

"Huru skall statsvercket granskas?"

- om riksdagen och den
demokratiska kontrollen

av Daniel Tarschys

Förord

Redan under arbetet med 1809 års författningsform formulerade Hans Järta frågan "Huru skall statsvercket granskas?" Sedan dess har den statliga förvaltningen förändrats i grunden såväl i fråga om verksamhetens innehåll och omfång som i fråga om organisatorisk uppbyggnad och geografisk lokalisering. Frågan är dock fortfarande lika relevant. Det svenska medlemskapet i EU har därtill medfört ökad fokus på uppföljning och utvärdering av samhällets verksamhet i allmänhet och av den offentliga sektorn i synnerhet.

För att demokratin i ett land ska fungera behövs inte bara offentlig kontroll av det slag som många myndigheter har till uppgift att svara för, t.ex. Läkemedelsverket. Det krävs också en överordnad demokratisk kontroll av olika offentliga organ, verksamheter och regler. Det är därför viktigt att den mängd av granskningsrapporter som publiceras sammanställs och kommer till användning i den politiska processen.

Att maximera antalet kontrollorgan och rapporter är inte den enda saliggörande lösningen. Det är viktigare att se till vad som blir resultatet av granskningen och hur den utnyttjas av såväl riksdagen som regeringen i arbetet med att dana en kontinuerlig förändring och förbättring av vårt välfärdssamhälle. Hur detta skulle kunna gå till är huvudtemat i denna essä.

Författare är *Daniel Tarschys*, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Han har verkat under 15 år i riksdagen och varit ordförande både i social- och utrikesutskottet. Dessutom är han ESO:s grundare.

En utgångspunkt är författarens förslag om hur tidsanvändningen i riksdagen skulle kunna förändras för att bl.a. ge mer tid åt arbete med uppföljning och utvärdering. Från konstitutionella utgångspunkter har riksdagen ett övergripande ansvar och

särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Med riksdagens centrala ställning i det politiska systemet kan reformer av riksdagens arbetsformer ge spridningseffekter till hela den statliga sektorn och i förlängningen till övriga delar av samhället.

Rapportens huvudfokus ligger på den statliga sektorn och granskningen av denna. Men problemställningen rör hela den offentliga sektorn. Det är min förhoppning att rapporten skall bidra till en offentlig debatt kring hur olika funktioner i ansvars- och redovisningskedjan kan bli bättre.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehållet i rapporten.

Stockholm i november 2002

Eva Lindström

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Hans Järtas fråga	7
2	Den svenska paradoxen: kontroll utan kontroll	13
2.1	Granskning eller styrning?	14
2.2	Hur mycket politisk kontroll behövs det?	15
2.3	Den svenska paradoxen	18
2.4	Samförståndets förtjänster och risker	25
3	Kontrollen i tre sekels författningspolitik	29
3.1	Från förvaltning till politik	30
3.2	Från maktbalans till folksuveränitet	32
3.3	Från misstro till tilltro	37
4	Kontrollen i tre decenniers förvaltningspolitik	45
4.1	Government, governance eller governmentality?	46
4.2	Kontrollfrågan i tre parlamentariska utredningar	53
4.3	Fromma förhoppningar vid Vestas tempel	60
4.4	Kontrollmaktens återkomst	68

5	Riksdagen som arena för granskning	71
5.1	Granskning och meta-granskning	74
5.2	Granskningens plats i riksdagens tidsbudget	82
5.3	Arkitektur, dramaturgi och scenografi	87
5.4	En egen TV-kanal för demokratin	91

6 Utan ljus ingen demokrati 95

”How Should the Government Machinery Be Examined?” – Parliament as an Arena for Democratic Scrutiny. A Summary 99

ESO:s rapporter

1 Hans Järtas fråga

Hur hänger det politiska systemet ihop? Vem bär ansvar för vad? Hur är makten fördelad mellan aktörerna? Hur griper institutionerna in i varandra, och hur kommer besluten till?

Besked i sådana frågor söker man ofta i grundlagen, men finner dem inte alltid. Konstitutioner ger korthuggna och skenbart enkla svar, men de ruvar också på olösta gåtor. De beskriver hur man en gång tänkte sig statsskicket och hur det borde fungera, men inte nödvändigtvis hur det fungerar i praktiken.

Vår viktigaste grundlag är regeringsformen, som antogs 1974. Den tog mer än två årtionden att utarbeta. Två stora utredningar slet med uppgiften. Den föregående regeringsformen från 1809, som med en del förändringar höll i 165 år, skrevs däremot på bara två veckor av den 35-årige Hans Järta.

Järta (tidigare Hierta) var en av de unga opponenter i Riddarhuset som vid riksdagen i Norrköping år 1800 i vredesmod hade av sagt sig sitt adelskap och för att markera detta hade börjat stava sitt namn ljudenligt. 1809 fungerade han som tjänsteman vid riksdagen och sekreterare i konstitutionsutskottet, som skulle skriva den nya grundlagen. En första promemoria som Järta presenterade för riksdagsmännen i sitt utskott finns kvar på Carolina i Uppsala, i assessor Gahns avskrift.¹

Här ställs många nyckelfrågor om det svenska statsskicket. Järta tar först upp den styrande makten, domaremakten, den lagstiftande makten och makten att beskatta. Det sista avsnittet heter "controll". Så här börjar det:

¹ Gunnar Waldner, red., 1809 års regeringsform; några aktstycken belysande dess tillkomst. *Festskrift till Georg Andrén*, Göteborg 1940, s.141-148

*Huru vidt bör utöfningen af den styrande Magten
controlleras?*

*Hvarest skall Controllen därå läggas? Hos en
Corps av Embetsmän, nämde af Konungen, eller hos
Riksens Ständer, eller någon af dem förordnad Corps?*

*Böra de Embetsmän, som vercka med Konungen i
styrelsen eller äro kallade att honom däruti råda, vara
ansvarige för sina göromål och rådslag?*

I hvilka fall må deras ansvarighet äga rum?

Af hvilken, och hvarest, kan den yrkas?

*Huru vidt må tryckfriheten sträckas? Huru
bevaras?*

*Böra Riksens Ständer kunna vid förmenta fel och
brister i styrelsen yttra sina anmärckningar?*

*I sådant fall, huru skola dessa anmärckningar
framställas? Genom verckande föreskrifter? Eller
endast genom i underdånighet anmälde önsknings?*

*Böra sådana anmärckningar kunna göras vid
särskildta Styrelsens åtgärder? Eller endast vid det
hela av dess verkningssätt?²*

Det ena problemet staplas här på det andra. Hur ska riksdagen kunna få tillräckliga upplysningar? Ska den kunna uttala sitt misstroende gentemot Konungens rådgivare? Hur ska ständerna kunna bevaka nationens rättigheter och framföra önskemål när riksdagen inte är samlad? Vem ska kontrollera "den styrande maktens verkningssätt uti alla därifrån utgående grenar" – ska det vara en ämbetsman som kungen väljer eller som ständerna själva utser? Och hur ska denna ämbetsman kunna få kunskap om hur styrelsen fungerar?

Det frågebatteri om som Järta presenterade för konstitutionsutskottet var så omfattande att varken han själv eller 1809 års riksdag kunde ge annat än trevande, preliminära och partiella svar. Den nya regeringsformen tog fatt i en del av dessa spörsmål, men lämnade många andra åt eftervärlden. Flera av dem återkom i det följande seklets författningsdebatt, inte minst i kampen för representationsreformen (från fyraständsriksdagen

² Ibid.s. 148

till tvåkamarsystemet), för parlamentarismen och för den allmänna rösträtten. De levde också vidare i 1900-talets diskussioner om statsmaktens gränser, ministeransvaret och den demokratiska kontrollen av förvaltningen.

Slutklämmen i Hans Järtas promemoria från 1809 var de fyra ord valts till titel och utgångspunkt för denna skrift:

Huru skall statsvercket granskas?

Den frågan har inte bara bevarat sin aktualitet, utan har i själva verket blivit alltmer brännande för varje sekel och årtionde som gått. Av flera skäl: dels därför att kretsen av politiska "beställare" stegvis har vidgats och efter demokratins genombrott kommit att omfatta hela folket, dels därför att den offentliga verksamhetens omfång och komplexitet inte har upphört att växa.

För hundra år sedan hade vi en offentlig sektor som tog i anspråk ungefär en tjugondel av BNP, som sysselsatte några ensatta procent av de yrkesverksamma och som krävde få politiska beslut. Lagstiftningen gick sävligt. Riksdagen sammanträdde i början av 1800-talet endast vart femte år, i slutet av seklet några månader om året. Tjänstemännen i Regeringskansliet var inte långt fler än hundra, och nästan hela den centrala statsförvaltningen rymdes på Riddarholmen. Militära och civila utgifter vägde länge ungefär jämt.

I dag har allt detta förändrats. Politik och administration har ökat i tempo och volym. Förvaltningen är spridd över hela landet. Mer än hälften av Sveriges BNP passerar genom offentliga kassor. Mer än en tredjedel av de yrkesverksamma arbetar för stat och kommun, och en nästan lika stor andel av befolkningen är för sin försörjning beroende av statliga trygghetssystem.

Även det privata näringslivet är starkt avhängigt av politiskt beslutade regler, bidrag och skattevillkor. Offentliga normer löper kors och tvärs genom hela samhällslivet. Med globaliseringen och den europeiska integrationen har också alltfler av dessa regler kommit att bli gemensamma för större områden. En hel del

politik formas numera av EU-institutioner eller andra internationella organ.

En hel del av den förvaltning som har byggts ut ägnar sig just åt olika former kontroll. Den moderna samhället är fullt av risker som behöver hållas under uppsyn. Det finns därför många organ som har till uppgift att bevaka olika verksamheter, vare sig det gäller brandfaror, livsmedel, kärnsäkerhet eller finansiella transaktioner. Vad som en gång kallades "nattväktarstaten" har blivit en högst specialiserad tillsynsapparat, officiella ögon som mer eller mindre framgångsrikt plirar runt omkring sig och spanar in i olika hörn och skrymslen av det moderna samhället. Det finns enligt en färsk översikt långt mer än 200 lagar som innehåller regler om statlig tillsyn.³ Uppdragen varierar från mottagning av anmälningar, egen bevakning och rapportering till kapacitet för aktiva åtgärder och självständiga uttryckningar. Ett slags självbevakning ankommer därtill på alla instanser som hanterar offentliga resurser: man ska ha kontroll över sina egna sina tillgångar och redogöra för sina resultat.

Med så mycket tillsyn och bevakning i olika former skärps förstås den fråga som först ställdes på 100-talet av den romerske samhällskritikern Juvenalis: *Quis custodiet ipsos custodes?* Vem ska bevaka väktarna själva? Har vi kontroll över allt detta? Har vi resurser, kompetens och kapacitet att granska "statsverket" och kommunerna, hela den politiska sfären?

Ytterst är det folket i val som har den uppgiften, men ansvaret är också delegerat till riksdagen som ska kontrollera "rikets styrelse och förvaltning". I nästa steg är det regeringen som har överinseende över statliga myndigheter och företag. Men i varje led uppstår frågan om man riktigt förstår sig på det man ska kontrollera.

Den moderna statsmakten är högspecialiserad. Den hanteras av experter med lång och avancerad utbildning i olika fack och discipliner. Många sysslar med avancerade riskbedömningar. Vid sidan av ökande tempo och volym reser därför den växande komplexiteten i den offentliga sektorn nya utmaningar för demokra-

³ SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag*.

tin. Vilka möjligheter har de valda politikerna att tillräckligt klart begripa vad alla de olika grenarna av förvaltningen håller på med, att bedöma deras prognoser och att väga olika varningar mot varandra? Och vilka möjligheter har vi som väljare att förstå politikerna?

Enligt grundlagens högtidliga portalparagraf utgår den offentliga makten från folket. Det låter bra, det - men vart tar makten vägen när den väl har "utgått"?

Äldre tiders absoluta monarker brukade hänvisa till att folket en gång för alla hade överlätit härskaruppdraget åt deras anfäder, som därefter lämnat den i arv. Enligt en annan variant kom makten egentligen från Gud, men det var just folket som uttryckte Guds vilja (*vox populi vox Dei*).

Det nya med konstitutionalismen och sedermera demokratin var därför inte detta folkliga uppdrag i sig, utan idén om att det var villkorat och tidsbegränsat. Att statens auktoritet vilar på väljarnas medgivande är ju inte till någon tröst om inte makten också kan halas hem igen, om inte medgivandet då och då kan omprövas. Så sker nu genom att mandatet periodiskt måste förnyas i de allmänna valen.

Det system för folkstyrelse som skisseras i grundlagen bygger på en hel kedja av maktöverlåtelse och en motsvarande kedja av ansvar och redovisning. Men här finns också inbyggda tidsgränser. Folket i val ger ett fyraårigt mandat till riksdagen, riksdagen väljer statsminister, statsministern utser medlemmar av regeringen som kan fungera så länge den har riksdagens förtroende och regeringen övervakar i sin tur statsförvaltningen. Mot varje överlåtelse av befogenheter och ansvar korresponderar i denna modell en skyldighet att rapportera tillbaka och redovisa resultat.

Hur väl fungerar då dessa båda kedjor? Enligt en vanlig uppfattning råder det en påtaglig asymmetri. Mycket tid och energi går åt till att överlåta befogenheter i olika former, att formulera lagar och bestämmelser, att utforma organisationer, att fördela pengar, att förknippa anslagen med villkor och att utnämna chefer på olika nivåer. Avsevärt mindre kraft ägnas åt det motsatta flödet av information. Hur gick det med insatserna? Följdes reg-

lerna, iakttogs villkoren? Infriades förväntningarna? Fungerade avvägningarna som det var tänkt? Vilka resultat uppnåddes? Vilka blev effekterna? Även om det läggs ner en hel del krut på rapportering och redovisning vilar många sådana frågor i ett halvdunkel.

Men vill vi att demokratin ska fungera finns det skäl att ta dem på stort allvar. Då behövs det inte bara en på lämpligt sätt utformad **offentlig kontroll** (typ Läkemedelsverket, Kärnsäkerhetsinspektionen) som inom bestämda ramar övervakar allsköns farligheter, utan också en överordnad **demokratisk kontroll** av olika organ, verksamheter och regler i det politiska systemet.

Hur ska en sådan kontroll vara uppbyggd? En utgångspunkt för denna skrift är att den frågar reser många ömtaliga avvägningsproblem. Att det finns brister i vår nuvarande demokratiska modell medger nog de flesta. En rad böcker och uppsatser under senare år har utvecklat variationer på temat "makt utan ansvar". Många klagomål handlar om slapphet och lösa boliner i olika delar av det offentliga systemet. Ansvarstagande och ansvarsutkrävande förefaller allmänt sett inte vara några starka branscher i det svenska samhället.

Men svaret på detta är inte att vrida upp kontrollen på högsta volym. För mycket och illa inriktad kontroll är dyrt, skadligt och frihetsinskränkande. För lite kontroll kan å andra sidan leda till allsköns förluster i både moral och effektivitet. Resurser missbrukas och vi riskerar att hamna långt ifrån de mål vi strävar efter.

Det handlar således om att nå fram till väl genomtänkta lagom-lösningar, att **optimera snarare än maximera**. Vi behöver formulera en granskningsstrategi som är väl avpassad både till den politiska kultur som är väl rotad i Sverige och till de utmaningar som vi ställs inför av det alltmer globaliserade och rikt specialiserade kunskapssamhället.

Det är bara konturerna av en sådan strategi som ska skisseras i denna skrift. Men även om vi inte har svaren till hands är det viktigt att ställa frågorna. I detta fall är grundfrågan redan ställd, av den 35-årige sekreteraren i 1809 års konstitutionsutskott.

2 Den svenska paradoxen: kontroll utan kontroll

Politisk kontroll är ett mångtydigt begrepp. Vi har redan urskilt två huvudvarianter: den typ av övervakning av olika riskkällor i samhället som det allmänna utövar genom olika organ ("offentlig kontroll") och den typ av övervakning som bedrivs *inom* det politiska systemet för att uppdragsgivare ska kunna lita på sina uppdragstagare och få klart för sig vad de åstadkommer ("demokratisk kontroll").

Demokratisk kontroll kan anta olika skepnader. Först och främst finns det förstås olika *nivåer*. Folkets övervakning av riksdagen baseras i stor utsträckning på massmediernas rapportering, medan de senare leden i kedjan – riksdagens övervakning av regeringen, regeringens övervakning av myndigheternas och myndigheternas inre kontroller – i större och gradvis växande utsträckning bygger på olika former av redovisning, rapportering och revision. Det hindrar inte att massmediernas bevakning spelar stor roll också för dessa senare former av kontroll. En hel del tillsyn är högst flegmatisk och däsig, och skärps först när det kommer larmsignaler om att något är på tok.

En annan distinktion handlar om arten av övervakning. Kontrollbegreppet är påfallande mångtydigt. Spänner man ut det i en riktning stöter man på ett antal former av systematisk ***efterhandsgranskning*** som går under sådana namn som uppföljning, utvärdering, revision, översyn eller policyanalys. Spänner man ut det i en annan riktning täcker det i stället ett fält som rymmer både uppsikt och ***styrning***.

I dagligt tal betyder kontroll därmed lite av varje. Men ska vi kunna föra ett stringent resonemang i ämnet kan vi inte gärna låta bofinken flaxa iväg åt alla tänkbara håll. Låt oss därför börja med litet etymologi, definitioner och jämförelser mellan olika språkbruk.

2.1 Granskning eller styrning?

Ordet "kontroll", med rötter i medeltidsfranskans *contrerole*, betydde ursprungligen dublettförteckning. Hade den betrodde en lista över anförtrodda värdeföremål så hade den som lämnat uppdraget också sitt eget register, som vid behov kunde användas till motläsning.

