Riksrevisionsverket

- RRV 1973. *HVS.Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen – en introduktion*.
- RRV 1974. *System S – organisation och ADB-system för effektiv redovisning i statsförvaltningen*.
- RRV 1975a. *Utvärdering av försöksverksamhet med programbudgetering. En sammanfattande slutrapport*.
- RRV 1975b. *Utvärdering av försöksverksamhet med programbudgetering. Delrapport 4, dnr 1972:520*.
- RRV 1975c. "SEA – Statens ekonomiadministrativa system" i *Effektiv statsförvaltning*. Utgiven av Statskontoret, RRV, Statens personalnämnd och Statens personalutbildningsnämnd. Liber.
- RRV 1976. *Om metoder för att bedöma statliga myndigheter*.

RRV 1977a. *Riktlinjer för RRV:s revision.*

RRV 1977b. *Kostnadsredovisning, uppföljning och resultatanalys i statsförvaltningen – svar på Förvaltningsutredningens uppdrag 2A och 3A till RRV 1977-06-23. PM 771201, dnr 1977:672.*

RRV 1979a. *Hur kan man få bättre resultatanalys?*

RRV 1979b. *Verksamhetsplanering – är det svårt?*

RRV 1979c. *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning.*

RRV 1980a. *Effektivare budgetering och uppföljning.*

RRV 1980b. *Effekter av anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar. En undersökning baserad på myndigheternas AF för budgetåret 1980/81 samt intervjuer med myndigheter och departement. Tillsammans med Budgetdepartementet.*

RRV 1981. *Vad kan arbetsenheten få ut av planering?*

RRV 1982. *Erfarenheter från förvaltningsrevision inom insatsområdet resultat och effekter.*

RRV 1983a. *Samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser. Vad går de att använda till och hur ska man tolka dem? Tillsammans med Statskontoret.*

RRV 1983b. *Budgethandbok. Anvisningar för myndighetens anslagsframställning samt för utformning och tolkning av regleringsbrev.*

RRV 1984. *Statliga myndigheters rapportering – en diskussionspromemoria. PM 840124, dnr 1983:94.*

RRV 1985a. *Effektivare budgetering och uppföljning. Andra upplagan.*

RRV 1985b. *Återföring av ekonomisk information till regeringskansliet. PM 850325, dnr 1984:427.*

RRV 1985c. *Systemorienterad förvaltningsrevision – idé och genomförande.*

RRV 1986. *Yttrande över Verkledningskommitténs huvudbetänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. PM 860109, dnr 1985:781.*

RRV 1988a. *Erfarenhet av försöksverksamhet med treåriga budgetramar. PM 880115, dnr 1987:1661.*

RRV 1988b. *Samhällsekonomisk metod – för bättre beslutsunderlag. Informationsskrift.*

RRV 1988c. *Årlig resultatredovisning – etapp II, dnr 1987:1564.*

RRV 1989a. *Mot en resultatorienterad budgetprocess – en genomgång av de myndighetsspecifika direktiven i budgetcykel 1.*

RRV 1989b. *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Övergripande vägledning – syfte och motiv för bättre budgetdialog.*

RRV 1989c. *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Ettan: en vägledning för fördjupad anslagsframställning.*

- RRV 1989d. *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Tvåan: en vägledning för förenklad anslagsframställning.*
- RRV 1989e. *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Trean: en vägledning för resultatredovisning.*
- RRV 1989f. *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. En vägledning för myndighetsspecifika direktiv och utgångspunkter för fortsatt utveckling av resultatstyrning.*
- RRV 1989g. *Årlig resultatredovisning – slutrapport. Tillsammans med Statskontoret. RRV, dnr 1987:1564.*
- RRV 1990a. *Särskild rapport till regeringen med anledning av myndighetsspecifika direktiv för den fördjupade anslagsframställningen 1991/92-93/94. 990228, dnr 1989:1083.*
- RRV 1990b. *Mot en resultatorienterad budgetprocess – en genomgång av de myndighetsspecifika direktiven i budgetcykel 1, dnr 1989:238.*
- RRV 1990c. *Redovisningsmodell för statliga myndigheter – en informationsskrift.*
- RRV 1990d. *Resultatanalys – för omprövning och effektivisering (3:e upplagan). Tillsammans med Statens institut för ledarskap.*
- RRV 1991a. *Hur går det? En journalists syn på en ny budgetprocess.*
- RRV 1991b. *Resultatanalysen i den nya budgetprocessen. Informationsskrift.*
- RRV 1991c. *Resultatstyrning i regleringsbrev. Uppföljning av myndigheternas regleringsbrev i budgetcykel 1. Tillsammans med Statskontoret. PM 910905.*
- RRV 1992a. *Resultatstyrning i regleringsbrev. Generella slutsatser från uppföljningen av budgetcykel 1 myndigheternas regleringsbrev. PM 920122.*
- RRV 1992b. *Resultatstyrning i regleringsbrev. Uppföljning av myndigheternas regleringsbrev i budgetcykel 2. PM 921218.*
- RRV 1993a. *Resultatstyrning i regleringsbrev. En uppföljning av verksamhetsdelen i regleringsbrev för myndigheter i budgetcykel 2. PM 930325.*
- RRV 1993b. *Resultatstyrning i regleringsbrev. Uppföljning av myndigheternas regleringsbrev i budgetcykel 3. PM 931222.*
- RRV 1994a. *1993 års fördjupade anslagsframställning – en studie av beslutsunderlag.*
- RRV 1994b. *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen. En beskrivning av en reform. 1994:32.*
- RRV 1994c. *Den sjunde utmaningen. Informationsskrift.*
- RRV 1995a. *Resultatstyrning i staten. Några erfarenheter från effektivitetsrevisionen. Underlag till RRV:s FAF för budgetåren 1997-99.*

- RRV 1995b. *Erfarenheter av resultatstyrning i staten. Slutrapport FAF-grupp 1, PM 951110, dnr 10-95-0249.*
- RRV 1996a. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen. 1996:50.*
- RRV 1996b. *Fördjupad anslagsframställning för budgetåren 1997-99. PM 960215.*
- RRV 1997a. *RRV:s yttrande över Reformerad stabsorganisation (SOU 1997:80). PM 970701.*
- RRV 1997b. *RRV:s yttrande över Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande "I medborgarnas tjänst" PM 971015. Internetutskrift 971028.*
- RRV 1998. *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv. 1998:63.*
- RRV 2001a. *80 år med svensk statsrevision. Bilaga till RRV:s intertidning INSAID.*
- RRV 2001b. *RRV:s yttrande över departementsskrivelsen Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens. PM 010305.*

Material från Statskontoret

- Statskontoret 1971. *Att införa långsiktsplanering.*
- Statskontoret 1973. *Organisation och långsiktsplanering. Åtta exempel från statsförvaltningen.*
- Statskontoret 1974a. *Mål, revir och organisatorisk inlärning – 3 problem för statliga myndigheter.*
- Statskontoret 1974b. *Myndigheternas planering – en beskrivning av den långsiktiga planeringen vid 35 statliga organ.*
- Statskontoret 1974c. *Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer.*
- Statskontoret 1975. *Effektiv förvaltning. Tillsammans med RRV, Statens personalnämnd och Statens personalutbildningsnämnd.*
- Statskontoret 1977. *Om planering vid statliga myndigheter – metoder, organisation, erfarenheter, synpunkter.*
- Statskontoret 1985a. *Statlig tjänsteproduktion. Produktivitetsutvecklingen 1960-1980. Huvudrapport från PRISA-projektet. 1985:15.*
- Statskontoret 1985b. *Kostnader för offentliga tjänster i Norden. Utvecklingen 1980-1983. Rapport från KRON-projektet. 1985:36.*
- Statskontoret 1986a. *Inriktning av Statskontorets verksamhet. 1986:5.*
- Statskontoret 1986b. *PRISA II. Uppföljning av PRISA-projektet 1980-1985. 1986:31.*
- Statskontoret 1987a. *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken. 1987:39.*
- Statskontoret 1987b. *INKA-metoden: ett sätt att få grepp om administrationen. 1987:22.*