I modernt språkbruk används termen ömsom i en snävare, ömsom i en vidare mening. I den snävare bemärkelsen handlar kontroll om *en prövning i efterhand*. När ett uppdrag väl blivit utfört och redovisat ankommer det på uppdragsgivaren eller på de särskilda granskare som han eller hon anlitar att verifiera lämnade uppgifter och undersöka om föreskrivna regler har följts eller avsedda resultat har uppnåtts. Det kan också handla om att undersöka huruvida överenskomna förpliktelser har blivit uppfyllda. Kontroll är i denna mening är en aktivitet "ex post", medan styrningen är något som sker "ex ante", eller löpande under resans lopp.

I den vidare bemärkelsen är kontroll hela registret av aktiviteter som behövs för att ge önskad form, verkan och riktning åt en verksamhet. Det handlar både om uppsikt och impulser, om förståelse och handling. I denna mening kan kontroll innefatta åtgärder både före och under en aktivitet, liksom granskning i efterhand. På så vis blir begreppet närmast liktydigt med *effektiv styrning*.

I vissa språk, bl.a. svenskan, har den snävare innebörden traditionellt dominerat, vilket bl.a. avspeglas i att begreppet kontrollmakt i den svenska grundlagen och i svensk politisk doktrin i allt väsentligt handlar om granskning i efterhand. Engelskans *control* har däremot ofta den vidare innebörden, och detta har successivt

kommit att färga även vårt eget kontrollbegrepp, liksom en hel liten grupp av härledda ord och uttryck.

USA:s riksrevisor heter *comptroller general*. Den *controller* som numera ingår i ledningen för många svenska företag och organisationer har oftast ett vidare mandat än sina föregångare ekonomidirektören och kamrern, och skall också vara mer framåtblickande än revisorn. Att ha *koll på läget* eller *situationen under kontroll* handlar om långt mer än en aktiv uppsyn i backspeglarna. Snarare indikerar det en kringsyn och en god förståelse för vad som håller på hända och vad som väntar framöver. Motsatsen går under namnet *noll koll*, dvs. att inte fatta någonting av vad som är på gång. I uttrycket *kolla upp* finns däremot reminiscenser av den ursprungliga, snävare innebörden. Här handlar det för det mesta om att undersöka vad som redan har hänt eller inte hänt.

2.2 Hur mycket politisk kontroll behövs det?

Hur mycket politisk kontroll i dessa båda tappningar – efterhandsgranskning resp. styrning – behövs det då i ett samhälle?

Ska vi döma efter de kontrollsystem som byggts upp i olika länder varierar det uppenbarligen en hel del. Till någon del beror kontrollintensiteten säkert på omfånget av den offentliga sektorn och på ambitionen att detaljstyra olika förlopp i samhället. Men mycket annat spelar också in, såsom graden av tillit och den ekonomiska strukturen. Finns det som i marknadsekonomin otaliga autonoma aktörer som på egen hand samverkar med varandra minskar behovet av central politisk styrning. Med en omfattande lokal självstyrelse följer också självständiga och decentraliserade kontrollsystem.

I totalitära stater är övervakningen däremot mycket omfattande. "Förtroende är bra, men kontroll är bättre", lyder en maxim som har tillskrivits Stalin. Han levde i varje fall därefter. I Sovjetunionen var kontrollen över medborgarna intensiv och påträngande. Eftersom de styrande inte heller litade på kontrollanterna inrättade de flera parallella övervakningsorgan till inbördes

uppsikt. Både styrimpulser och granskningsåtgärder antog gigantiska proportioner. Det var inte bara den högsta ledningen som blev alltmer paranoid, utan en utbredd misstro förlamade med tiden hela samhället, med stora skadeverkningar för såväl samhällsekonomi som individuell välfärd.

I länder där förtroendet människor emellan är större och inte har skadats genom allehanda brytningar och kriser antar den politiska kontrollen mer beskedliga proportioner. Så länge ekonomiska förlopp rullar någorlunda av sig själva, folk håller sig i skinnet och naturkrafterna inte vrenskas alltför häftigt uppstår det ingen stark efterfrågan på ökad styrning och övervakning.

Kontroll behövs alltså när förtroende saknas. Men kontroll kan också, i lämpliga doser, användas för att bygga och vidmakthålla förtroende. Att vi vågar äta de livsmedel som saluförs i butikerna bygger inte minst på våra föreställningar att både lokala miljö- och hälsovårdsinspektörer och nationell livsmedelskontroll bedriver en viss övervakning av hygien och standard. På senare tid har det också tillkommit europeiska normer. Ju större tilltro vi har till väktarnas kompetens och vaksamhet, dess mer förtroende för produkterna i handeln.

Vad som är nyttigt i väl avvägda portioner kan emellertid vara skadligt i alltför stark dosering. Ett förtroendefullt klimat kan lätt skadas om någon part sätter in kontrollåtgärder som signalerar misstänksamhet och misstro. Detta är välkänt inom organisationsläran, där den s.k. human relations-skolan för mer än ett halvsekel sedan fann att produktiviteten kunde stegras betydligt om de anställda inte uppfattade sig som alltför strängt övervakade. De nya rönen ledde till att allt fler industrier lämnade den s.k. taylorismen med dess starka inriktning på tidsstudier och minutiös kontroll av arbetskraftens vanor och rörelsemönster.

Inte heller human relations-skolans förtroendefulla ansats gav emellertid entydigt positiva resultat. Ganska snart började man pröva om inte olika grader av övervakning krävdes för kategorier med olika uppgifter och engagemang. Många företag tillämpar subtila distinktioner i sin personalpolitik. Vissa grupper underkastas en mer noggrann kontroll (t.ex. av närvaron genom tid-

kort), medan andra förutsätts fungera tillfredsställande utan särskilt strama tyglar.

Den metoddebatt som förts inom företagsekonomi och organisationsläran speglar också bredare växlingar i synen på uppfostran, socialisation och annan beteendepåverkan. Medan vissa epoker och åsiktsriktningar har satt disciplinen och koordineringen i högsätet har andra betonat frihet, spontanitet, variation och autonomi. Spänningen mellan dessa strömningar blir tydlig inte minst vid internationella jämförelser. I stabila länder har kraven på mer frihet och individuellt oberoende ofta vind i seglen, medan splittrade och sargade samhällen präglas av helt andra stämningar. Här efterfrågas i stället en kraftfull styrning. Ju större oro som råder för vad andra människor kan ta sig till, dess starkare blir kraven på övervakning och dess större blir beredskapen att finansiera säkerhetsinsatser och underkasta sig olika former av integritetsintrång t.ex. i form av inpasseringskontroller. Tendensen belyses väl av reaktionerna efter den 11 september 2001.

Det råder med andra ord ett både komplicerat och dialektiskt förhållande mellan kontroll och förtroende. Vid fullt förtroende efterfrågas ingen kontroll. Med massiv och ettrig kontroll uppstår å andra sidan inget förtroende, utan bara rädsla och misstänksamhet. Däremellan utbreder sig ett stort fält där begränsade och förnuftigt utformade kontrollåtgärder kan tjäna till att bygga upp och vidmakthålla förtroende, medan däremot illa utformade insatser kan verka i motsatt riktning.

Av betydelse är också systemets eller organisationens omfång. Kontrollbehovet växer normalt med ökande skala. I småföretaget eller småkommunen känner de ansvariga vanligen på sig att de har god överblick över läget. Resultaten kan därmed bedömas utan extern granskning. Men ju större verksamheten blir, dess fler blir också intressenterna och dess svårare blir det att hålla allt under uppsikt. Det är t.ex. ingen slump att lagen och börsreglerna uppställer skärpta krav på redovisning och revision för stora företag som öppnar sig för finansiering från många olika källor. För de små är kraven på extern granskning mer inskränkta.

2.3 Den svenska paradoxen

Har vi då en svag kontrollmakt i Sverige? Den frågan kan besvaras med antingen ja eller nej, beroende på vilken kontroll som avses och vad man jämför med.

I ett långsiktigt tidsperspektiv har kontrollintensiteten snarast ökat. Den *offentliga kontrollen* har vidgats påtagligt under 1900-talet i takt med den tekniska utvecklingen, det ökande internationella utbytet och varseblivningen av nya risker. Många av de övervakningsorgan som finns i dag, alltifrån Strålskyddsinstitutet till Granskningsnämnden för radio och TV, har uppsikt över hanteringen av verksamheter och produktionsmedel som över huvud taget inte var påtänkta vid det förra sekelskiftet.

I jämförelse med många andra länder förefaller kontrollvolymer i Sverige däremot rätt beskedlig. Det gäller inte minst den *demokratiska kontrollen*, både i form av styrning och granskning. Många stater har en längre driven detaljstyrning och detaljreglering än vi. Den amerikanska lagstiftningen är mycket ingående, liksom den tyska. Inom EU gäller merparten av det stora regelkomplexet (som sägs omfatta 80 000 sidor lagtext) den gemensamma jordbrukspolitik. Många länder har också en längre driven centralisering.

Relativt svagt utvecklad är också den demokratiska kontrollen i snäv mening, dvs. åtgärder för att granska resursanvändning och resultat i offentlig verksamhet.⁴ Det gäller inte minst om man ser på det arbete Regeringskansliet lägger ner på att löpande följa sina myndigheters verksamhet. Även riksdagen använder en mycket liten del av sin tid åt att systematiskt granska "rikets styrelse och förvaltning". Bristen på maktbalans och den svaga politiska kontrollmakten har varit något av ett huvudtema i de senaste årens konstitutionella och ekonomisk-politiska debatt, med inträngande analyser i samlingsverk med sådana titlar som *Makt utan motvikt* (1999), *Politisk makt med oklart ansvar* (2000), *Vem styr?* (2002) och *Demokrati utan ansvar* (2002).

⁴ För den senaste av många kritiska rapporter härom, se Finansdepartementet, *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet* (Fi 2002.020)

"Sverige har en i internationellt perspektiv svag kontrollmakt", konstaterade den förvaltningspolitiska kommissionen 1997.⁵ Enligt utredningen var Sverige det land som satsar minst på revision på parlamentarisk nivå i förhållande till storleken på den offentliga sektorn.⁶ En rapport från Statskontoret utpekar ansvarsutkrävandet som den felande länken i det svenska förvaltnings-systemet och påminner om att det i den offentliga sektorn inte finns någon motsvarighet till näringslivets bolagsstämmor som årligen prövar frågan om styrelsens ansvarsfrihet.⁷

Befogenheter överläts, offentliga medel spenderas, makt utövas – men återrapporeringen är begränsad och ansvarstagandet mycket lamt. Ingen är nog blind för att det brister en hel del i resultatredovisning och granskning, och att det därför råder en påtaglig asymmetri mellan de folkstyrelsens båda bärande kedjor. Om man enbart utgick från den demokratiska doktrinen borde det svenska politiska systemet knappast fungera. Ändå gör det det, åtminstone någorlunda. Även om den förda politiken på olika områden är omdebatterad och ifrågasatt råder det knappast någon förnimmelse av ett storskaligt maktmissbruk eller omfattande resursslöseri i stat och kommun.

Trots att vi själva ser en hel del oreda runt omkring oss upplever utlänningar vanligen Sverige som ett välordnat land: *a well-lit place*, som det en gång hette i Economist. *Att det mesta verkar vara under kontroll i detta samhälle som inte bedriver så mycket kontroll är något av en svensk paradox.* Detta kan naturligtvis avfärdas som ett semantiskt irrbloss: ordet "kontroll" används i föregående mening först i sin vida och därefter i sin snäva bemärkelse. Men paradoxen förtjänar ändå en närmare skärskådan. En del orsaker till den svaga demokratiska kontrollintensiteten i Sverige hänger samman med drag i den svenska politiska kulturen, medan andra är mer allmängiltiga och därmed gemensamma för alla utvecklade marknadsekonomier med stor offentlig sektor:

⁵ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, s. 96

⁶ Ibid. s. 122.

⁷ SOU 1997:9 s. 31.

- En första förklaring har redan berörts, nämligen systemets **omfång**. Små organisationer är lättare att överblicka än stora. Det är därför knappast någon slump att nya kontrollmetoder framför allt har utvecklats i stora länder som USA med dess betydande avstånd mellan styrande och styrda, eller att efterfrågan på extern granskning är särskilt markerad i stora företag, kommuner och landsting. I den lilla organisationen litar ledarna mer på sin egen oförmedlade iakttagelseförmåga - här behövs inga professionella bedömare för att bedöma resultat och prestationer.
- Ett andra drag som minskar behovet av extern granskning är den stora **öppenheten** i det svenska samhället. Offentlighetsprincipen med anor från 1766 års tryckfrihetsförordning är något av en hörnsten i vårt statsskick och har på senare år därtill utvecklats till en stor konstitutionell och demokratisk exportartikel. EU har efter Sveriges och Finlands inträde och med aktivt stöd från flera andra länder tagit viktiga steg mot ökad öppenhet. I utvecklingssamarbetet med de nya demokratier i Europa och med fattiga länder runtom i världen har sådana tongivande aktörer som Världsbanken, IMF och OECD också börjat lägga allt större vikt vid "transparensen" som en förutsättning för den framgångsrika kampen mot korrup­tion och resursslöseri. Kravet på öppenhet har blivit bärande tema i de doktriner om *good governance* som utvecklats under senare år.
- Ett tredje, kulturspecifikt element som säkert spelar in är den ofta omvittnade **konfliktaversionen** i det svenska samhället. I mer macho-orienterade länder vinner man anseende genom att visa mod och ta strider i olika sammanhang. Svensken väljer i många sammanhang hellre tjuren Ferdinand som rollmodell. Problem löses helst genom att strävan efter samförstånd. Individuella avgöranden förbereds gärna genom olika former av förankring. Innan svensken slår till vill hon eller han gärna inhämta råd, ha överordnade bakom ryggen och

neutralisera eventuella invändningar genom anpassning och jämkning. Driften att återförsäkra sig, att sy upp alla berörda och att förebygga kritik genom avstämning i förväg är en dominerande instinkt i svensk politik. Det dominerande samhällsidealet är inte konfrontation utan konsensus.

- Denna orientering färgar också den svenska synen på **ledarskap**, som är mindre auktoritär än den man möter i många andra länder. Det gäller företagen likaväl som den offentliga sektorn. Ett exempel från den kommunala sfären kan belysa etablerad praxis. När man ska komponera en valsedel i Sverige är de politiska partiernas medlemmar djupt involverade. I de flesta partier förrättas provval och platserna fördelas sedan efter omröstning på ett nomineringsmöte, ibland i ett representantskap. Den franska modellen är helt annorlunda. Där väljer man bara ett förstanamn, en *tête de liste*, som sedan på egen hand utser sina medkandidater. Blir den framgångsrike kandidaten sedan borgmästare fortsätter han eller hon att bilda sitt eget lag genom att utnämna ett lämpligt antal partivänner till biträdande borgmästare för olika funktioner. Några nämnder och styrelser med starka beslutsfunktioner syns inte till. Ledning och ansvar är tydliga, och oppositionen får ägna de kommande åren åt att kritisera bäst den kan.
- Vår modell präglas i stället av en **samregerandetradition** som genomsyrar praktiskt taget hela det offentliga systemet i Sverige. Undantaget är egentligen regeringen, som bildas enligt det starka ledarskapets principer i den mån det inte handlar om en koalition som tillkommer efter förhandlingar mellan olika partier. Men på nästan alla andra nivåer tillämpas varierande former av samrådsregerande. I riksdagens utskott, i kommunala nämnder, i offentliga utredningar och i de större ämbetsverkens styrelser – överallt beflitar vi oss om att ha olika ideriktningar och ståndpunkter företrädda. Den proportionalitet som finns i valsystemet sedan sekelskiftet går igen i många andra

sammanhang. Tendensen förstärks också genom remissväsendet, som går ut på att alla berörda parter och instanser ska ges tillfälle att lämna synpunkter innan beslut fattas.

Med det gemensamma ansvarstagandet förenas ofta starka böjelser till revirbevakning. En uttryck för detta är revisionens svaga, ibland närmast marginaliserade ställning på olika politiska nivåer. När kommunala revisorer eller riksdagens revisorer kommer med kritiska synpunkter inom de skilda nämndernas eller utskottens verksamhetsområden möts de ofta av irritation från de sektorsansvarigas sida, inte sällan någon kombination av "det där förstår ni inte" med "det där visste vi redan".

Så här långt handlar det om särdrag och omständigheter som särskilt präglar det svenska samhället i jämförelse med andra. Men den demokratiska kontrollen försvåras eller motverkas också av faktorer som är mer allmängiltiga i komplexa politiska system. Det handlar inte minst om det som den amerikanske statsvetaren Dennis F. Thompson har kallat *the problem of many hands*⁸. I offentlig verksamhet är så många aktörer inblandade att det ofta är svårt att veta vem som gör vad, eller vem som borde ha gjort vad. Befälslinjerna är ofta oklara, men också uppdragen. Detta problem med det diffusa ansvaret dyker upp i flera olika konstellationer:

- En första typ av oklarhet gäller relationen mellan **lokala och nationella beslutsfattare**. När något går snett på den kommunala nivån utbryter ofta en diskussion om gränserna för det lokala handlingsutrymmet. En naturlig impuls för alla politiska beslutsfattare är att framhäva sin egen roll när det går bra men betona restriktioner och externa impulser när resultaten visar sig mindre imponerande. För medborgaren blir det därmed ofta otydligt om det är centrala eller lokala makthavare som bär ansvaret för ofullkomligheterna. En ytterligare oklarhet är vilket kollektiv på respektive nivå det

⁸ Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, kap.2.

är som ska ställas i skamvrån. Ett ständigt irritationsmoment för förtroendevalda i opposition är således att det är "politikerna" i största allmänhet som får bära hundhuvudet när något är på tok.