- Statskontoret 1988a.** *Treåriga budgettramar – erfarenheter av försöksverksamheten.* 1988:7.
- Statskontoret 1988b** *Vad kostar administrationen? INKA-metoden – ett sätt att mäta.* 1988:20.
- Statskontoret 1989.** *Varför mäta resultat?* 1989:38.
- Statskontoret 1990a.** *Att mäta eller inte mäta resultat– erfarenheter från myndigheter och näringsliv.* 1990:24.
- Statskontoret 1990b.** *När riksdag och regering skall styra med resultat.* 1990:21.
- Statskontoret 1992.** *Att använda resultatmått med gott resultat!* 1992:32.
- Statskontoret 1993.** *Utvecklad styrningsdialog. Erfarenheter av fördjupad budgetprövning.* 1993:20.
- Statskontoret 1997.** *Remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionen.* PM 971013.
- Statskontoret 1998.** *Modell för resultatstyrning i staten – underlag för en diskussion om hur den kan utvecklas. Rapport till Finansdepartementets VESTA-projekt, PM 980818.*

Intervjupersoner	Datum för intervju	Positioner av särskilt intresse för undersökningen
Inga-Britt Ahlenius	6 mars 2002	Finansdepartementets budgetavdelning 1977-93 Budgetchef 1987-93 Chef för RRV 1993-2003
Erik Amná	4 apr 2003 (tele)	RRV:s MU-enhet 1976-81 Huvudsekreterare för Verksledningskommittén 1983-84
Simon Andersson	8 feb 2002	Statskontoret 1972-
Tony Angleryd	18 jan 2002	RRV:s effektivitetsrevision 1981-2003
Göran Arnell	8 maj 2003 (tele)	RRV:s effektivitetsrevision 1987-95, 1998-2003 Chef för RRV:s verksledningsstab 1995-97
Göran Arvidsson	6 feb 2002 12 aug 2003*	Planeringschef i RRV 1973-76 Chef för RRV:s MU-enhet 1976-84
Rune Berggren	30 jan 2002	Chef för RRV 1974-85
Meta Boëtius	8 apr 2003 (tele)	Statskontoret 1974-95 Vid Statskontorets Verkssekreteriat 1982-87 RRV:s effektivitetsrevision 1995-2003
Lars Dahlberg	11 feb 2002	Statskontoret 1971-
Nils Eklund	24 jan 2002	RRV:s effektivitetsrevision 1985-1998. ESV 1999-2000 Riksdagens revisorer 2000-2001 ESV:s enhet för resultatstyrning 2001-
Göran Ekström	15 feb 2002	Finansdepartementets budgetavdelningen 1978-88 Planeringschef på Civildepartementet 1988-91 Ordförande för ELMA-gruppen 1994-95
Björn Eriksson	7 maj 2003 (tele)	Finansdepartementets budgetavdelning 1977-83 Budgetchef 1981-83
Hans Esping	7 feb 2002	RRV 1970-76
Jan-Eric Furubo	17 jan 2002 5 maj 2003 (tele)	RRV:s MU-enhet/RM-enhet 1985-92 Chef för RM-enheten 1992-97
Håkan Färm	13 feb 2002	Statskontoret 1972 RRV:s förvaltningsrevision 1979-80 Civildepartementet 1985-91 Statskontoret 1991-96 Finansdepartementet 1996-97 Chef för förvaltningsutvecklingsenheten på Ju 1997-2002 Chef för förvaltningsutvecklingsenheten på Fi 2002-
Peter Gorpe	13 feb 2002	Statskontoret planeringsavdelning 1970-78
Hans Grohman	24 jan 2002 22 nov 2002 (tele)	Ansvarig för programbudgeteringsförsöken på Byggnadsstyrelsen 1967-72 RRV:s effektivitetsrevision 1972-2003
Lennart Gustavsson	25 feb 2002	Statskontorets planeringsavdelning Civildepartementet
Bo Holmberg	15 apr 2003	Civilminister 1982-88
Bengt Jacobsson	7 mars 2003 (e-post)	Utvärderade budgethandboken 1979 Ledamot i förvaltningspolitiska kommissionen 1995-97
Bengt K. Å. Johansson	23 apr 2003	Biträdande finansminister 1985-88. Civilminister 1988-91
Gert Jönsson	12 feb 2002	Finansdepartementets budgetavdelning 1977-87 Chef för RRV:s ekonomiavdelning 1987-94 Chef för RRV:s effektivitetsrevision 1994-97 Chef för RRV:s årliga revision 1997-2003
Jan Landhal	18 feb 2002	Finansdepartementets budgetavdelning 1981-95 Överdirektör RRV 1995-2002
Ann-Sofie Löth	14 feb 2002	RRV 1981-87 Civildepartementet 1987-91

Intervjupersoner	Datum för intervju	Positioner av särskilt intresse för undersökningen
Ingemar Mundebo	11 apr 2003	Budgetminister 1976-81 Chef för RRV 1986-1993
Richard Murray	18 feb 2002	Statskontoret 1981- Chefsekonom på Statskontoret 1987- Sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen 1995-97
Kajsa Nilsson	15 feb 2002	Konsultföretaget TOS 1979-90 Statskontoret 1990-91 RRV:s MU-enhet 1991-1995 Civildepartementet 1995-96 ESV:s enhet för resultatstyrningsfrågor 1999-
Hans Noaksson	17 jan 2002	RRV:s effektivitetsrevision 1969-2003 Sekreterare i Förvaltningsutredningen
Bengt Nordström	12 feb 2002	Finansdepartementets budgetavdelning 1979-88 Chef för Civildepartementets budgetutvecklingsenhet 1988-91
Inger Rydén	20 feb 2002	RRV:s förvaltningsrevision 1980-90
Åke Sanell	14 aug 2003	Finansdepartementets budgetavdelning 1962-72 Chef för RRV:s prognosavdelning 1972-86
Ingemar Segergren	7 apr 2003	RRV 1963-93
Daniel Tarschys	20 feb 2002	Ordförande för MEPOS-projektet 1976-78 Ordförande för Förvaltningsutredningen 1976-83 Ledamot i Verksledningskommittén 1983-85
Katrin Westlind Palm	28 feb 2002	Statskontoret 1985-88 Civildepartementets budgetutvecklingsenhet 1988-91
Torbjörn Wikland	21 feb 2002	RRV:s effektivitetsrevision 1974-87 Chef för RRV:s MU-enhet 1987-92 RRV:s verksledningsstab 1992-97
Pierre Vinde	29 apr 2003	Regeringskansliet från 1957 Finansdepartementets budgetavdelning 1961-76
Gunnar Österberg	30 jan 2002 7 maj 2003 (tele)	Civildepartementet 1982-91 Sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen 1995-97

* Intervjun med Göran Arvidsson den 12 augusti 2003 hade formen av ett samtal kring utkast på kapitlen 6-10.