- En annan dimension avser ansvarsfördelningen mellan politiska och administrativa organ. En allmän fråga, som ges lite olika svar i olika länder, är i vilken utsträckning som regeringens medlemmar bär ansvar för tillkortakommanden i förvaltningen. Är felgreppet tillräckligt allvarligt och spektakulärt – en förrymd mästerspion eller en svår olycka vid en officiell flygplansuppvisning – ryker ministern i så skilda länder som Sverige och Ukraina. Men vid mindre taffligheter skiljer sig praxis en del mellan de länder som tillämpar ett vidsträckt ministerstyre och dem som likt Sverige hyllar principen om relativt självständiga ämbetsverk. Här finns dock mycket lite av fasta normer, utan enbart en lång serie av precedensfall. Samma fråga dyker självfallet upp också på lägre nivåer, där det då handlar om de olika chefernas ansvar för felgrepp begångna av deras underställd personal.
- En tredje dimension handlar om spänningen mellan *individuellt* och *kollektivt* ansvar. De flesta regeringar tillämpar i betydande utsträckning ett kollegialt beslutsfattande, och den svenska regeringen mer än de flesta; här är det bara vissa tekniska genomförandebeslut som statsråden fattar på egen hand. Inte desto mindre iakttas en klar distinktion mellan det "föredragande" statsrådet, som förutsätts ha trängt in i de ärenden som regeringen avgör, och alla de andra som enbart ansluter sig till den fackansvariges rekommendationer. De senare undgår vanligen beskjutning när beslutet sedan ifrågasätts. Den som hamnar i skottgluggen är i stället just föredraganden, som vid svåra felbedömningar tvingas till avbön eller avgång trots att alla hans eller hennes kolleger formellt sett varit lika delaktiga i beslutet. En äkta kollektivt ansvarstagande uppstår först om frågan är så

allvarlig att också regeringschefen tvingas avgå och därmed drar med sig alla sina statsråd i fallet.

- Ett sista problem som ofta försvåras granskning och ansvarsutkrävande handlar om **oklarheter i befälsföringen**. När något går snett är det inte alltid lätt att i efterhand rekonstruera vilka instruktioner som har givits och vilket reellt rörelseutrymme som deras mottagare har haft för egna ställningstaganden. Även när de grundläggande uppgifterna är satta på pränt finns det runt omkring dem ofta en bred zon av uttryckta eller underförstådda signaler, av uppfattade eller missuppfattade förväntningar. När konstitutionsutskottet vid sin decharge-granskning försöker blottlägga befälslinjerna inom statsapparaten hamnar man ofta i en administrativ terräng där ansvaret är så finfördelat att ingen riktigt har klart för sig var det ligger.

De nio olika för Sverige mera specifika eller för utvecklade välfärdsstater mera generella komplikationer som här har nämnts bidrar till att sänka såväl efterfrågan som utbud på efterhandskontroll. Å ena sidan tycker man sig inte behöva så mycket politisk granskning eftersom man ändå anser sig ha "koll på läget" och möjlighet att ingripa med korrigerande styrning när så erfordras. Man har med andra ord ett slags "funktionell ekvivalent" till den demokratiska kontrollen i snäv mening, en möjlighet till inflytande med vilken man kan nå ungefär samma resultat. Å andra sidan erfar man när man försöker sig på en mer systematisk efterhandsgranskning en mängd svårigheter att komma till rimligt säkra resultat.

2.4 Samförståndets förtjänster och risker

Att den svenska modellen fungerar med en så pass blygsam efterhandskontroll har därmed mångfacetterade orsaker. En ligger i den svenska tilliten, ett samhällsklimat som byggts upp under lång tid och som befordrats av en rad dygder som på olika sätt har inpräntats av kyrkan, skolan och folkrörelserna. Bärande element här är både den statsidealism som odlades av alla 1800-talets ideologier – konservatismen likaväl som liberalismen och socialismen – och den relativt ljusa som ännu präglar det svenska samhället.

Trots en rad mätningar som tyder på minskat förtroende för politiska institutioner präglas det svenska statskicket ännu av en hög legitimitet. Även om de många löften och föresatser som dansar runt i den politiska debatten möts med en sund skepsis råder det inte något mer utpräglat främlingskap i förhållande till det offentliga systemet. Man grumsar om ett och annat men uppfattar ändå politiker och offentliga funktionärer som någorlunda hederliga, folk som gör så gott de kan och inte åstadkommer alltför orimliga resultat. När misstag begås tillskrivs de oftare ett fumligt handlag än egennytta eller andra moraliska brister. Dessa föreställningar om ett huvudsakligen ärligt uppsåt i olika delar av den offentliga sektorn understöds av den hävdvunna öppenheten, som minskar misstänksamheten mot olika beslutsfattare. Med dessa utgångsföreställningar är det inte så överraskande att mötet med andra politiska kulturer bjuder på en del brutala erfarenheter, t.ex. i samband med export och bistånd.

Även inom företag och andra slags privata organisationer reflekteras det relativt starka mellanmänniska förtroendet i Sverige av en låg kontrollaktivitet. Chefer utgår på det hela taget från att deras medarbetare uppträder ärligt och lojalt. Den uppsikt som utövas ges i allmänhet en diskret utformning för att inte störa arbetsklimatet, och man undviker i det längsta en övervakning som signalerar öppen misstänksamhet och misstro.

Detta förhållningssätt får många konsekvenser för umgängesvanor och styrningsstrategier i det svenska statskicket. I internationell relief framstår det politiska samtalet i Sverige som sakligt, prosaiskt och lågmält. Det finns, som Leif Lewin har konstaterat i boken *Bråka inte!* (2002), en stark beteendenorm som säger att man inte ska gaffla för mycket utan snarare hålla sams. Med detta följer också en tendens till gemensamt ansvarstagande. Det breda deltagandet i styrningen innebär att de olika aktörerna anser sig ha någorlunda "koll på läget" utan alltför mycket externa kontrollinsatser. Företrädare för olika delar av det politiska spektrumet känner sig någorlunda välorienterade om hanteringen av den offentliga verksamheten redan genom sin medverkan i de beslutande organen.

Det finns en hel del gott att säga om denna svenska konsensusmodell. På samförståndsstyrets plussida brukar det antecknas att det i stor utsträckning förmår att jämka samman skiljaktiga intressen och främja social harmoni. *Government by amicable agreement* eller *gouvernance à l'amiable* innebär att man visar varandra hänsyn och undviker långvarigt skadliga konflikter. I samhällen som hotar att sönderslitas av friktioner mellan olika grupper är mekanismer för att främja sammanhållning särskilt viktiga. Det är t.ex. ingen slump att stater med språkliga eller andra minoriteter i allmänhet har uppfunnit speciella metoder för att mera permanent involvera deras företrädare i de politiska och administrativa ledningsstrukturerna.

Men det finns också svagheter i denna modell. Till minuskolumnen hör att de motsättningar som sopas under mattan i konsensusssystem lätt kan återuppstå i andra och mer elakartade former. När extrema populistpartier under senare år har fått vind i seglen i Europa har det inte sällan varit just i länder där breda koalitioner gett grogrund till cynism och en känsla av utanförskap.

En annan risk är en gradvis försvagad orienteringsförmåga. Utan ett ettrigt ifrågasättande förslöas lätt den analytiska skärpan och nytänkandet hämmas. Stabila majoriteter och samkörda ledarskikt som inte är utsatta för effektiv granskning har en ten-

dens att förr eller senare hamna på villospår. Korrektiven mot felsteg blir alltför svaga. Frånvaron av öppen dialog innebär också att varningssignalerna blir svaga och otydliga. Avgörs de flesta viktiga frågor i de slutna rummen kan det lätt begås kollektiva misstag när beslutsfattarna faller in i ett avskärmat grupptänkande. Ofta uppstår det ett slags politisk subkultur eller konceptuell konsensus som förenar aktörerna inom riksdagsutskott, departement, ämbetsverk och berörda intresseorganisationer. Flera termer används för att beskriva den sortens gemensamma tanke-spår: i den engelskspråkiga forskningen talas det om *groupthink*, *iron triangles*, *woolly networks* och *epistemic communities*.

Klara fronter kan bidra till vassare diagnoser av problem och skevheter i samhällsutvecklingen. Det tydliga ifrågasättandet tvingar deltagarna att försvara sina positioner och utveckla sina argument. Detta är en av förtjänsterna med den stringenta och formaliserade akademiska debattmodell vuxit fram under lång tid, från medeltidens skolastiska dispyter och klassiska disputationer via Oxford och Cambridges *debating societies* till plädering och kontraplädering i domstolväsendets kontradiktoriska processer och anglosaxisk politisk praxis. Sådana disciplinerade samtal skärper tanken och bidrar till högre besluts kvalitet.

Det är knappast någon slump att de främsta innovationerna på kontrollområdet (i snäv mening) har gjorts inom länder där konfrontationsmodellen är stark. Hit hör t.ex. öppna hearings, som i sin ursprungsform var en variant av domstolsproceduren. Ett annat framträdande exempel är den väg av intresse för utvärdering som började rulla i USA under 1960-talet och som därefter nådde Europa under de följande årtiondena. Behovet av utvärderingar är särskilt starkt i system där de olika verksamheter som bedrivs är stora och svåröverskådliga. Det ökar också när mandaten är utformade som kontrakt, vars beställare har anledning att ta reda på hur förpliktelserna har uppfyllts och i vilken utsträckning det finns skäl att förnya avtalen. Efterfrågan på denna form av analyser har stegrats med de senaste årens intresse för mål- och resultatstyrning.

Det finns – för att sammanfatta resonemanget – goda skäl att slå vakt om grunderna i den svenska konsensusmodellen. Den har vuxit fram under lång tid och visat sin styrka i många olika skeden av vår utveckling. Men det finns också skäl att uppmärksamma de risker som ett långt drivet samförstånd och förtroende mellan olika nivåer för med sig. Samstämmighet kan alstra slentrian och hemmablindhet, och i hägnet av överdriven tillit groor det lätt slarv, slapphet eller i värsta fall rent missbruk av makt och offentliga medel. Förtroende kan slå över i godtrohet. En lam demokratisk kontroll rymmer därför hot mot både orienteringsförmågan och effektiviteten i det offentliga systemet. Man riskerar också att fastna i gemensamma synsätt som inte utsätts för tillräckliga doser av kritisk skärskådan.

Mot den bakgrunden finns det goda skäl att skärpa kapaciteten till granskning i det svenska statsskicket. För att undersöka hur det kan gå till tar vi avstamp i det konstitutionella regelverket (kap. 3) och de senaste årtiondenas förvaltningspolitiska debatt (kap. 4).

3 Kontrollen i tre sekels författningspolitik

Lagar är stelnad och stillnad politik. I lagboken finner vi inte bara en sammanställning av nu gällande rätt, utan också reminiscenser av många epokers politiska diskussioner. En del ämnen är ännu omsusade, men på många områden har vindarna mojnät och övergått i stiltje. De flesta samhällsfrågor som en gång varit brännande har kallnat och de intressekonflikter som man har sökt bilägga genom generella regler hanteras nu enbart i rättstillämpningen. Ibland kan man i lagtexterna lystra till ekon av häftiga bataljer. Men här finns också spår av många jämkningar, anpassningar och kompromisser som gångna tiders politiker har accepterat för att nå fram till gemensamma beslut.

Inte minst gäller detta grundlagarna. Att statsskicket är omtvistat är högst naturligt. Det fixerar ansvarsfördelningen mellan de olika statsorganen och därmed viktiga maktförhållanden i samhället. Sådana spelregler inverkar på många olika gruppers livsvillkor. Ett klassiskt statsvetarord är att det inte finns en enda paragraf i grundlagen som inte har sin påtagliga bakgrund i svensk historia.

3.1 Från förvaltning till politik

Var och en av de sex svenska regeringsformer som vi har haft sedan 1634 säger därför en hel del om de organisatoriska frågor som varit på tapeten under olika skeden av det förflutna. Här genljuder flera seklers konstitutionella debatt, liksom svunna tiders förreställningar om samhällets uppbyggnad.

Jämför man dessa texter kan man notera flera olika tyngdpunktsförskjutningar. En av dem går från förvaltning till politik.

- **1634 års regeringsform** var i allt väsentligt en administrationsstadga, som avsåg att systematisera den förvaltning som vuxit framför allt sedan Gustav Vasa. Den handlade om kungens befogenheter men framför allt om de olika ämbetsmännens skyldigheter. Sida upp och sida ner inpräntas de förpliktelser som ankommer på var och en. Tätt under ytan i denna utförliga instruktion ligger en känsla av frustration och utmattning över ämbetsmännens upprepade försumligheter.
- Om riksdagen stod nästan ingenting i 1634 års text. Den gör en blygsam entré först i **1719 och 1920 års regeringsformer**, där ständernas roll i lagstiftningen markeras. I **1772 års regeringsform** fastslås det för första gången tydligt att denna är ett delat ansvarsområde mellan konung och riksdag. Ännu under 1700-talet är det dock administrativa aspekter som dominerar i regeringsformerna.
- Först i **1809 års regeringsform** står politiken i förgrunden. Här görs för första gången ett mera fullödigt försök att fördela de centrala statliga beslutsfunktionerna. Man eftersträvar en jämvikt i det politiska livet samtidigt som man gör vissa men inte så konsekventa försök att hålla isär de lagstiftande, verkställande och dömande funktionerna. De flesta paragraferna 1809 års regerings-

form justerades många gånger, t.ex. vid införandet av tvåkammarriksdagen och den allmänna rösträtten, men en lika avgörande förändring genomfördes medelst två djärva nytolkningar av lagtexten. I den paragraf (4 §) som handlade om Konungens rätt att allena styra riket infogades en underförstådd restriktion om hur kungen skulle bära sig åt för att utvälja sina rådgivare. Medan lagtexten endast stipulerade att dessa skulle vara "kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade, infödde svenske män av den rena evangeliska läran" underförstods det nu att de också skulle ha stöd hos en majoritet i riksdagen. Den andra betydelseförskjutningen innebar att lagtextens begrepp *Konungen* i vissa paragrafer skulle anses syfta på *kungens person*, medan det i andra i stället skulle uppfattas som en beteckning på *regeringen*. Med dessa subtila förändringar i grundlagstolkningen slog parlamentarismen igenom utan att det satte några spår i den skrivna författningen.

- I längden kände man dock ett visst obehag vid denna låtsaslek. När arbetet på den nya regeringsformen satte i gång under tidigt 50-tal var syftet främst att kodifiera den förändring i statsskicket som slutgiltigt hade blivit vedertagen redan vid slutet av första världskriget. Det handlade om att grundlagsfästa parlamentarismen och markera att politiska beslut måste baseras på folkets förtroende och stöd. Mot denna bakgrund var det naturligt att politiken i **1974 års regeringsform** mycket tydligt kom att dominera över administrationen. I förgrunden står här sådana frågor som valsätt, regeringsbildning och riksdagsarbete. De utförliga beskrivningarna av olika ämbetsverk har nu helt försvunnit, och reglerna om förvaltning och rättskipning har klämts ihop i ett och samma kapitel.

3.2 Från maktbalans till folksuveränitet

En andra förskjutning handlar om regeringsformens syfte. Den första texten från 1634 är snarast ett slags rollista över de olika uppgifterna i statsapparaten, med en hel del markeringar av revirgränser som inte får överskridas. En hel del av detta hänger kvar under 1700-talet. I de senaste två grundlagarna finns det däremot tydligare ambitioner att definiera statsskickets ramvillkor. Vill man med lakoniska etiketter karaktärisera doktrinerna bakom våra två senaste regeringsformer kan **maktbalans** användas för att beskriva 1809 års RF, medan den bärande tanken i 1974 års RF är **folksuveräniteten**. Var och en av dessa nyckelidéer gömmer långvariga politiska erfarenheter samtidigt som de speglar samtida konstitutionella debatter.

Föreställningen om statslivet som ett balanserande kraftspel var en av 1700-talets favorittankar. Inspirationen kom från olika håll, inte minst fysiken och mekaniken. Upplysningstidens filosofer grubblade mycket över hur passioner och själviska intressen skulle kunna hållas i schack genom vikter och motvikter. Med Montesquieu populariserades idén att de lagstiftande, verkställande och dömande makterna måste hållas isär. Att infoga detta schema i nya konstitutioner blev något av en favoritsysselsättning. Frankrike antog fem enbart under 1790-talet. De amerikanska grundlagsfäderna tog som pionjärer itu med federalismens problem och fann att även dessa borde hanteras med lämpliga *checks and balances*.

Den svenska diskussionen i detta ämne fördes mot en särskild historisk bakgrund. Under 1700-talet hade pendeln slagit över i två olika riktningar. Med den svaga rådsmakten under frihetstiden hade riksdagen först tagit kommandot och börjat lägga sig i alla möjliga administrativa frågor. Senare, under det gustavianska enväldet, fick maktmissbruket en ny skepnad. Nu var det i stället Gustav III som tryckte ner ständerna och mer eller mindre satte riksdagen ur spel genom 1789 års förenings- och säkerhetsakt.

Här gällde det att bygga konstitutionella fördämningar åt två olika håll. Man ville skapa en hållfast jämvikt mellan de två statsmakterna. I det s.k. memorial där 1809 års konstitutionsutskott utvecklade filosofin bakom den nya regeringsformen beskrevs programmet i prägnanta ordalag:

Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En Lagstiftande Magt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, självständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfver dem. Den har vidare sökt att rigta dessa Magter till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den återhållnas verkkningsförmåga. På dessa hufwudgrunder af Statskrafternas särskilda bestämmelser och ömnesidiga motwigt skall den Stats-Författning hwila, som Utskottet föreslagit.⁹

När man formulerade grundlagstexten hade dock en del av denna programmatiska beslutsamhet falnat. Någon konsekvent separation av de tre makterna infördes inte i 1809 års RF. För det första delade man lagstiftningen mellan kungen och riksdagen, efter ungefär samma modell som 1772. För det andra gavs kungen en plats också i rättsskipningen, genom två röster i högsta domstolen. För det tredje fick även justitiestatsministern plats i domstolen. En god portion av lagstiftningsmakten förbehölls alltså statschefen samtidigt som både den verkställande och den dömande makten blev ett slags utflöden av kungamakten, den ena med beteckningen "kunglig majestät i statsrådet", den andra med beteckningen "kunglig majestät i högsta domstolen".