**Doktorsdisputationer
(filosofie doktorsgrad)**

1. Tage Lindbom (1938) *Den svenska fackföreningsrörelsens uppkomst och tidigare historia 1872-1900.*
2. Lars Frykholm (1942) *Studier över artikel 48 i Weimarförfattningen.*
3. Jörgen Westerståhl (1945) *Svensk fackföreningsrörelse.*
4. Hans Thorelli (1954) *The Federal Antitrust Policy.*
5. Bruno Kalnins (1956) *Der Sowjetische Propagandastaat.*
6. Åke Thulstrup (1957) *Aggressioner och allianser. Huvuddragen i europeisk storpolitik 1935-39.*
7. Lars Sköld (1958) *Kandidatnomineringen vid andrakammarval.*
8. Rune Tersman (1959) *Statsmakterna och de statliga aktiebolagen.*
9. Jurij Boris (1960) *The Russian Communist Party and the Sovietization of the Ukraine.*
10. Per Sundberg (1961) *Ministärerna Bildt och Åkerhielm. En studie i den svenska parlamentarismens förgårdar.*
11. Gunnar Wallin (1961) *Valrörelser och valresultat. Andrakammarvalen i Sverige 1866-1884.*
12. Göran Lindahl (1962) *Uruguay's New Path: A Study in Politics during the First Colegiado, 1919-33.*
13. Elmar Nyman (1963) *Indragningsmakt och tryckfrihet 1785-1810.*
14. Tomas Hammar (1964) *Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900-1932.*
15. Krister Wahlbäck (1964) *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940.*
16. Torsten Landelius (1965) *Workers, Employers and Governments: A Comparative Study of Delegations and Groups at the International Labour Conference 1919-1964.*
17. Kjell Goldmann (1971) *International Norms and War Between States: Three Studies in International Politics.*
18. Daniel Tarschys (1972) *Beyond the State: The Future Polity in Classical and Soviet Marxism.*
19. Harald Hamrin (1975) *Between Bolshevism and Revisionism: The Italian Communist Party 1944-1947.*
20. Birger Hagård (1976) *Nils Wohlin. Konservativ centerpolitiker.*
21. Gunnar Hellström (1976) *Jordbrukspolitik i industrisamhället med tyngdpunkt på 1920- och 30-talen.*