En annan form av maktindelning som starkt tilltalade de konstitutionella tänkarna under denna epok var klyvningen av folkrepresentationen i två olika kammare med uppgift att balansera varandra. Mellan folkets representanter i en större församling och den till medlemsantalet mer begränsade senaten skulle det råda

⁹ *Sveriges konstitutionella urkunder*, Stockholm 1999, s. 184.

skillnader inte bara i inkomster och förmögenhet, utan helst också i ålder och temperament. Med de unga pådrivarna församlade i den lägre kammaren och de eftertänksamma gråskäggen placerade i den övre skulle reformtakten bli precis lagom, varken för hastig eller för långsam. Denna eftersträlvade form av maktbalans infördes i många länder, även i Sverige från 1866. Ungefär samtidigt formaliserades ytterligare en tredje form av maktindelning genom den första samlade nationella regleringen av kommunalväsendet och införandet av landstingen.

Fanns det under 1800-talet också en fjärde form av en maktindelning i gestalt av en markerad boskillnad mellan regering och ämbetsverk? Man har gjort mycket av denna föregivet ursvenska dualism, som gärna härleds till Axel Oxenstierna och 1600-talets förvaltningsreformer. Men i själva verket är doktrinen om de självständiga myndigheterna i allt väsentligt en 1900-talsprodukt. Ämbetsverken ansågs efter 1840 års departementalreform ingå som integrerande delar i de olika departementen, och någon långt driven autonomi var inte alls eftersträlvad. Den tilltog nog i realiteten, men var inte avsiktlig. Flera av epokens reformförsök gick tvärtom ut på att knyta regeringen och förvaltningen närmare varandra. Idén om våra sedan flera sekler självständiga statsmyndigheter fick vind i seglen först i början av 1900-talet, sedan det sista av dessa integrationsförsök gått i stöpet.¹⁰

Den mest markanta dualismen i 1800-talets statskick förblev ändå relationen mellan kungamakten och ständerna. Den maktbalansen fick sin särskilda relief genom flera olika konstitutionella institut, såsom justitieombudsmannen, riksrätten och konstitutionsutskottets dechargegranskning. Med tiden tillkom interpellationer och enkla frågor i riksdagen. Det infördes också en särskild lag om ministeransvar, som upphävdes först med den senaste regeringsformens tillkomst.

Ett bärande element i 1809 års regeringsform var föreställningen om ett slags paritet mellan konung och ständer. Dessa var de båda "statsmakterna", och vardera hade sin egen legitimitet –

¹⁰ Mer härom i min uppsats "Regeringens styrformer", *Att styra riket: regeringskansliet 1940–1990*, Stockholm 1990.

kungamakten genom regeringsformen, riksdagens kungaval och successionsordningen, riksdagen genom regeringsformen och de periodiskt återkommande valen. Före 1866 hade vissa riksdagsledamöter sin ställning genom arv eller ämbete, men efter tvåkammarreformen handlade det enbart om "valda ombud för Sveriges folk", som det hette i trontalen. Att kungen vid sitt val av ministrar skulle ta hänsyn till den dominerande opinionen i riksdagen var en föreställning som först långsamt började vinna terräng under slutet av 1800-talet för att slutgiltigt accepteras i början av 1900-talet. Från 1920 ansågs den egna handlingsmarginalen praktiskt taget eliminerad. Därmed hade parlamentarismen segrat utan att någon ändring i grundlagen bedömdes vara erforderlig.

Det har ibland hävdats att 1809 års regeringsform genom denna och andra praxisförskjutningar långsamt multnade bort och att vi efter första världskriget gled in i det "författningslösa halvsekle" (Sterzel). Häri ligger dock en betydande överdrift. Även om en och annan paragraf i den gamla regeringsformen med fog kunde betecknas som "döda bokstäver" förblev den i sina huvuddelar fullt giltig och respekterad. Ett tecken härpå var att man gång på gång ansåg sig föranlåten att revidera texten, bl.a. den i föregående avsnitt citerade kvalifikationskatalogen för statsråd. Genom grundlagsändringar 1921 öppnades vägen för kvinnor att bli ledamöter av regeringen och 1953 upphävdes kravet på bekän-nelse till den rena evangeliska läran, utom för den minister som hade ansvar för kyrkoärenden.

Med parlamentarismens genomslag blev det allmänt accepterat att regeringsmakten måste ha en bas i folkrepresentationen. Enbart när majoritetsbilden i riksdagen var oklar fanns ett bevarat manöverutrymme för statschefen, men även denna handlingsmarginal inskränktes genom sedvänjan om rådslag med de olika partiledarna. Med 1974 års RF överfördes statschefens funktioner i samband med regeringsbildningen till riksdagens talman.

En föreställning i 1809 års regeringsform som i stort sett lämnades orubbad under parlamentarismens långa segertåg var dock idén om de båda statsmakternas särart och paritet. Den verkställande makten hade som förut monopol på vissa uppgifter,

medan den lagstiftande hade andra funktioner. Som lejonen på Riksbacken skulle de bevaka men också respektera varandra. Regeringen, som ända fram till grundlagsreformen i alla möjliga solenna och formella sammanhang gick under namnet "Kungl. Maj:t", förblev en upphöjd auktoritet, vars ställning inte enbart baserades på det folkliga mandatet utan också på den historiska rollfördelningen.

Om excesserna och maktkampen under 1700-talet utgjorde fondkulissen för 1809 års regeringsform är det lika uppenbart att 1974 års regeringsform utgjorde ett slags slutpunkt i kampen för demokrati. Nu blev principen om folkets överhöghet inte bara accepterad i praktiken utan också konstitutionellt sanktionerad. Den doktrin som låg till grund för den nya regeringsformen var *folksuveränitetsläran*. Dess huvudtanke uttrycktes redan i den första paragrafen, som fastslog att all offentlig makt utgår från folket.

Om maktbalansteorin byggde på grundsatsen att statskicket kräver vikter och motvikter för att bibehålla en nyttig jämvikt mellan olika aktörer handlar folksuveränitetsläran i stället om ett uppdrag, som förmedlas i flera led. Folket befullmäktigar riksdagen att agera i dess ställe. Riksdagen väljer i särskilda former en statsminister, som därefter bildar regering. Regeringen agerar i samförstånd med riksdagsmajoriteten och förmedlar en del av uppdraget vidare till statsförvaltningen, som har att verkställa de i demokratisk ordning fattade besluten inom ramen för lagarna och enligt vissa i regeringsformen fastslagna grundsatser. I denna del handlar folksuveränitetsläran om en successiv *överlåtelse av befogenheter*.

Det andra ledet, som inte är mindre viktigt, handlar om återrapportering och ansvar. Den som anförtrotts vissa befogenheter och vissa uppdrag är också förpliktad att redovisa hur dessa har hanterats, hur anförtrodda medel har använts och vilka resultat som har uppnåtts. De ska också kunna stå till svars i konkreta frågor. Denna skyldighet gäller tvärs genom hela systemet: inom myndigheterna i flera led mellan underordnade och chefer, därefter mellan myndigheterna och regeringen, mellan regeringen

och riksdagen och slutligen mellan riksdagen och folket. Här ligger då riksdagsvalets andra funktion: det handlar inte bara om att ge nya mandat utan också om att bedöma hur tidigare givna mandat har utnyttjats.

Folksuveränitetslärans kärna kan därför sägas vara en koppling mellan två olika kedjor. Å ena sidan befogenheter som överläts i en riktning, å andra sidan redovisning som förmedlas i motsatt riktning. På varje nivå handlar det inte bara om att ta emot och omforma olika uppdrag utan också om att avge och motta rapporter samt utkräva ansvar.

Men hur energiskt genomfördes idén om återflödet och ansvarsutkrävandet i 1974 års regeringsform? Var det rentav så att historien från 1809 upprepade sig - att den doktrin som formulerades kring den nya grundlagen var mycket klarare i sin principiella tappning än vad den blev i de konkreta paragraferna? Med den frågan i bakhuvudet ska vi gå vidare till den tredje tyngdpunktsförskjutningen mellan de olika regeringsformerna.

3.3 Från misstro till tilltro

En tredje linje i Sveriges konstitutionella utveckling är att kontrolltemat ges allt mindre uppmärksamhet.

I statsbyggets tidiga skeden var styrning och övervakning något av en besatthet. Det energiska kapacitetsbyggande som Gustaf Vasa ägnade sig åt känner vi väl till genom hans brevväxling med fogdarna. När tysken Konrad von Pyhy 1538 rekryterades till att bli Sveriges första överkansler var det med uppdraget att rycka upp den slappa svenska statsapparaten och se till att den fungerade lika strikt och väloljat som effektiva tyska furstestater. Men denne erfarne expert på *good governance* förstod sig aldrig riktigt på de politiska koderna i den nordliga utmarken. Han kom snart på kant med mäktiga vedersakare och fick sluta sina dagar i en ogästvänlig fängelsehåla.

Även i 1634 års regeringsform är kontroll och övervakning viktiga ledmotiv. I första hand handlar det om en skärpt statlig bevakning av samhället. De olika ämbetsverken ges direktiv att

noga vaka över både det ena och det andra, att ha "inseende", "upseende" och "inspection" över vad som tilldrar sig inom deras gebit. I en del sammanhang gäller det också att föra "richtige regler". Det märks att kontrollspråket inte riktigt har hunnit stadga sig: i en del paragrafer inpräntas det att ämbetsmännen ska bedriva "upsyn", i andra att de ska ägna sig åt "opsyn". Överståthållaren i Stockholm ska "si uppå" att inte konungens och kronans egendom i huvudstaden på något sätt minskas.

Men det är inte bara yttre offentlig kontroll som föreskrivs, utan också kontroll inom det statliga systemet. Den länk som här berörs är nästan uteslutande relationen mellan kungen och ämbetsmännen. Lydnadsplikten är starkt betonad. Myndigheterna är "underkastade att anamma ordre och göra besked". Uppstår det oreda i landet ska sådant omgående inrapporteras till hovet. Alla ska därtill "hålla reda och räkenskap" eller "göra reda och besked". En särskild period i årets början, mellan trettonhelgen och kyndelsmässan, avsätts för noggrann genomgång och granskning av alla räkenskaper. Detta är en tid för räfst och rannsaking, för rättelser och om så erfordras rättegångar. Ämbetsmän som ertappas med att ha varit "försummelige och odugse" har inte mycket att hämta enligt detta regelverk. De kan näpsas enligt en stigande skala med "ord, förmaningar, infamia och re-motion", dvs. avsättning.

Det vilar en tung doft av misstro över denna grundlag. De figurer som skymtar i de olika paragraferna misstänks vara egenlyttiga och lättjefulla smitare som saknar naturlig disciplin och måste därför hållas i strama tyglar. Pliktkänslan förutsätts vara svag. Direktiv måste därför ges starkt eftertryck och gärna upprepas för att få någon effekt. Enbart stram uppsikt kan hindra riket från att fall samman. Här befinner vi ljusår från både modern idealistisk demokratisyn och human relations-skolans tillförsikt. I stället är det snarare taylorismens människosyn som gäller.

När 1700-talets konstitutionella texter närmar sig kontrollfrågorna är tonläget mer återhållet och polerat. Nu dyker en ny relation upp: ämbetsverken är inte enbart ansvariga inför kungen

utan har också att rapportera till ständerna. 1720 års RF sjunger samarbetets lov och ansvarets lov i nästan poetiska ordalag:

Alla collegier böra räcka hvarannan handen i all det, som till konungens och riksens gagn och goda länders, när så omtränger och begäres, men ej göra det andra ingrepp, hinder och förfång, utan sköta hvar och ett sitt verk med tillbörlig drift, skyldigt bekymmer, flit, trohet och försiktighet. ---

Dessa collegier äro pliktige att gifva ständerna vid riksdagarne en fullkomlig efter rättelse om deras för rättningars beskaffenhet och frukt och blifva ansvarige, om de i något måtto handla emot fundamentallagen, regeringsformen, instruktioner och förordningar (37 §).¹¹

Det första av dessa stycken återkom i 1772 års RF, men det andra dök upp i en helt ny tappning. Här var kungen tillbaka som enväldig herre på täppan:

Dessa collegier är pliktige att göra konungen besked för deras göromål, då han det af dem äskar, och vara honom allena ansvarige för sysslornas behöriga skötsel (32 §).¹²

Denna befälslinje bibehölls 1809. När de nya grundlagsfäderna tog itu med rekonstruktionen av det svenska statskicket var de angelägna att begränsa riksdagens utrymme för att lägga sig i olika utnämningar, domar, regeringsbeslut och avgöranden inom förvaltningen. Man uppställde till och med ett förbud mot att över huvud taget diskutera sådana frågor. Den regeln iaktogs dock inte särskilt minutiöst, och 1800-talets riksdagsmän fortsatte precis som tidigare att försöka påverka beslut om pensioner till enskilda personer.

I 1809 års regeringsform infördes ett ganska väl förgrenat instrumentarium för utöva politisk kontroll inom statssystemet.

¹¹ Sveriges konstitutionella urkunder, s. 147.

¹² Ibid. s. 171.

Den grundläggande utgångspunkten var inte längre, som 1634, att ämbetsmännen kunde misstänkas vara illojala mot kungen. Snarare var man nu öppen för att överträdelser av olika slag kunde leda till rättsförluster för enskilda medborgare. Rätten att överklaga domar infördes i grundlagen. Justitiekanslern gavs i uppdrag att beivra fel begångna av domare och ämbetsmän. Än tydligare framgick denna premiss i mandatet för den nye justitieombudsman, som skulle idka tillsyn över lagarnas efterlevnad och åtala de domare och ämbetsmän som i sin verksamhet visade partiskhet eller mannämän eller på annat sätt bröt mot lag och ämbetsplikter.

Men det riggades också upp en hel rad andra säkerhetspärar mot förväntade överträdelser. Flera paragrafer i regeringsformen tillhöll föredragande statsråd och andra ämbetsmän att till protokollet framföra sina invändningar om kungen eller andra beslutsfattare övervägde att bryta mot lagen eller på annat sätt överskrida sina befogenheter. I reglerna om kommandomål infördes en särskild säkerhetsventil i form av ett krigsråd som kunde inkallas om kungens avgöranden föreföll ta en "vädlig riktning". Runt högsta domstolen riggades det upp en omfattande bevakning vari såväl justitiekanslern som justitieombudsmannen ingick. Utöver dem kunde inte mindre än två manstarka instanser agera: dels en riks rätt som sammankallades enbart i fall av åtal, dels en mera reguljär opinionsnämnd med ett dussin företrädare för vart och ett av ständerna som skulle utses av varje riksdag.

Med reglerna om politiskt och juridiskt ansvar för statsrådets ledamöter och om regelbunden decharge-granskning av deras verksamheter genom konstitutionsutskottet markerades också riksdagens rätt att vaka över den verkställande makten. Sammanfattningsvis kan det konstateras, att 1809 års RF tog ett avsevärt bredare och mer ambitiöst grepp på de politiska kontrollproblemen än tidigare grundlagar. Man reflekterade aktivt över inhemska erfarenheter, beaktade utländska förebilder och konstruerade med ledning härav flera innovativa institut, varav särskilt justitieombudsmannen blivit en succé med vidsträckt internationell spridning.

Flera av 1809 års instrument kom dock aldrig till användning eller kom med tiden ur bruk. Opinionsnämnden stannade på pappret, riksrådet samlades inte efter 1854 och de tryckfrihetskommittéer som jämte JO skulle vaka över yttrandefriheten avskaffades 1949. 1810 års ministeransvarighetslag föll i glömska och upphävdes slutligen 1974.

Hur gick det då med kontrollfrågorna i arbetet på 1974 års regeringsform? Klart är att de hamnade långt i bakgrunden medan strålkastarljuset spelade över sådana frågor som valsätt, kammarssystem, regeringsbildning och statschefens ställning. I kraven på att väljaren skulle vara "suverän på valdagen", ett av de argument som flitigast anfördes för en enkammarsdag vald vid ett och samma tillfälle, fanns visserligen en viss accent på det folkliga ansvarsutkrävandet som en av den parlamentariska demokratiens främsta förutsättningar, men i övrigt var det inte mycket talarljud och spaltutrymme som ägnades frågor kring uppföljning och granskning av politiska beslut.

De befintliga kontrollmekanismerna uppfattades som tillfredsställande. Till dem som införts 1809 hade det med tiden fogats ytterligare ett komplex genom det s.k. spörsmålsinstitutet med dess två varianter, (enkel) fråga och interpellation. Förknippat med detta var möjligheten att ställa misstroendevotum mot ett enskilt statsråd eller mot statsministern, och därmed hela regeringen. Formerna härför preciserades i den nya grundlagen.

I det långa perspektivet kan vi då se en stegvis förskjutning mellan våra konstitutionella grunddokument. I ett första skede handlar det framför allt om kungens övervakning av förvaltningen, senare om riksdagens försök till direktstyre av ämbetsverken och från 1809 om ett ganska brett register av kontrollfrågor förknippade med den konstitutionella monarkin. Men när vår nuvarande, första rent demokratiska regeringsform ska utarbetas har kontrollfrågorna hamnat så långt ner på dagordningen att man utan djupare överväganden nöjer sig med att lyfta in de gamla möblerna i det nya huset.

Trots ett nytt och slagkraftigt koncept – folksuveränitetsläran – som i hög grad borde ha riktat uppmärksamheten mot problem

kring uppsikt, redovisning, rapportering, ansvarstagande och ansvarsutkrävande försvinner dessa aspekter på något sätt ur blickfånget.

Inte heller när enkammarreformen genomfördes 1970 och de två gamla budgetutskotten - bevillningsutskottet för intäkterna och statsutskottet för utgifterna - i samma veva ersattes av nya, departementsanknutna fackutskott med samlat ansvar för lagstiftning och budget ägnade man någon tanke åt granskningsbehoven. Något mandat att bedriva kontroll infogades inte i beslutet att inrätta de nya utskotten.