1. Thomas G Hart (1971) *The Dynamics of Revolution: A Cybernetic Theory of the Dynamics of Modern Social Revolution with a Study of Ideological Change and Organizational Dynamics in the Chinese Revolution.* 9903705557
2. Sören Häggroth (1972) *Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering.* 9903658125
3. Gunnar Sjöstedt (1973) *OECD-samarbetet: Funktioner och effekter.* 9905287434
4. Yngve Myrman (1973) *Maktkampen på arbetsmarknaden 1905-1907. En studie av de ickesocialistiska arbetarna som faktor i arbetsgivarpolitiken.* 9900827953
5. Lars-Erik Klason (1974) *Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund.* 9900795474
6. Magnus Isberg, Anders Wettergren, Jan Wibbe & Björn Wittrock (1974) *Partierna inför väljarna. Svensk valpropaganda 1960-1966.* Allmänna förlaget 91-38-01936-1
7. Bengt Owe Birgersson (1975) *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner.* 9901646588
8. G Roger Wall (1975) *The Dynamics of Polarization. An Inquiry into the Process of Bipolarization in the International System and its Regions, 1946-1970.* 990168627X
9. James Walch (1976) *Faction and Front: Party Systems in South India.* (Young Asia Publications: New Delhi) 9901135281
10. Victor Pestoff (1977) *Voluntary Associations and Nordic Party Systems. A Study of Overlapping Memberships and Cross-Pressures in Finland, Norway and Sweden.* 9901232996
11. Harriet Lundblad (1979) *Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård.* (Liber) 9138-048909-4
12. Roland Björnsne (1979) *Populism och ekopolitik. Utvecklandet av en ekopolitisk ideologi i Norge och dess relationer till ett mångtydigt populismbegrepp.* 91-7146-039-X
13. Anders Mellbourn (1979) *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän.* (Liber) 91-38-04850-7
14. Henry Bäck (1979) *Den utrikespolitiska dagordningen. Makt, protest och internationella frågor i svensk politik 1965-1973.* 91-7146-065-9.
15. Rune Premfors (1980) *The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective: France, Sweden, United Kingdom.* 91-7146-071-3
16. Sahin Alpay (1980) *Turkar i Stockholm. En studie av invandrare, politik och samhälle.* (Liber) 91-38-05635-6
17. Diane Sainsbury (1980) *Swedish Democratic Ideology and Electoral Politics 1944-1948: A Study of Functions of Party Ideology.* (Almqvist & Wiksell International) 91-22-00424-6
18. Roger Ko-Chi Tung (1981) *Exit-Voice Catastrophes: Dilemma between Migration and Participation.* 91-7146-160-4
19. Stig Munknäs (1981) *Statlig eller kommunal skola? En studie av centraliserings- och decentraliseringsproblem inom svensk skolförvaltning.* 9902487424
20. Bo Lindensjö (1981) *Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi.* 91-7146-184-1
21. Claes Linde (1982) *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning - i en förändrad offentlig sektor.* 91-7146-406-9
22. Stefan Swärd (1984) *Varför Sverige fick fri abort. Ett studium av en policyprocess.* 91-7146420-4
23. Bo Malmsten (1984) *Bostadsbyggande i plan och verklighet. Planering och genomförande av kommunal bostadsförsörjning.* (Statens råd för byggnadsforskning 869:1984) 91-540-4139-2.
24. Bertil Nygren (1984) *Fredlig samexistens: klasskamp, fred och samarbete. Sovjetunionens detente-doktrin.* (Utrikespolitiska institutet) 91-7182-576-2
25. Jan Hallenberg (1984) *Foreign Policy Change: United States' Foreign Policy toward the Soviet Union and the People's Republic of China 1961-1980.* 91-7146-428-X
26. Jan Wallenberg (1985) *Några effektivitetsproblem i statlig byråkrati.* (Studentlitteratur) 9144-23401-5
27. Maud Eduards (1985) *Samarbete i Maghreb. Om regionalt samarbete mellan Marocko, Algeriet, Tunisien och Libyen 1962-1984.* 91-7146-438-7
28. Ishtiaq Ahmed (1985) *The Concept of an Islamic State: An Analysis of the Ideological Controversy in Pakistan.* 91-7146-458-1
29. Michele Micheletti (1985) *Organizing Interest and Organized Protest: Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO).* 917146-451-4
30. Torbjörn Larsson (1986) *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum.* (Studentlitteratur) 91-44-25311-7
31. Ingegerd Municio (1987) *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande.* 91-7146471-9

32. Tuija Meisaari-Polsa (1987) *Ståndpunkter i UNCTAD. En analys av generaldebatterna 1964-1979*. 91-7146-472-7
33. Virginia Capulong-Hallenberg (1987) *Philippine Foreign Policy Toward the U.S. 1972-1980: Reorientation?* 91-7146-478-6
34. Hans Bergström (1987) *Rivstart - om övergång från opposition till regering. (Tidens förlag)* 91-550-3315-6
35. Agneta Bladh (1987) *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller. (Studentlitteratur)* 91-44-27731-8
36. Nils-Eric Hallström (1989) *Lagen om ungdomslag i beslut och genomförande.* 91-7146-782-3
37. Maritta Soinen (1989) *Samhällsbilder i vardande - politisk socialisation och den finska andra generationen. (CEIFO)* 91-87810-03-X
38. Stefan Lindström (1991) *Hela nationens tacksamhet. Svensk forskningspolitik på atomenergiområdet 1945-1956.* 91-7146-932-X
39. Yeu-Farn Wang (1991) *China's Science and Technology Policy: 1949-1989.* 91-7146-953-2.
40. Jan Hylén (1991) *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism i högerpartiet 1904-1985. (Norstedts)* 91-38-50086-8
41. Jan Johansson (1992) *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus.* 91-7146969-9
42. Janina Wiktorja Dacyl (1992) *Between Compassion and Realpolitik: In Search of a General Model of the Responses of Recipient Countries to Large-Scale Refugee Flows with Reference to the South-East Asian Refugee Crisis.* 91-7146-007-X
43. Leo Bartonek (1992) *Der Topos »Nähe« - Ernst Blochs Eintrittsstelle in die Sozialwissenschaften. Ein Beitrag zur Ontologie der modernen Gesellschaft.* 91-7153-022-3
44. Jan-Gunnar Rosenblad (1992) *Nation, nationalism och identitet. Sydafrika i svensk sekelskiftesdebatt. (Bokförlaget Nya Doxa)* 91-88248-24-0
45. Alexa Robertson (1992) *National Prisms and Perceptions of Dissent: The Euromissile Controversy Reflected in Opinion and the News in the UK and the FRG 1980-1983.* 91-7153-070-3
46. Lars Lindström (1993) *Accumulation, Regulation, and Political Struggles. Manufacturing Workers in South Korea.* 91-7153-121-1
47. Göran Bergström (1993) *Jämlikhet och kunskap. Debatter och reformstrategier i socialdemokratisk skolpolitik 1975-1990. (Symposium Graduale)* 91-7139-135-5
48. Jens Bartelson (1993) *A Genealogy of Sovereignty.* 91-7153-140-8
49. Ingvar Hjelmqvist (1994) *Relationer mellan stat och kommun.* 91-7153-186-6
50. Emmanuel Oblitefio Akwetey (1994) *Trade Unions and Democratisation: A Comparative Study of Zambia and Ghana.* 91-7153-250-1
51. Kristina Boréus (1994) *Högerväg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989. (Tidens förlag)* 91-550-4129-9
52. Michael Karlsson (1995) *Partistrategi och utrikespolitik. Interna motiveringar och dagspressens agerande i Catalina-affären 1952 och EEC-frågan 1961/62.* 91-7153-346-X
53. Sun-Joon Hwang (1995) *Folkrörelse eller affärsföretag. Den svenska konsumetkooperationen 1945-1990.* 91-7153-379-6
54. Ulrika Mörth (1996) *Vardagsintegration - La vie quotidienne - i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige.* 91-7153-460-1
55. Claes Wahl (1996) *The State of Statistics: Conceptual and Statistical Reasoning in the Modern State 1870-1940.* 91-7153-506-3
56. Peter Kjaer (1996) *The Constitution of Enterprise: An Institutional History of Inter-firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing.* 91-7153-538-1
57. Eva Haldén (1997) *Den Föreställda Förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning.* 91-7153-578-0
58. Kristina Riegert (1998) *"Nationalising" Foreign Conflict: Foreign Policy Orientation as a Factor in Television News Reporting.* 91-7153-743-0
59. Peter Ehn (1998) *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv.* 91-7153-779-1
60. Magnus Norell (1998) *Democracy and Dissent. The Case of an Israeli Peace Movement, Peace Now.* 91-7153-828-3
61. Jan Lionel Sellberg (1998) *Hur är samhället möjligt? Om den tidigmoderna naturrättens språkfilosofiska grunder. Brännpunkt: Samuel Pufendorf.* 91-7153-825-9
62. Jan-Axel Swartling (1998) *Ideologi och realitetsarbete. Om analys av makt och dominans på etnometodologisk grund.* 91-7153-846-1
63. Magnus Ekengren (1998) *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches.* 91-7153-861-5