1960-talets och 1970-talets grundlagsstiftare har sina tankar på annat håll. I författningsutredningens betänkande blåser man mycket hastigt förbi kontrollfrågorna, likaså i direktiven till den grundlagberedning som tillsätts för att få slut på dragkampen om valsätt och kammersystem. Denna brist påtalas 1969 i en motion av vice talmannen Bertil von Friesen, som pekar på att just ett parlamentariskt system måste ha mycket utvecklade kontrollmekanismer. En enig riksdag begär att denna motion vidarebefordras till grundlagberedningen, som i efterhand förser de nyinrättade utskotten med en ny uppgift:

Det är naturligtvis angeläget att man även i riksdagen systematiskt intresserar sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och lägger detta till grund för nya ställningstaganden i framtiden. Denna löpande återkoppling bör naturligen ha sin tyngdpunkt i utskotten. Den nya utskottsorganisationen bör härvid komma väl till pass.

En ökad systematisk uppföljning från utskottens sida skulle bl.a. stärka riksdagens kontrollmakt, vilken man med bestämdhet bör värna om. Utskottens granskning skulle kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan göra.¹³

¹³ SOU 1072:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, s. 116.

Här uttalas det för första gången tydligt att utskotten bör fungera som kontrollorgan. Men tanken översätts inte (förrän 2001) i lagtext och slår heller inte igenom i praxis. Den dyker däremot med jämna mellanrum upp i olika officiella texter - t.ex. i konstitutionsutskottets betänkande om den statliga förvaltningens ledning 1987, i riksdagsutredningens förslag från 1994, i riksdagskommitténs förslag 2001 - och tillstyrks där varmt innan den likt Storsjöodjuret åter spårlost försvinner i djupet.

1974 års regeringsform antas därför utan några klara signaler om vikten av återkoppling. Men nya problem väntar runt hörnet. Statsfinanserna försvagas och den offentliga sektorn börjar uppfattas som svärmanövrerad. Samtidigt befinner sig systemvetenskap och organisationslära i full expansion, och med dem ett växande intresse för olika slags feed-back-slingor. Det dröjer inte länge innan funderingarna kring kontrollfrågor åter vaknar till liv.

4 Kontrollen i tre decenniers förvaltningspolitik

Efter grundlagsreformen 1974 bröts tystnaden kring kontrollfrågorna. Styrningen av den offentliga sektorn började problematiseras, och relationerna mellan politik och förvaltning hamnade åter i blickfånget. Nya vindar började också svepa genom de stora administrativa systemen, i Sverige likaväl som utomlands. Begreppet förvaltningspolitik, tidigare mycket sällsynt, kom allt oftare att användas för att beteckna strategiska ansatser i utvecklingen av det offentliga maskineriet. Internationellt lanserades under 1990-talet uttrycket *new public administration* som ett samlingsnamn på ett knippe fashionabla reformtendenser med i huvudsak marknadsekonomiska förebilder.

Flera statliga parlamentariska utredningar har under de senaste decennierna kastat ljus över olika sidor av den politiska kontrollens problem, däribland Förvaltningsutredningen (1979 och 1983), Verksledningskommittén (1985), den förvaltningspolitiska kommissionen (1997) och Demokratiutredningen (2000). Ett omfattande arbete kring mål- och resultatstyrning av förvaltningen har därtill bedrivits internt inom Regeringskansliet i det s.k. Vesta-projektet (2001).

Innan vi skärskådar dessa bidrag ska vi dock kasta ett getöga på en paradigm-debatt som pågår bland statsvetare. Det handlar om olika sätt att uppfatta det politiska systemet som får betydande konsekvenser för synen på kontroll och granskning.

4.1. Government, governance eller governmentality?

Under 1740-talet rasade det inom Stockholms borgerskap en dispyt som av eftervärlden har fått namnet "principalatstriden". Mössledaren Christofer Springer krävde att de stockholmska riksdagsmännen i borgarståndet skulle ansluta sig till de utrikespolitiska ståndpunkter som dominerade bland de lokala valmännen. Detta vägrade hattchefen Thomas Plomgren, som också lyckades få ständerna med sig på ett principbeslut mot Springer, som med tiden drevs ur landet och dog i landsflykt. Runt fejden prasslade det på ömse sidor av utländska subsidier, franska till hattarna och ryska till mössorna. En likartad kraftmätning kring parlamentariskens bundenhet bröt några årtionden senare ut i England, där Edmund Burke gick i närkamp med sina väljare i Bristol. Han vann debatten men förlorade nästa val.

Relationen "mandator-mandatarie" eller uppdragsgivare-uppdragstagare hör till de mest uppmärksammade inte bara i statsvetenskapen och statsrätten, utan också i sådana discipliner som företagsekonomi, nationalekonomi, köprätt och arbetsrätt. Detta s.k. *principal-agent-problem* handlar inte bara om i vilka *rättigheter* som de olika parterna har gentemot varandra utan också om vilka faktiska *möjligheter* som principalen har att påverka sin agent och agenten har att agera på egen hand. De senare aspekterna hänger i stor utsträckning samman med den ojämna tillgången på information. Uppdragsgivaren skulle nog i många fall kunna rycka mattan undan agenten om hon han visste vad agenten visste och hade för sig, men hur får hon veta det? Egenrapportering är inte alltid tillfyllest.¹⁴

Till bilden hör att det normalt föreligger både ett ömsesidigt beroende och en diskrepans i både motiv och kunskaper. Principalen ger ett uppdrag som hon på olika sätt kan villkora. Hon har trumf på hand om hon kan välja mellan olika agenter och på ett register av sanktioner mot oönskat beteende hos den utsedde.

¹⁴ Se härom ESO-rapporten Ds 1996:36 *Kan myndigheter utvärdera sig själva?*

Men agenten, som i de flesta fall också har egna intressen vid sidan av principalens, har också en hel del starka kort att spela ut. Inte minst handlar det just om kontrollen över information: ofta kan agenten selektera i sin redovisning och avstå från att rapportera sådant som kan vara ogynnsamt för den egna positionen.

Maximal återrapportering är därtill något som principalen sällan önskar sig, eftersom den skulle kräva alltför stor tid och energi att smälta. I de flesta principal-agent-förhållanden är en drivkraft för själva uppdraget just att principalen inte vill lägga ner kraft på att lära sitt allt det som agenten redan vet eller tar reda på under uppdragets fullgörande. Mandatet handlar därför inte bara om en överlåtelse av befogenheter utan också om ett *köp av expertis och hantering av omständliga detaljer*: agenten säljer sina kunskaper och sin kapacitet till en uppdragsgivare som har behov av just dessa egenskaper och fallenheter.

En hel del av de konstitutionella frågor som diskuterats i föregående avsnitt handlar just om olika slags principal-agent-relationer. I den doktrin om folksuveräniteten som ligger till grund för den nuvarande regeringsformen tänker man sig en kedja av uppdrag som går från folket till riksdagen, från riksdagen till regeringen (eventuellt via statsministern som väljs av riksdagen och utser sina ministrar), från regeringen till myndigheternas chefer och från dessa till personalen i statlig förvaltning. Motsvarande kedjor återfinns i kommuner och landsting.

Mot dessa kedjor svarar som vi sett också seriekopplade krav på ansvar och redovisning i motsatt riktning. Vad gäller bilden av uppdraget som ett köp av specialistkompetens kan denna sägas vara accepterad inom förvaltningen, där just förtjänst och skicklighet gäller som vedertagna rekryterings- och befordringsgrunder. Inom den politiska sfären är denna beskrivning däremot knappast *comme-il-faut*. I gängse beskrivningar av demokratin betonar man inte bara på åsiktsmässig utan också på social representativitet i de valda församlingarna, och pressen driver snabbt politikerna på defensiven när det visar sig att de valdas eller kandidaternas medelinkomster ligger en bra bit över väljarnas. Hade man accepterat föreställningen om det politiska mandatet som

ett specialistuppdrag med särskilda krav på såväl tidigare förvärvat kompetens som analytisk talang att hantera och bedöma stora mängder av komplicerad information skulle inkomstdiskrepanserna knappast välla så starka känslor av skam och indignation. I det perspektivet är politikern en anlita expert för vissa typer av angelägenheter som väljaren inte själv ids eller mäktar hantera.

När politik beskrivs som **government** tänker man ofta på det institutionella system som inramar detta nätverk av uppdrag och överlätna befogenheter. Government kan i snäv mening betyda regering, men termen används lika ofta som en bred beteckning för hela det konstitutionellt reglerade statsmaskineriet. Så uppfattas ordet bl.a. vid de äldre universitet i USA och England som håller sig med en *department of government*. Här tycker man att etiketten *political science* doftar lite för starkt av naturvetenskap och inte ger tillräckligt erkännande åt det kreativa elementet i statslivet, åt politiken som konstfärdighet eller *statecraft*.

Andra ömtåliga själar finner i stället termen *government* alltför inskränkt, stel och formell. Liksom statsvetarna under 1960-talet tröttnade på att utforska staten och i stället utnämnde "det politiska systemet" till ämnets centrala studieobjekt - senare kom en motreaktion manifesterad bl.a. i en berömd skrift med titeln *Bringing the state back in* - finns det i dag en strömning som vill vidga vyerna och spana också mot andra former av makt och inflytande än dem som ryms i statsapparaterna och de formella organigrammen.¹⁵ Man intresserar sig för makt, inflytande och politik i ett perspektiv som vidgar sig mot sådana fenomen som identiteter, socialt kapital, kulturella normer och det civila samhället. För en sådan bredare kontext används nu ofta begreppet **governance**. Ett försök till svensk översättning är "samhällsstyrning".

Ordet *gouvernance* var i medeltidsfranskan närmast en synonym till *gouvernement* och överfördes under 1400-talet även till engelskan. Båda orden föll emellertid i en törnrosasömn varifrån

¹⁵ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

de uppväcktes först under 1990-talet, då uttrycket fick en explosionsartad spridning. Denna framgång berodde säkert på att det mycket snart infogades i välfinansierade internationella handlingsstrategier och blev bärare av en ny biståndspolitik. Staten stod inte så högt i kurs under denna period som man insåg att inte heller marknaden räckte till. De stora biståndsfinansierande organen som Världsbanken, IMF och UNDP hade upptäckt att strukturella anpassningsprogram trots de bästa intentioner lätt kunde drunkna i korruption, egennytta och inkompetens i mottagarländerna. Därför började man alltmer intressera sig för de vidare kulturella och institutionella betingelserna för fattigdomsbekämpning och tillväxt.

Därmed höjdes blicken över de makro-ekonomiska sifferserierna, och i stället vändes uppmärksamheten mot utvecklingens samhällsmoraliska och privatmoraliska ramvillkor. Detta var dock en ömtalig materia som man kunde närma sig endast med stor försiktighet. Det gällde att väja inte bara för religiösa och ideologiska blockeringar utan också för etablerade institutionella intressen. En särskilt krävande utmaning för mellanstatliga organisationer var det att formulera strategier som inte gav medlemsstaterna med deras ofta ineffektiva statsapparater en bevarad ställning som monopolistiska samarbetspartner.

Här fanns en hel del dystra erfarenheter. Så länge man hade lättit lejonparten av biståndet passera regeringsbyråkratierna och koncentrerat de organisatoriska insatserna till olika typer av *government reform* hade det alltför ofta hänt att tillskotten hamnat hos grupper som var duktigare på att berika sig själva än på att fullgöra gjorda åtaganden och verkställa utlovade program. I stället valde man nu att uppställa målet *good governance*, som pekade mot långt bredare arbetsfält och åtgärdsregister. Med denna strategi kunde man prioritera insatser i olika delar av samhället liksom på olika territoriella nivåer. Man kunde betona transparensen som en förutsättning både för en bättre demokratisk process och för en hederlig förvaltning, och man kunde också börja uppmärksamma den makt och det inflytande som utövades inom klaner, stammar och andra lokala politiska system.

Sedan *good governance* gjort sitt segertåg i u-landsdiskursen var det bara en tidsfråga innan begreppet skulle slå igenom också i de rika ländernas analyser av sin egen utveckling. En lägesrapport om förvaltningsreformer som OECD publicerade i mitten av 90-talet kallades *Governance in transition*. Inom EU dröjde det något längre innan man anpassade sig till det nya begreppet. Kommissionens uppmärksammade programskrift om förnyelse av styrmetoderna inom unionen hette i sitt första år 2000 publicerade utkast *Reforming the Commission* men hade, när den följande år lades fram i sin definitiva form, bytt namn till *Governance in the EU*.

I svallvågorna av denna rapport har det parallellt med konventionen om EU:s framtid börjat föras en intensiv debatt om *European governance*, som kan följas på bägnande hemsidor.¹⁶ Bland regionalpolitiker och nationella parlamentariker diskuterar man gärna behovet av flernivåstyrelse eller *multi-level governance*, ett begrepp från 1990-talets akademiska verkstäder som också snabbt slagit igenom i den politiska diskussionen. Inom OECD beskriver PUMA, den avdelning som inrättades för drygt tio år sedan med uppgift att analysera ledning och styrning av offentlig sektor, numera sitt arbetsområde som *governance and public management*, och när OECD nyligen gav ut en samlingsvolym om det nya århundradets politiska organisationsfrågor var den tidstrogna rubriken *Governance in the 21st century*. Den tyska versionen av samma bok visar att fler än vi svenskar har svårt att hantera det nya uttrycket: här pendlar man lite osäkert mellan *die Governance* och *die Gouvernanz*.

Vad skiljer då *governance* från *government*? Enligt Kommissionens översättningstjänst, som utrett uttryckets etymologiska utveckling och karriär inom olika språkområden, handlar det främst om två särdrag. Å ena sidan vill man markera att styrelse är något vidare och rymligare än staten som institution, och å andra sidan söker man markera att det behövs nya former för hantering av offentliga angelägenheter, grundade på ett breddat

¹⁶ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm_

deltagande av civilsamhället i alla dessa skepnader, på nationell nivå men också lokal, regional och internationell.

I jämförelse med denna framgångsrika begrepps lansering framstår *governmentality* som ett mindre smittande uttryck. Det har emellertid fått en försiktigt växande spridning inom flera discipliner – vid sidan av statsvetenskap även sociologi, kriminologi, pedagogik och psykologi – där man intresserar sig för statliga strategier att på olika sätt utöva social kontroll och etablera disciplin i samhället.¹⁷ I en läsart som i många stycken inspirerats av Michel Foucault uppfattar man den offentliga sektorns expansion inte minst som en process av homogenisering och uniformisering, med såväl etiketterande som repressiva inslag. En rad institutioner, såsom fångelser och mentalsjukhus, har till funktion och bringa avvikare under kontroll. Genom insortering och utsortering ägnar sig olika offentliga instanser åt att tämja individerna och föra dem samman i organiserade grupper. Utbildningsväsendet spelar en nyckelroll i detta sammanhang, men det flankeras av många andra inrättningar med likartade funktioner eller bifunktioner. Uppmärksamheten riktas därmed på alla möjliga aspekter av statens ansträngningar att övervaka och påverka olika processer och beteenden i samhället.

Med dessa olika paradig blir det skilda typer av kontroll som hamnar i fokus. Närmar man sig granskningsfrågan utifrån den folksuveränitetsdoktrin som ligger till grund för vår nuvarande regeringsform och den government-modell som beskrivits i föregående kapitel framstår den politiska processen som en trafik i två riktningar. Åt ena hållet färdas krav och befogenheter, åt det andra en rapportering av anförtrödda medel och uppnådda resultat. Legitim maktutövning förutsätter därmed ett permanent växelspel inom ett hierarkiskt system. Utöver självmant avgivna rapporter måste det också finnas möjligheter till övervakning och oberoende undersökningar.

Även i ett governance-perspektivet måste det emellertid bedrivas en hel del granskning av den offentliga politiken. Här kan

¹⁷ För en litteraturoversikt, se Russel Smandych, ed., *Governable Places: Readings in Governmentality and Crime Control*: Ashgate, 1999.

tonvikten dock i än högre grad ligga på fristående analyser. Utöver uppdragsgivarnas egen uppföljning, revision och utvärderingsverksamhet behövs det också bredare studier som kan underlätta en successiv utveckling av synfält och prioriteringar. Det handlar inte bara om att undersöka hur väl utstakade riktlinjer följs och uppställda mål uppfylls, utan också om att bidra till en fortlöpande omprövning av dessa riktlinjer och mål. Eller för att sammanfatta:

- I ett traditionellt **government**-perspektiv dras uppmärksamheten mot den demokratiska kontroll som uppdrags- och ansvarskedjorna förutsätter. Här handlar det mycket om vilka mandat som ges och i vilken utsträckning som aktörerna lever upp till eller sviker givna förtroenden. Staten är en mycket stor organisation, med den mycket stora organisationens alla starka och svaga kännetecken.
- Med **governance**-modellens kikarsikte är kontrollproblemet inte lika enkelt att ställa. Här formas politiken i ett vidare kraftspel, och det är många olika aktörer som rycker och drar i besluten. Vem som är ansvarig inför vem är inte lika självklart, kanske inte heller lika viktigt, och därmed är det inte heller säkert att kontroll kan bedrivas som i ett rätlinjigt principal-agent-förhållande. Att granska politiken blir mer av ett pluralistiskt företag, där olika parter kan göra sina egna bedömningar.
- Med **governmentality**-ansatsen blir det i första hand den offentliga kontrollen som hamnar i förgrunden, dvs. de politiska krafternas strävan att forma samhället, att hantera avvikande beteenden och att föra in i de enskilda individerna i vissa typer av ordnade strukturer.

4.2 Kontrollfrågan i tre parlamentariska utredningar

Att ställa dessa tre perspektiv i relation till de tre offentliga utredningar som nämndes inledningsvis kan te sig anakronistiskt, eftersom i varje fall de två första kommittéerna verkade under en tid då ingen hade hört talas om vare sig governance eller governmentality. Men paradigmen erbjuder ändå ett raster som kan hjälpa oss att se vilka frågor som utredarna och deras uppdragsgivare uppmärksammade och vilka de blundade för.

Förvaltningsutredningen tillsattes 1977 med uppgift att se över planeringsmetoderna och utvecklingsformerna för det svenska offentliga systemet. Utgångspunkten var en förnimmelse att vi närmade oss en ekonomisk-politisk brytningspunkt. Under flera decennier hade det i Sverige pågått en intensiv utbyggnad av välfärdssamhället i dess olika skepnader, både på statlig och kommunal nivå. En rad nya rättigheter hade också införts i socialförsäkringssystemet. Förmånerna lagrades på varandra och innebar därmed stegvis ökade kostnader. Många av de investeringsprogram som initierats var av flerårskaraktär och förutsatte därmed uthålliga ansträngningar. Än mer gällde detta en rad tidsmässigt obegränsade offentliga prestationer. I budgetarbetet gav detta intensifierade välfärdsbygge upphov till allt tydligare inslag av automatik: tillgängliga resurser togs i allt större utsträckning i anspråk av redan gjorda åtaganden.

Samtidigt visade den samhällsekonomiska tillväxten tecken på att mattas. Det perspektiv som skisserades redan i utredningens direktiv men som väsentligt fördjupades i huvudbetänkandet var att den förändrade statsfinansiella situation redan förelåg och de tendenser som avtecknade sig vid horisonten ställde krav på nya metoder för "förnyelse genom omprövning".¹⁸ Den teknik för politikutveckling som dithills tillämpats hade i hög utsträckning byggt på fortsatt total expansion, men med de restriktioner som nu kunde skönjas måste man på olika sätt undvika alltför hårda

¹⁸ SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning*.

läsningar och bindningar inför framtiden. Aktiva ansträngningar krävdes i stället för att vidga handlingsfriheten och kapaciteten till nyorientering.

Vad var det då för förslag som förvaltningsutredningen framförde? Många handlade om utformningen av de politiska besluten. Vilde man skapa större handlingsfrihet för framtidens politiker var det viktigt att undvika sådana läsningar i form av automatik, okontrollerbart stigande utgifter och på varandra staplade flerårsplaner som intecknade eller överintecknade en framtida väntad tillväxt. Tidsbegränsningar och kontrollstationer måste från början byggas in i besluten. Andra förslag gick ut på att konstruera institutionella ramar för ett systematiskt översynsarbete, där många olika instanser kunde ha sina egna roller: Regeringskansliet, myndigheterna och forskningsorganen.

Utredningen gick igenom internationellt diskuterade metoder för att öka flexibiliteten i de offentliga besluten, t.ex. den form av tidsbegränsade åtaganden (*sunset legislation*) som börjat vinna utbredning i USA. Man betonade också vikten av resultatmätning och utvärdering som medel för att få bättre insikter om vad som fungerade och vad som gav liten effekt i förhållande till insatserna. Ett huvudtema var behovet att periodiskt återföra redan avgjorda frågor till den politiska dagordningen. Tanken var att man så långt som möjligt borde undvika kategoriska och oåterkalleliga ställningstaganden för att i stället ha möjlighet att vid behov göra nya avvägningar.

Såväl programbudgetering som "nollbasbudgetering" (*zero-base budgeting*) torgfördes vid denna tid som instrument för rationalisering inom den offentliga sektorn, men till sådana metoder förhöll sig Förvaltningsutredningen relativt skeptisk. Det ordinarie budgetarbetet uppfattades som alltför forcerat för att medge effektiva omprioriteringar. I stället underströks vikten av särskilda och periodiska översyner på basis av målinriktade analyser. Förvaltningsutredningen tänkte sig stora delar av det offentliga systemet borde mobiliseras för att dra sitt strå till stacken i sådana omprövningar. Man utvecklade ett rollschema där det fanns plats för enskilda myndigheterna men där också depar-

tementen hade ett särskilt ledningsansvar för att ta initiativ till särskilda översyner. Statskontoret och Riksrevisionsverket tilldelades också viktiga roller.

En farhåga som på flera ställen gick i dagen i Förvaltningsutredningens huvudbetänkande var att de politiskt ansvariga inte skulle vara förutseende nog att beställa det underlagsmaterial som de själva eller deras efterföljare vid senare tillfällen skulle behöva för rationella omprövningar, eller att de inte skulle ha det politiska modet att göra beställningar som antydde att heliga kor under vissa omständigheter kunde slaktas. I ett politiskt system där partierna noga bevakade varandra och där många opinioner var mobiliserade och välorganiserade är det ju inte riskfritt att ifrågasätta etablerade system och rättigheter. För att hantera detta problem diskuterade förvaltningsutredningen olika metoder att stimulera ett fritt tänkande kring policy-frågor som inte behövde belasta de politiskt ansvariga. Här underströk man den fria forskningens roll men också de bidrag som kunde komma från olika utredningsinstitut och tankesmedjor.

I samma anda föreslogs ett helt nytt program inom Riksrevisionsverket, som skulle fungera som en fristående analytisk impuls-källa och förse beslutsfattarna med ett bättre underlag för omprövning av etablerade politiska lösningar och modeller. Förslaget utlöste dock ingen entusiasm hos RRV:s ledning, och kunde därför inte förverkligas i just denna form. I stället återuppstod det inom kommittéväsandets ram som Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som konstruerades enligt maximen: tillräckligt nära Finansdepartementet för att väcka intresse, tillräckligt långt ifrån regeringen för att inte binda någon orolig makt-havare vid framförda idéer och förslag.

Förvaltningsutredningens sista betänkande handlade om relationen mellan politik och förvaltning.¹⁹ I fonden fanns här både intellektuella strömningar och handfasta erfarenheter under den första borgerliga regeringsperioden. En inspirationskälla var den internationella debatt som vid denna tid fördes kring begreppet ostyrbarhet eller *ungovernability*. I ett helt knippe analyser av

¹⁹ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*.

olika länder diskuterades hur den moderna byråkratin hade vuxit sig så stark och motståndskraftig att den inte längre var särskilt lätt att påverka. Samma upplevelse hade en del nybakade statsråd som ansåg att tjänstemän och ämbetsverk genom skickligt utlagda snubbeltrådar hindrade dem från att förverkliga den politik de gått till val på.

En motion i detta ämne av konstitutionsutskottets ordförande Karl Boo (c) ledde till en riksdagsbeställning och ett tilläggsdirektiv till utredningen, som gav sig på en både historisk och rättslig analys av relationerna mellan politiska och administrativa instanser.

Resultatet blev inte ett förnekande av statsförvaltningens långtgående självständighet, men väl en omvärdering av dess konstitutionella grundvalar. Bortsett från det begränsade område som skyddas av RF 11:7 (som handlar om tillämpning av lag och myndighetsutövning gentemot enskilda och kommuner) fann utredningen inga grundlagsmässiga hinder för regeringen att bedriva en så fast och aktiv styrning av förvaltningen som den på olika områden ansåg vara motiverad och som följde av dess politiska ansvar för den samlade statliga verksamheten. Samtidigt erinrade utredningen om att det inom många områden fanns goda skäl mot en central inblandning i myndigheternas beslut, utöver de i regeringsformen angivna rättssäkerhetsaspekterna t.ex. omsorg om effektiv affärsverksamhet, mångfald, konstnärlig frihet och vetenskaplig utveckling. I sina analytiska avsnitt härledde utredningen förvaltningens växande självständighet från den tilltagande professionalismen och den växande och alltmer fragmenterade kunskapsmassan, som gjort den långtgående centralstyrningen såväl olämplig som fysiskt och intellektuellt omöjlig.

Verksledningskommittén tog i flera avseenden vid där Förvaltningsutredningen slutade. Uppgiften var att se över regeringens styrningsformer och myndigheternas ledningsformer. På båda punkterna föreslogs en uppstagning. Medan Förvaltningsutredningen hade inskränkt sig till att påtala oklarheter i rollfördelningen och påvisa att det inte förelåg några konstitutionella hinder för en mer kraftfull styrning – men väl en del andra – tog

Verksledningskommittén mera direkt ställning för en framflyttning av de politiska positionerna, främst genom en mer aktiv regeringsmakt. Detta kunde åstadkommas på två sätt: dels genom en mer bestämd *direkt* styrning av förvaltningen, dels genom bättre former för *indirekt* styrning. Samtidigt skulle myndigheternas inre handlingsfrihet vidgas. Man anknöt också till idéerna om en periodisk omprövning av regelsystem och utgiftsprogram.²⁰

En huvudtanke hos Verksledningskommittén var att rambeslut borde utnyttjas bättre och mer konsekvent. När en ramlag antogs borde man redan från början ha en föreställning om hur den skulle kunna utvärderas. Ibland borde lagreglerade förmåner förses med ekonomiska tak för att utlösa omprövning om kostnaderna sprang iväg. Myndigheterna borde vidare ges en vidgad skyldighet att rapportera om resultaten av sin verksamhet, bl.a. genom årliga verksamhetsberättelser. För att de grundläggande resursbesluten skulle bli mindre rutinartade borde man dock övergå till ett flerårigt planeringssystem. En grundlig budgetprövning borde enligt detta förslag ske bara vart tredje år, och inom de fastställda ramarna skulle myndigheterna ha ett betydande utrymme att själva välja medel för att uppnå fastställda mål. De borde själva få utforma sin inre organisation och hantera budgetresurser efter eget omdöme, bl.a. genom överföringar mellan olika budgetår.

Den tydligare ledningen av förvaltningen skulle också manifesteras genom en mer strategisk hantering av chefsfrågorna. Rekrutering, fortbildning och rörlighet skulle ägnas målmedvetna ansträngningar. Möjligheterna att förflytta verkschefer skulle vidgas bl.a. genom att generaldirektörer vid behov knöts till departementen. I större och medelstora myndigheter borde det inrättas direktionsfunktioner som en modern variant av gamla tiders ämbetsmannakollegier.

En upprepning borde vidare ske i den brokiga floran av verksstyrelser. Kommittén föreslog en reduktion av antalet styrelser och en renodling genom två olika modeller. En s.k. *styrelse*

²⁰ SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*.

med fullt ansvar borde finnas enbart vid myndigheter med betydande handlingsfrihet t.ex. i tillämpning av ramlagar eller ansvar för affärsverksamhet. Vid sådana öppna, vidsträckta och opreciserade mandat var det enligt förslaget nödvändigt att ha en styrelse som helt och fullt svarade inför regeringen och av vilken regeringen därmed kunde utkräva ansvar.

Vid andra myndigheter skulle det vara lika glasklart att chefen bar det fullständiga ansvaret för verksamheten. Behovet av externa kontaktytor kunde där i stället fyllas av ett *råd*. Verksledningskommittén angav två funktioner för sådana organ: dels att tillföra expertkunskap, dels att möjliggöra insyn. Det senare sågs som särskilt viktigt vid myndigheter där verksamheten riktar sig mot enskilda, företag eller kommuner.

Flera förslag från regeringen byggde vidare på Verksledningskommitténs idéer. I verksledningspropositionen 1987 lanserades en reviderad modell för de statliga myndigheternas styrning och chefsförsörjning.²¹ Nya former av flerårsbudgetering och ett system för en utvecklad mål- och resultatstyrning infördes efter riktlinjer i 1988 och 1994 års kompletteringspropositioner. Men gick man härvid inte för långt i försöken att uniformera och homogenisera hanteringen av en högst mångfacetterad offentlig verksamhet? Det ansåg i varje fall **den förvaltningspolitiska kommissionen**, som mot slutet av 1990-talet gjorde en översyn av de senaste decenniernas tendenser inom den statliga sektorn.²²

Kommissionen accepterade grundtankarna i den nya förvaltningspolitiken och underströk att målen för resultatstyrningen borde ligga fast. Men tillämpningen rymde allvarliga problem. Ringa uppmärksamhet hade ägnats åt de olika myndigheternas särart. Man konstaterade att Regeringskansliet hade svag kapacitet att utnyttja den omfattande rapportering som man begärde in från myndigheterna och att dessa uppgifter heller inte var särskilt relevanta i den politiska beslutsprocessen. Verkens redovisningar borde i ökad utsträckning kompletteras med utvärderingar av fristående analytiker.

²¹ Prop. 1986/87:99 *Ledningen av den statliga förvaltningen*.

²² SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

En huvudpoäng i kritiken gick ut på att styrningen blivit alltför nära kopplad till budgetprocessen och därmed alltför snävt ekonomisk. I en expertrapport till kommissionen efterlyste Lennart Lundquist ett bredare perspektiv som inneslöt även förvaltningens moraliska syften eller "etos".²³ I en annan framhävde Bengt Jacobsson den svaga parlamentariska överblicken av förvaltningen: "Riksdagen ansvarar inför medborgarna och den måste skaffa sig kunskaper med hjälp av insyn, kontroll och revision. I dag ser vi tendenser både till riksdagens marginalisering och till en teknokratisering av politiken."²⁴

Förvaltningskommissionen ifrågasatte flera inslag i den nya styrtekniken, bl.a. Regeringskansliets tendens att bryta ner övergripande mål i operativa indikatorer för myndigheterna. I många fall kunde det enligt kommissionen vara vettigare att låta myndigheterna själva tolka riksdagens beslut efter bästa förstånd. En sådan frihet borde länkas till fler externa utvärderingar och till ett mer omfattande politiskt engagemang i diskussionerna om effekter och resultat. Den förvaltningspolitiska kommissionen såg det som ett allvarligt problem att politikerna i liten utsträckning deltog i resultatstyrningen och föreslog riksdagens kontrollerande roll borde förstärkas.

Kommissionens slutackord blev ett förslag om en grundläggande översyn av resultatstyrningen. Denna tanke fick stöd hos många remissinstanser men väckte inget intresse hos regeringen, vars refererat av kommissionens ganska pepprade synpunkter efterlämnade frågan om man inte riktigt förstått sig på kritiken eller om man bara inte brydde sig om den. Någon ny färdriktning aviserades i varje fall inte.²⁵

En sammanfattande bedömning ger vi handen att alla tre utredningarna i huvudsak har betraktat det politiska systemet i ett traditionellt government-perspektiv. I Förvaltningsutredningen finns emellertid vissa element som pekar fram mot governance-modellen, och i den förvaltningspolitiska kommissionen är dessa

²³ SOU 1997:28 *I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*, s. 82.

²⁴ SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, s. 127.

²⁵ Prop. 2997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

än tydligare. I texterna från båda dessa utredningar finns en dragning åt ett mer "organiskt" sätt att betrakta förvaltningen, som ett rikt förgrenat system där det pågår ett oupphörligt lärande och spanande och där impulser nerifrån är avgörande för den offentliga sektorns utvecklingskraft. Alla tre utredningarna färgas i viss utsträckning av ett kanslihusperspektiv, men tydligast är detta i Verksledningskommittén. Governmentality-modellens känslighet för den statliga styrningen som ett grundläggande samhällsligt frihetsproblem är däremot svagt företrädd i de tre utredningarnas betänkanden.

4.3 Fromma förhoppningar vid Vestas tempel

På Forum Romanum låg det under klassisk tid ett litet rundtempel tillägnat Vesta, som var den husliga härdens och särskilt statshärdens gudinna. De sex vestalerna var kyska jungfrur som under översteprästens ledning hade att vaka över att «statselden» i templet inte slocknade. Henrik Schück betecknar det som ett hedniskt nunnekloster.

Dygd och återhållsamhet genomsyrade också det s.k. Vesta-projektet (uttytt: Verktyg för ekonomisk styrning i staten), som perioden 1997-2000 bedrevs inom Finansdepartementet. Här handlade det om att värna statshushållet genom att bringa större ordning och reda under budgettaket. Att budgeten sedan några år tillbaka var kluven i 27 utgiftsområden är för vestalerna bara en upptakt. De önskade gå vidare och föreslog i sin slutrapport ett nytt och utvidgat ruttmönster.²⁶

Statsapparaten ska enligt denna skiss indelas i tre våningar: **politikområden**, **verksamhetsområden** och **verksamhetsgrenar**. På varje nivå ska det sedan fixeras mål för vad myndigheterna ska göra eller för vad som ska hända i samhället. Det förra kallas prestationer, det senare effekter. På politikområdena tänks målen vara allmänt hållna och för det mesta ange åsyftade effekter. Den

²⁶ Ds 2000:63 *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*. Arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen fortsätter inom Finansdepartementet, sedan riksdag och regering ställt sig bakom projektets huvudlinjer 1999/2000:FiU13, skr. 20001/2002:101).

politiska nivån ska fastställa mål och förvaltningen rapportera resultat.

Beroende på våning kan målen variera i abstraktionsgrad. Inom verksamhetsområdena och verksamhetsgrenarna krävs dock en betydande precision. Särskilt för dessa nivåer uppställs de s.k. SMART-kriterierna, som innebär att målen ska vara:

- specifika och tydliga
- mätbara
- accepterade bland användarna
- realistiska, dvs. möjliga att uppnå
- tidssatta, dvs. ange när de ska vara uppnådda.

Detta är huvudregeln. Är det svårt att tillämpa SMART-kriterierna på något område accepterar verksamheterna dock undantag, vilket går under beteckningen "verksamhetsanpassning".

Förslaget renodlar idéer som redan har börjat tillämpas i relationerna mellan regering och verk. 1989 utgav Arne Svensson och Gunnar Pihlgren en bok med den profetiska titeln *Målstyrning. 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. De båda författarna fick svar på tal i en bok av Björn Rombach med den lika kategoriska titeln *Det går inte att styra med mål!* "Vem som fick rätt vet vi säkert om tio år", skrev Rombach 1991.

De tio åren har nu gått, och frågan är om inte alla tre har fått sina förutsägelser besannade. Målstyrning (numera ofta kallad mål- och resultatstyrning) har utan tvivel fått ett mäktigt genomslag i svensk politik och förvaltning. Det märks inte minst i de senaste årens budgetar, där målen kommit att få en alltmer framskjuten ställning. Någon enstaka gång mopsar sig riksdagen mot de mål som regeringen föreslår, men för det mesta råder stor enighet om den föreslagna färdriktningen.