64. Peter Strandbrink (1999) *Kunskap och politik. Teman i demokratisk teori och svensk EU-debatt.* 91-7153-943-3
65. Jouni Reinikainen (1999) *Right against Right -Membership and Justice in Post-Soviet Estonia.* 91-7153-951-4
66. Eric Stern (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach.* 91-7153-9936
67. Ulf Mörkenstam (1999) *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997.* 91-7265-004-4
68. Cecilia Åse (2000) *Makten att se. Om kropp och kvinnlighet i lagens namn. (Liber)* 91-4706080-8
69. Margreth Nordgren (2000) *Läkarprofessionens feminisering - Ett köns- och maktperspektiv.* 91-7265-133-4
70. Charlotte Wagnsson (2000) *Russian Political Language and Public Opinion on the West, NATO and Chechnya. Securitisation Theory Reconsidered.* 91-7265-135-0
71. Max M. Edling (2000) *A revolution in favour of government. The American Constitution and ideas about state formation, 1787-1788.* 91-7265-130-X
72. Pasquale Cricenti (2000) *Mellan privilegier och fattigdom. Om italiensk demokrati och socialpolitik ur ett välfärdsstatsperspektiv.* 91-7265-179-2
73. Henrik Berglund (2000) *Hindu Nationalism and Democracy: A Study of the Political Theory and Practice of the Bharatiya Janata Party.* 91-7265-198-9
74. Magnus Reitberger (2000) *Consequences of Contingency: the Pragmatism and Politics of Richard Rorty.* 91-7265-199-7
75. Mike Winnerstig (2001) *A World Reformed? The United States and European Security from Reagan to Clinton.* 91-7265-212-8
76. Jonas Nordquist (2001) *Domstolar i det svenska politiska systemet: Om demokrati, juridik och politik under 1900-talet.* 91-7265-218-7
77. Kjell Engelbrekt (2001) *Security Policy Reorientation in Peripheral Europe. A Perspectivist Approach.* 91-7265-234-9
78. Susanna Rabow-Edling (2001). *The intellectuals and the idea of the nation in Slavophile thought.* 91-7265-316-7
79. Nelli Kopola (2001) *The Construction of Womanhood in Algeria - Moudjahidates, Aishah Radjul, Women as Others and Other Women.* 91-7265-317-5
80. Maria Jansson (2001) *Livets dubbla vedermödor. Om moderskap och arbete.* 91-7265-340-X
81. Dagmar von Walden Laing (2001) *HIV/AIDS in Sweden and the United Kingdom Policy Networks 1982-1992.* 9-7265-342-6
82. Marika Sanne (2001) *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget.* 91-7265-348-5
83. Bror Lyckow (2001) *En fråga för väljarna? Kampen om det lokala vetot 1893-1917.* 91-7265-359-0
84. Magnus Enzell (2002) *Requiem for a Constitution. Constitutionalism and Political Culture in Early 20th Century Sweden.* 91-7265-395-7
85. Welat Songür (2002) *Välfärdsstaten, sociala rättigheter och invandrarnas maktresurser: En jämförande studie om äldre från Mellanöstern i Stockholm, London och Berlin.* 91-7265-405-8
86. Johan Lembke (2002) *Defining the New Economy in Europe. A Comparative Analysis of EU Technology Infrastructure Policy, 1995-2001.* 91-7265-417-1
87. Maria Wendt Höjer (2002) *Rädslans politik. Våld och sexualitet i den svenska demokratin. (Liber).* 91-47-06585-0
88. Håkan Karlsson (2002) *Bureaucratic Politics and Weapons Acquisition: The Case of the MX ICBM Program.* 91-7265-531-3
89. Andreas Duit (2002) *Tragedins institutioner. Svenskt offentligt miljöskydd under trettio år.* 91-7265-528-3
90. Lucas Pettersson (2002) *Information och identitet. Synen på televisionens politiska roll i Sverige och EU.* ISBN 91-7265-549-6
91. Magnus Jedenheim Edling (2003) *The Compatibility of Effective Self-Ownership and Joint World Ownership.* 91-7265-589-5
92. Peter Hallberg (2003) *Ages of Liberty: Social Upheaval, History Writing and the New Public Sphere in Sweden, 1740-1792.* 91-7265-629-8
93. Linus Hagström (2003) *Enigmatic Power? Relational Power Analysis and Statecraft in Japan's China Policy.* 91-7265-628-X
94. Jacob Westberg (2003) *Den nationella drömträdgården. Den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt.* 91-7265-681-6

95. Eva Erman (2003) *Action and Institution – contributions to a discourse theory of human rights*. 91-7265-726-X
96. Göran Sundström (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. 91-7265-750-2