Än större är förändringen i de s.k. regleringsbrev, där regeringen ger sina instruktioner till myndigheterna. Dessa var förr om åren ganska intetsägande dokument, som korthugget erinrade om de författningar som verken hade att rätta sig efter. I dag rymmer regleringsbrev inte bara detaljerade, nedbrutna mål

utan också många konkreta krav på återrapportering, ofta i kvantitativ form. Styrimpulserna har blivit mer preciserade och bestämda.

I *förvaltningen* praktiseras redan mål som mer eller mindre uppfyller SMART-modellens olika kriterier. När Stockholms universitet får i uppdrag att under 2001 utbilda just 20 147 helårsstudenter och under fyraårsperioden 2001–2004 examinera just 447 humanistiska och samhällsvetenskapliga forskare uppstår det inget större problem att med tiden avläsa måluppfyllelsen. Varje institution gör sina åtaganden och får sina beting. Resultaten mäts i helårsprestationer, s.k. häpar. Antingen blir det för många, eller för få, eller mitt i prick. Den stora tillfredsställelsen tänks infinna sig när de siffermässiga produktionsmålen nås, alldeles oavsett vilket innehåll eller vilken kvalitet eller vilka bieffekter eller vilka andra mera ogripbara långsiktiga följder som verksamheten får.

Pregnansen i denna styrteknik har sina poänger. Men den rymmer också risker för att det mätbara, det vägbara och det beräkningsbara tar överhanden över andra aspekter. Kvantitet tränger undan kvalitet, ytan döljer djupet, det fysiskt påtagliga skymmer det andliga och det ogripbara. Bläddrar man i senare års budgetdokument är det lätt att finna exempel sådana tendenser. När hov- och slottsstatens resultat ska redovisas i budgeten får man veta hur många personer som under året har besökt Tullgarns slott. Statskyrkan bokfördes i antalet dop, begravningar och kyrkobesök. Domstolarnas verksamhet mäts i antalet domar, genomsnittstiden för varje ärende och tyngden av ärendebalansen. Hur rättvisa och väl genomtänkta de avkunnade domarna varit är däremot mycket svårare att bedöma och skjuts därför i bakgrunden.

Kvantitativ information har naturligtvis ett värde som inte ska förringas. Resursförbrukning och mätbara prestanda säger åtskilligt om en verksamhet, men långtifrån allt. Risken för olämpliga omstuvningar i prioriteterna är tvärtom påtaglig. Var och en som har hört ordföranden i en paneldebatt först och främst intressera sig för att debattörerna håller sig inom den utmätta tids-

ramen känner väl till mekanismen: ju enklare, tydligare och mer lättuppfyllda framgångskriterier man orienterar sig mot, dess troligare är det att man också kan bli nöjd med resultaten. Men vad som är lätt att mäta är inte alltid det mest väsentliga.

De uppgifter som processen genererar är heller inte så lätta att ta hand om. Många har börjat fråga sig vad Regeringskansliet gör av all information som man begär in från myndigheterna.²⁷ En del uppgifter sammanställs av Ekonomistyrningsverket och några används i den skriftliga och muntliga dialogen med myndigheterna, men merparten tycks ägnas ett rätt förstrött intresse. Vidarerapporteringen till riksdagen är också mycket begränsad, vilket hänger samman med en mycket svag efterfrågan på den kanten. Vesta-projektet önskade ändra på detta och skisserade en vidareutveckling av hela informationsflödet mellan politiska och administrativa organ. Till skillnad från Förvaltningspolitiska kommissionen rekommenderade vestalerna en aktiv nerbrytning och översättning av de politiska målen i operationella indikatorer.

Men går *politikerna* att enrollera i detta projekt? Av hittills vunna erfarenheter verkar det inte så, trots att riksdagen och särskilt finansutskottet ofta uttalar sig för mer målstyrning. De målangivelser som anges i budgeten och i riksdagsbesluten är emellertid ofta mycket svåra att navigera efter. Antingen sönderfaller de i flera alternativa riktningangivelser eller också är de så allmänna och svepande att det är mycket svårt att veta vilket väderstreck som man vill styra kosan mot. Härmed följer svåröverstigliga problem inte bara för de verkställare som vill orientera sig i terrängen, utan också för de bedömare som i efterhand ska försöka avgöra om färdriktningen har varit den rätta.

Att de politiska målen tenderar att bli mångtydiga eller otydliga beror knappast på några förbiseenden eller olycksfall i arbetet, utan har djupare liggande orsaker. I den parlamentariska miljön ska många olika viljor jämkas samman, vilket ofta driver fram en viss vaghet eller mångtydighet. Mål som ska täcka vida insats-

²⁷ Se härom SOU 1997:15, RRV 1994:32, RRV 1996:36 samt Finansdepartementets memorior Fi 2002.020.

områden kan också behöva vara så rymliga att olika intressen kan tillgodoses. På vissa områden sätter man gärna upp eggande siffermål, men på de allra flesta vill makthavarna av självbevarelse-drift snarast undvika att binda sig vid alltför exakta åtaganden.

De politiska mål som föreslås av regeringen till riksdagen och som på det hela taget accepteras av enhälliga utskott ligger därför mycket långt från Vesta-gruppens SMART-kriterier. De är sällan specifika, tydliga, mätbara, möjliga att uppnå eller tidssatta; oftare är de i stället diffusa, flertydiga och så allmänt hållna att de ger klen vägledning. Det kriterium som vanligen uppfylls med råge är däremot kravet på acceptans, eftersom målen gärna definieras på ett sådant sätt att de är svåra att motsätta sig.

De fåtal mål som kvantifieras är antingen utopiska eller etappinriktade. I det ena fallet handlar det om höga ambitioner: nolltolerans mot brottslighet och eller noll döda i trafiken. Ingen förväntar sig att sådana mål ska uppnås, men tanken är att själva principen eller visionen ska inspirera. I det andra fallet söker man tvinnas samman djärvhet med realism, som när man vill halvera eller fördubbla ett givet procenttal. Inte sällan fordras det en del statistiskt fotarbete för att nå den sortens mål. Under ett skede lyckades regeringen med lämpliga räknemetoder halvera den öppna arbetslösheten, och inom euro-zonen har det i åtskilliga länder krävts en del kreativ bokföring för att uppfylla de budgetkrav som ställs av Maastricht-fördraget och 1997 års tillväxt- och stabilitetspakt.

En viss kvantitativ prägel har också de mål som handlar om att något ska öka eller minska, men här råder ofta oklarhet om såväl startpunkt och slutdatum. Om man t.ex. uppställer målet att bromsa kostnadsutvecklingen för läkemedel kan jämförelser dras kors och tvärs både i tiden och i rummet. Än friare blir bedömningen när målet för en viss politik är att stödja eller främja (alternativt bromsa eller motverka) en viss utveckling. Eftersom andra faktorer än de offentliga åtgärderna också påverkar skeendet blir det i sådana sammanhang svårt att isolera de olika inslagen i det kausala förloppet.

Mål i värdetermer blir ofta så allmänt hållna att resultaten svårigen kan mätas. Många exempel på detta återfinns i statsbudgeten. Inom det sociala området uppställs t.ex. målet det allmänna ska säkra människors välfärd. Barn "ska kunna växa upp under trygga förhållanden" och för äldre är målet "ett tryggt och värdigt åldrande". För många områden anges flera allmänt hållna mål utan inbördes gradering. Tullen och skatteväsendet ska säkra intäkter åt staten men också sträva efter enkelhet och rättssäkerhet, och för andra förvaltningsmyndigheter anges målen som "rättsäkerhet och effektivitet". Ibland kombineras relativt mätbara med relativt omätbara mål: polisen ska t.ex. "minska brottsligheten och öka människans trygghet". I andra avsnitt av budgeten har styrformerna letat sig in i målformuleringarna. Om hälsovården sägs det således att den ska vara demokratiskt styrd och solidariskt finansierad.

Budgetens målangivelser är i många fall inte mycket annat än omskrivningar av den verksamhet som myndigheterna ska bedriva på olika områden. Försvarets materielverk har till mål att "anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel". Målet för pensionsystemet är att "ge ekonomiskt stöd till äldre och efterlevande". När myndighetens uppgift är att bidra till ett bättre tillstånd i samhället eller i världen blir omätbarheten ibland dubbel: det angivna tillståndet blir ofta lika svårt att skatta som de statliga insatsernas specifika bidrag. Det kan handla om att "främja en säkerhetsgemenskap" eller "främja en miljömässigt hållbar utveckling". Ett annat exempel är fattigdomsbekämpningen, som är ett av våra biståndsmål. I sin lakoniska form anger detta mål nästan ingen som helst riktning för insatserna, eftersom det finns många olika teorier om hur fattigdomen bäst bekämpas och därmed ett brett spektrum av olika handlingsstrategier som direkt och indirekt kan påverka de fattigas situation.

Problemet med dessa mål är då att de inte utsäger särskilt mycket specifikt om vad myndigheterna ska uträtta. Skulle riksdag och regering enbart hålla sig till sådana allmänna riktmärken skulle handlingsfriheten bli mycket omfattande. Utan ackompanjering av kompletterande anvisningar blir målstyrning där-

med en sorts abdikation varigenom de politiska organen överläter sina befogenheter åt de verkställande organen. Nu släpper man i praktiken inte tyglarna i den grad som målstyrningsdoktrinen förutsätter, utan en hel del detaljstyrning lever ändå kvar i form av uttalanden och föreskrifter i riksdagens beslut. Därtill kommer de medelsramar som i praktiken sätter avgörande gränser för de verkställande organens handlingsutrymme. Fast det inte utsägs i varje enskilt fall innebär nästan varje politisk målformulering i själva verket "sträva efter x så gott det går inom ramen för tillgängliga resurser".

Ett andra närbesläktat problem ligger i målhierarkiernas inneboende komplexitet. Haken är inte bara att de mål som politikerna uppställer ofta är så vaga att de inte anger någon riktning alls, utan därtill kommer också att de i sin nyanslöshet inte ens uttrycker beslutsfattarnas egna preferenser särskilt väl. När de omsätts i praktiken upptäcker aktörerna nämligen ständigt nya restriktioner som de inte tänkte på från början. Uppställer man många olika mål samtidigt råkar de ofelbart i konflikt med varandra, vilket den etablerade modellen för målstyrning inte alls lyckas hantera.

Med detta blir det mycket svårt att separat uppställa mål på ett antal olika politikområden. Prioriteringarna griper nämligen oavbrutet in i varandra och tvingar fram nya avvägningar. Av enklare opinionsmätningar får man lätt föreställningen att väljare och politiker går runt och bär på klara åsikter i olika frågor, men detta synsätt underskattar rörligheten i våra preferenser. Målhierarkier och värderangordningar är inte beständiga utan stadda i ständig utveckling. De är flyktiga och rörliga mönster som vi successivt varseblir och reviderar.

Styrs handlandet efter *en* uppsättning värderingar upptäcker vi snart en *annan* som vi finner väl så viktig. Formuleras målen i absoluta termer kolliderar de snart med resursrestriktioner, som i sin tur skvallrar om att vi också har många andra mål. I politiken knuffas prioriteterna oavbrutet. Bo Lindensjö har formulerat detta på följande vis:

Kanske är det så att organisationer, partier och politiker, ja individer och grupper överhuvudtaget, inte har så stabila rangordningar eller ens precisa målsättningar. Kanske samlar de sig kring ett antal vaga och inte sällan oförenliga riktningsslinjer mellan vilka de inte kan prioritera; full sysselsättning, löneutjämning, facklig självständighet, monetär stabilitet, ekonomisk tillväxt, kraftfull politisk styrning, långtgående participation m.m. Programmets vaghet och oklarhet kan ju – utan att några strategiska kalkyler behöver tänkas in – fylla uppgiften att förbereda de deltagande för, anpassa dem till, helt olika utfall och utvecklingslinjer. Kanske är mål och preferenser något som upptäcks, formuleras, omprövas, överges och kanske återupptäcks under de politiska processerna snarare än något som nödvändigtvis föregår och styr dem.²⁸

Både väljare och politiker har åsiktsrymder snarare än åsikter, breda fält inom vilka preferenserna förstärks eller försvagas under intryck av yttre stimuli. Ett huvudproblem med mål- och resultatstyrningen blir därför att den bygger på en alltför förenklad bild av målens natur, av vårt rörliga målpanorama och av "målsättning" som politisk aktivitet. Ett annat härrör från grundföreställningen att mål och medel enkelt faller in i två distinkta kategorier. Även här talar erfarenheten motsatt riktning: den enes mål är ofta den andres medel.

Försöken med målstyrning från och med det sena 1980-talet har avkastat en hel del av värde, såsom ett mer analytiskt förhållningssätt till politiken och en mer genomtänkt offentlig verksamhet. Men den har också byggt på fromma förhoppningar om möjligheterna av en schematisk totalrationalitet, senast företrädda av Vesta-projektet. Brister i återrapporteringen har tolkats som övergångssvårigheter, men härrör snarare från grundläggande svagheter i själva modellen.

²⁸ Bo Lindensjös recension av Leif Lewins *Ideologi och Strategi*, *Svenska Dagbladet* 5 oktober 1984.

4.4 Kontrollmaktens återkomst

Med vår sjätte regeringsform – antagen mer än tre sekler efter den första – stadfästes och reglerades parlamentarismen, samtidigt som man försummade att uppmärksamma det behov av granskning som är en folksuveränitetens grundläggande förutsättningar. Kontrollmakten betraktades vid denna tid inte som problematisk utan hamnade i skuggan av andra konstitutionella prioriteter. Detsamma gällde förvaltningen i stort. Den författningsdebatt som ledde fram till 1974 års regeringsform rörde framför allt den sida av politiken som handlar om val, kammar-system och regeringsbildning.

Under de senaste tre decennierna har frågorna kring styrning och ansvar kommit tillbaka. Kontaktytorna mellan experter och demokratiskt valda har hamnat i fokus. Vem är det som håller i rodet? Hur ska besluten utformas och hur ska de följas upp? Hur ska politikerna kunna hantera en allt stridare ström av information? Sådana frågor har tagits upp både i de här refererade utredningarna och i en växande statsvetenskaplig litteratur. Många reformtankar är i svang och rör sig lätt över nationsgränserna. Under senare tid har *new public administration* blivit ett samlingsnamn för aktuella strömningar och OECD:s avdelning för ledning och samhällsstyrning (PUMA) en viktig idébör för förvaltningspolitisk utveckling.

De nya doktrinerna lägger stor vikt vid olika former av återkoppling, och det råder ingen brist på beslut om att större energi ska läggas ner på kontroll och granskning i olika former. Men när det väl kommer till kritan tycks sådana föresatser inte vara så lätta att realisera. Om 1988 med viss rätt kan betecknas som startpunkten för den mål- och resultatstyrning som tillämpas i den svenska statsförvaltningen har vi nu fjorton års erfarenheter bakom oss.

På plussidan finns en hel del positiva effekter i form av t.ex. nya samtalsmodeller, nya planeringsmetoder och ökat kostnadsmedvetande. Men det finns också gott om förväntningar som

efter alla dessa år inte har infriats och som trots upprepade försatser och besvärjelser inte tycks vilja materialisera sig i sinnevärlden. De önskemål om resultatredovisningar som riksdagen efterlyst från regeringen hamnar lätt i botten på departementens inkorgar, och när de sedan – i några enstaka fall – expedieras till riksdagen så vet man på Helgeandsholmen inte riktigt vad man ska göra med dem.

En svag sida av mål- och resultatstyrningen förblir den återkoppling som enligt modellen ska förse beslutsfattarna med kunskaper om utfall och effekter. Den politiska sidan av målstyrningen har aldrig riktigt kommit att fungera som det var avsett. Det brister i politisk granskning, och detta beror inte minst på att mål-medel-schemat bygger på förenklade och delvis felaktiga antaganden. Här finns plats inte bara för punktvisa förbättringar utan också för ett fördjupat strategiskt tänkande.

5 Riksdagen som arena för granskning

Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning, heter det i regeringsformen (RF 1:4). Men det gör den inte med någon större kraft. Konstitutionsutskottet skärskådar visserligen regeringen, men ägnar sig mer åt form än åt innehåll. Justitieombudsmännen har uppsikt över förvaltningen, men deras iakttagelser sätter få avtryck i riksarbetet. Riksdagens revisorer (som snart ska glida in i den nya riksrevisionen) har ofta fått svagt gehör för sina synpunkter i fackutskotten. Verksamhetsrapporter, utvärderingar och RRV-rapporter speglas bara punktvis i riksdagens betänkanden och överläggningar. Regeringens årsredovisning och andra resultatrapporter glider förbi utan att väcka något större intresse i utskotten.

Det går som vi sett att finna en hel del förklaringar till den svaga parlamentariska kontrollen i Sverige. De kan sökas både i den konstitutionella utvecklingen och i våra politiska traditioner. Men en sådan härledning är inget godtagbart försvar för sakernas nuvarande tillstånd. En vital granskning är tvärtom nödvändig för en hälsosam folkstyrelse, och behovet av en sådan genomlysning har bara ökat med globaliseringen, den offentliga sektorns expansion och samhällets ökande komplexitet.

Granskningen fyller flera syften i ett demokratiskt statskick, varav tre är särskilt viktiga:

- Ett första handlar om att bygga **förtroende**. Här spelar kontrollen en viktig roll, som närmare diskuterats i kap. 2. En väl avvägd uppsikt är ett preventivt redskap, som avvärjer frestelser till fusk och olämpliga genvägar. Den får därmed en positiv effekt på samhällsmoralen och bidrar till att

vidmakthålla det offentliga systemets etos. Men kontrollen ska inte maximeras utan optimeras; den gör bäst nytta om den varken är för loj eller för ettrig.

- Ett andra syfte är att främja **förståelse**. Varje lag och varje offentlig insats bygger på vissa föreställningar om reala tillstånd och kausala samband. Alla politiska beslut bygger på vissa antaganden om utgångslägen och om vart man är på väg, om givna tendenser och påverkbara förhållanden liksom om verkningarna av olika insatser. En viktig uppgift vid revision, utvärderingar och forskning kring offentlig politik är att kritiskt pröva sådana premisser. Granskningen kan också hjälpa oss att bättre bedöma hur allvarliga olika risker eller skadeverkningar är i förhållande till vunna eller förväntade fördelar. Den bidrar därmed till fortsatta funderingar kring målavvägningar och målformuleringar.
- Ett tredje syfte är därmed att stimulera till **förnyelse**. Politikutveckling förutsätter lärande och periodisk omprövning, men också en förmåga att hantera de intressen som växer fram kring olika institutioner och insatsprogram. Att något inte fungerar som det var tänkt brukar inte vara ett tillräckligt argument för att övertyga sådana krafter om nödvändigheten av en ändring. Ofta krävs det mödosamt sammanfogade politiska kombinationer för att bryta ett sådant intressebetingat motstånd. Men man ska inte underskatta värdet av en stark belysning. Om en ineffektiv eller skadlig politik utsätts för ett riktigt kraftigt strålkastarljus blir den i längden allt svårare att försvara.

Mot denna bakgrund finns det goda skäl att fundera över hur riksdagens granskningskapacitet ska kunna stärkas. En svag parlamentarisk kontrollmakt är inte någon ensak för de närmast sörjande. Det är tvärtom något av en permanent riksolycka, med spridningseffekter i hela den offentliga sfären och därutöver hela samhället.

Är riksdagen inte beredd att ställa bestämda krav på regeringen och hålla statsråden under uppsikt fortplantar sig denna kravlöshet nämligen lätt genom hela statsapparaten. Överlåter man befogenheter utan att ta reda på hur de har utnyttjats, fastställer man mål utan att fråga efter om de har uppfyllts, låter man regeringens årsredovisning passera förbi utan att någon höjer ögonbrynen, förpassar man ämbetsverkens årsberättelser rakt in i bokhyllorna utan att öppna pärmarna, kallar man inte in någon ansvarig för att förklara avvikelser i budgetutfall eller verksamhetsresultat och bryr man sig i utskotten inte om de revisionsrapporter som avges av RRV – ja, då sprider det sig lätt en viss flegma i förvaltningens olika grenar. Letargi är en åkomma som smittar.

Letargi är nu inte det mest framträdande draget i svensk statsförvaltning. Mycket fungerar väl. Många jobbar på av pliktkänsla och eget engagemang, av professionell motivation, personligt intresse och medkänsla för berörda individer. Men stumheten i kontakterna med de politiskt ansvariga alstrar samtidigt betydande risker för att denna moral med tiden försvagas. Frågar ingen efter resultaten blir det i längden inte särskilt lätt att hålla geisten uppe. Detsamma blir följderna om man endast frågar efter indikatorer som de anställda inte finner riktigt meningsfulla.

Utan vare sig positiva eller negativa reaktioner från högre ort undergräver man lätt ledarskapet i varje organisation. Med den s.k. resultatdialog som numera förs mellan departement och statliga myndigheter har man börjat ta fatt i detta problem, men det går ännu trögt – inte minst därför att framgångsindikatorerna ofta uppfattas som konstlade och därför att resultatdialogen mellan riksdag och regering fortfarande är så torftig. Utan intresse från riksdagen fungerar inte heller målstyrning i förvaltningen.

Hur ska då riksdagens granskningsinsatser kunna stärkas? Den ansats som här kommer att föreslås följer fyra sammantvinnade huvudlinjer:

- För det första gäller det att precisera riksdagens uppdrag på granskningsområdet som en form av **meta-granskning**. Det handlar mindre om att själv utföra än att summera och dra konklusionerna av den granskning som andra utför. Parlamentet kan inte ta över den omfattande verksamhet som bedrivs för att utvärdera lagstiftning och offentlig verksamhet, men kan däremot bli en arena där iakttagelser och slutsatser från detta mångskiftande analytiska arbete ventileras och diskuteras.
- För det andra handlar det om att ge denna granskningsfinal ett avsevärt större utrymme i riksdagens **tidsbudget**, vilket bl.a. förutsätter en viss omfördelning av arbetet mellan utskott och plenarsammans träden. Fler öppna utfrågningar och gärna öppna debatter i utskotten, medan kammardebatterna koncentreras till ämnen som är av stort allmänt intresse.
- För det tredje är det viktigt att göra riksdagens utfrågningar och debatter mer levande och givande genom en bättre **arkitektonisk inramning, scenografi** och **dramaturgi**.
- Som ett led häri gäller det – för det fjärde – att för-se många lokaler i riksdagen med "elektroniska läktare" som möjliggör spridning via internet. Därtill bör det inrättas en särskild TV-kanal (en **demokratikanal**) för att väljarna bättre möjligheter att följa de politiska samtalen.

5.1 Granskning och meta-granskning

Med noll koll fungerar ingen organisation. Ledare behöver både kringssyn och uppsikt över den egna verksamheten. Vet man inte vad som pågår runtomkring och hur gamla avgöranden har utfallit är det svårt att fatta nya beslut. En del sådana upplysningar kommer av sig själva, men många andra måste inskaffas genom målmedvetna ansträngningar.

Detta kunskapande kostar både tid och energi. Därmed krävs noggranna avvägningar. Man får varken bli kontroll-freak eller låta allting gå på lösa boliner. Granskning och spaning måste i stället dimensioneras så att gissningar och risktagande hålls på rimliga nivåer. Att avgöra vad som är lagom är en svår men viktig uppgift för varje organisationsledning.

Sak samma gäller för demokratin i stort. Utan ymniga informationsflöden blir det ingen fart på politiken och det offentliga systemet. På alla nivåer måste beslutsfattarna försäkra sig om återkoppling, vad systemvetarna kallar *feed-back*. Detta gäller väljare och förtroendevalda likaväl som chefer inom statliga myndigheter och kommunala förvaltningar. Efter beslut behöver de alla få veta hur det gick. Men strömmarna måste också hållas inom hanterliga proportioner. Rapportering är ett tungt hantverk och efterforskningar kostsamma. Ingen vill drunkna i siffror och papper. Här finns därför svåra val att träffa.

Utfallsinformation når fram till beslutsfattarna längs olika kanaler. Det kan vara praktiskt att skilja på fem varianter:

1. Ett huvudflöde består av *informell feed-back*: egna iakttagelser, synpunkter från vänner och grannar, enskilda händelser och reaktioner rapporterade i medierna. Lyhörda, observanta och vaksamma politiker suger upp stora kunskaper från sådana källor.
2. Missnöje hos allmänhet och företag alstrar också *formella klagomål*, såsom överklaganden, besvär och anmälningar till olika slags klagomurar.
3. Av den man ger ett mandat vill man veta hur det går. En tredje informationskälla är därför uppdragstagarnas *egna redovisningar*. Sådana framställs löpande på olika nivåer. En del handlar om hur anförtrödda medel har utnyttjats (såsom ekonomiska redovisningar från myndigheterna), andra om verksamhet och uppnådda resultat (t.ex. årsrapporter). Regeringen redovisar sina resultat i

årsredovisningen för staten, propositioner och skrivelser till riksdagen, men också mera populärt i olika skrifter. Riksdagspartierna berättar gärna för väljarna vad de anser sig ha utträttat.

4. En fjärde typ av underrättelser härstammar från verksamhetsanknutna *externa undersökningar*, såsom revision och utvärderingar. Här handlar det om systematiska studier enligt någon sorts genomtänkt och rigorös metodik. Externa utvärderingar beställs normalt av dem som har ansvar för att formulera uppdraget för en viss verksamhet och bedöma dess utfall, antingen ad hoc eller mera institutionellt t.ex. i form av stående revisionsorgan. En särskild form för kartläggning är den löpande statistiken, som visar vart utvecklingen är på väg.
5. Viktiga impulser kommer vidare från *vetenskaplig forskning*. Många mer konventionella studier tillför ny kunskap inom etablerade tankemodeller. Andra, mer innovativa undersökningar problematiserar däremot föreställningar som normalt tas för givna. Den senare sortens forskning tillför nya infallsvinklar och möblerar om i etablerade begreppsramar.

De politiska beslutsfattarnas inflytande över dessa flöden varierar. Den informella feed-backen är ett myller av signaler och iakttagelser som i allt väsentligt är spontana och därmed inte särskilt influerade av politiska beslut. Vad gäller enskildas klagomål är politikernas roll främst att tillhandahålla institutioner och procedurer, såsom ombudsmän, domstolar och rättegångsbalk. Men sedan börjar det brännas. Hur de tre sistnämnda typerna av återkoppling doseras beror i stor utsträckning på politiska prioriteringar.

I fråga om redovisningarna har uppdragsgivarna långtgående möjligheter att reglera innehåll och periodicitet, och även

revision och utvärderingar utförs inom politiskt fixerade ramar. För att resultaten ska bli trovärdiga är det viktigt att dessa ramar innehåller klara garantier för granskningens oberoende av undersökningsobjekten, men dimensioneringen och den allmänna inriktningen av denna sorts efterhandskontroll är ändå en sak för uppdragsgivarna. Något liknande kan sägas om forskningen, även om friheten att välja ämne och angreppsmetod här är ännu mer markerad. Forskningsmedel fördelas genom forskarsamhällets egen försorg, medan avvägningen mellan de stora områdena i det stora hela förblir en politisk fråga.

Vill man formulera en granskningsstrategi för demokratin är det viktigt att hålla denna varierande styrbarhet i minnet. Återkoppling är ett bredare begrepp än granskning, som i sin tur är ett bredare begrepp än kontroll. En del återkoppling kan ramstyras, men lyckligtvis inte all. Det handlar ju inte bara om att få svar på de frågor man själv ställer utan också att kunna tillgoda sig många andra kunskaper.

Det mesta kan ses ur olika synvinklar. Med alltför målinriktade styrambitioner är man snart på väg mot ett ofritt, auktoritärt samhälle. Vill man slå vakt om mångfalden och förmågan till omtänkande måste granskningssystemen i stället konstrueras så att de vidgar och inte begränsar ramarna för ett fritt meningsutbyte. Det måste finnas ett stort utrymme både för spontant flödande information och för studier beställda av olika uppdragsgivare.

En hel del återkoppling inom den offentliga sfären är lokal och decentraliserad. Ett överbelastat centrum söker ständigt efter metoder att skjuta ifrån sig politiskt mindre intressanta avgöranden till de närmast berörda eller till proffs inom olika områden. Genom att definiera en ärendekategori som rättslig kan man föra över den till juristerna. Andra ärenden överläts åt den kommunala självstyrelsen. Många avvägningar kommer därmed att hanteras av domstolar, myndigheter och lokala organ. I den mån besluten förutsätter sammanjämkning mellan olika berörda intressen söker man ofta konstruera särskilda organ där dessa är företrädare och kan slåss om saken själva utan att besvara den centrala nivån.

Med denna delegering trycks också stora delar av återkopplingen neråt i systemet. Idealet blir ett tillstånd där misstag kan korrigeras genom självrettelse, konflikter biläggas lokalt och moderniseringen drivs framåt utan central politisk inblandning. Även metodutveckling kan i viss utsträckning föras ut på fältet. I stället för att betona kontroll och styrning satsar man på en "lärande förvaltning".

Men denna metod har också sina begränsningar. Många frågor visar sig vara bumeranger: trots att man försöker kasta dem ifrån sig kommer de ändå tillbaka. Även om befogenheter delegeras dröjer det övergripande ansvaret ändå kvar hos de centrala beslutsfattarna, och mycket lokalt missnöje letar sig till sist fram till riksdag och regering.

Dag ut och dag in bombarderas de politiska högkvarteren med signaler om missförhållanden i det svenska samhället. Detta tryck ställer urskiljningsförmågan och den analytiska kapaciteten på svåra prov. Hur ska plågorna vägas mot varandra? Hur ska olika påtalade risker värderas? Hur ska man veta vad som är viktigast, vilka av många skrällande alarmklockor som förtjänar mest uppmärksamhet?

Det är just för att hantera sådana problem som en väl genomtänkt granskningsstrategi är angelägen. En sådan måste ge svar flera frågor:

- En första handlar om *volym*: hur stora resurser ska satsas?
- En andra rör *proportioner*: hur bör insatserna avvägas mellan olika former av granskning, såsom redovisning-rapportering, revision-utvärdering och fristående forskning?
- En tredje fråga handlar om *professionalism och oberoende*: hur ska man kunna säkerställa att analyserna håller hög klass och inte otillbörligt påverkas av berörda intressen?

- En fjärde avser *allsidighet*: hur ska man undvika ensidighet när uppgifter behöver verifieras och frågor belysas från flera infallsvinklar?
- En sista fråga gäller *genomlysningen av granskningens slutsatser*: När iakttagelser och slutsatser väl föreligger, hur ska de prövas och komma till användning? Hur ska eventuella gensagor mot dem diskuteras och ventileras?

De fyra första av dessa frågor måste uppmärksammas vid utformningen av institutioner, processer och policy inom praktiskt taget alla politikområden. En hel del uppgifter faller på myndigheterna själva, såväl redovisning och rapportering som uppföljning och framåtriktad spaning. Men denna självbesiktning är aldrig tillräcklig. Den måste också kompletteras med externa insatser av oberoende analytiker, och i många fall behövs det bedömningar ur flera olika synvinklar. Att mejsla ut system för policybedömning och fortsatt policy-utveckling är därför ett viktigt inslag vid formgivningen av de offentliga åtgärdsarsenalerna inom olika områden. Som komplement behövs också en vidsynt oberoende forskning som vidgar orienteringsförmågan.

Fläckvis är den analytiska kapaciteten kring den offentliga verksamheten riktigt hygglig. En del myndigheter har skaffat sig egen granskningskompetens, och inom flera sektorer har det under senare år byggts upp särskilda centra för utvärdering och forskning.²⁹ Men på andra områden saknas ännu en övertygande kraftsamling. Det gäller t.ex. stora delar av den kommunala verksamheten liksom socialförsäkringssystemet. I relation till de hundratals miljarder kronor som omsätts inom dessa fält är de resurser som används för policyanalys och policyutveckling inte särskilt imponerande.

²⁹ Exempel är Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska utvärderingar (IFAU), Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och Livsmedelsekonomiska institutet (SLI).

Den riktigt stora svagheten ligger emellertid i hanteringen av den femte och sista uppgiften – genomlysningen av granskningens resultat. Det bedrivs en hel del värdefull uppföljning, revision, utvärdering och forskning om vårt offentliga regelverk och vår offentliga verksamhet, men mycket av detta försvinner mer eller mindre spårlost in i arkiven. Ett huvudproblem är den svaga finalen i hela denna process, bristen på grundlig och inträngande behandling av iakttagelser och slutsatser.

När egenrapportering väl har skett, när revisionspromemorior har avlämnats, när utvärderingsresultat har presenterats, när forskningsrapporter har framlagts - hur tar vi då hand om allt detta material, hur granskas det, hur sällas det, hur förs det ut i öppen debatt, hur utnyttjas det i den fortsatta politiska processen? Eller för att återknyta till Juvenalis fråga om väktarna: hur granskar vi själva granskningen? Vilka metoder för meta-granskning har vi i det svenska politiska systemet?

Förutsättningarna borde egentligen inte vara så dåliga. Det finns drag i den svenska politiska kulturen som syftar till korsbe-lysning av frågor under beredning. Enligt den s.k. kommunikationsprincipen försöker man inom förvaltningen se till att alla berörda får yttra sig före beslut. Liknande syften fyller remissväsendet. Trots vissa påtalade svagheter ger det viktiga bidrag till rationaliteten i den politiska processen.³⁰ Intressenter med många slags kunskaper och infallsvinklar får tillfälle att bidra till underlaget inför politiska avgöranden.

Men också här ligger problemet i själva avslutningen. Det finns inga riktiga garantier för att framförda invändningar öppet granskas och för att olika bedömningar ställs mot varandra. När konträra synpunkter vädras uteblir ofta konfrontationen. Rege-ringskansliet dömer enväldigt i matchen mellan de olika åsikterna, och sedan blir det tyst. I många sammanhang försvinner värdefulla analyser rakt in i bokhyllan utan att någonsin ta vägen förbi de politiska beslutsfattarna. Frukterna av mycken kvalifi-cerad möda faller till marken och lämnas åt sitt öde.

³⁰ Se bl.a. SOU 1999:144 *Demokrati på remiss*. Demokratiutredningens skrift nr 30.

På detta stadium i den politiska processen borde just riksdagen kunna göra viktiga insatser. Dess tillsynsfunktion kan inte ses i isolering utan bör hellre infogas i ett större systemperspektiv. Granskning är ett tungt och komplicerat företag, som kräver betydande insatser. Därför har parlamentet mycket små förutsättningar att agera som solist, att på egen hand – som regeringsformen föreskriver – granska rikets styrelse och förvaltning. Dess komparativa fördel ligger snarare i att dra på de resurser som redan finns i branschen, att engagera sig i en målinriktad meta-granskning (eller granskning av granskning) och organisera de finaler i granskningsprocessen som idag så ofta uteblir: konfrontationer mellan olika experter, mellan experter och ansvariga, mellan granskare och granskade. På detta vis kan riksdagen också bidra till att viktiga rön förs ut i allmän debatt och kommer till allmänhetens kännedom.

Riksdagens utskott fungerar redan i dag som ett slags studiecirklar, men de lärdomar som där dras stannar alltför ofta inom de egna väggarna. Här finns en stor utvecklingspotential, också för ett vidare "socialt lärande". Ju mer utskotten tar sig an uppgiften att skapa en arena för kvalificerade och inträngande samtal mellan granskare, intressenter och verksamhetsansvariga, dess större möjligheter har de att bidra till samhällsdebatt, nyorientering och framtida policy-utveckling.

Att utveckla utskotten till aktiva fora för meta-granskning kräver en hel del förändringar i deras arbetsprocedurer. Ett avsevärt större utrymme för granskningsuppgifter måste karvas ut i riksdagens ansträngda tidsbudget.

Därtill måste det säkerställas att alla relevanta redovisningar och rapporter hamnar på utskottens bord. En nära kontakt bör etableras med riksrevisionen liksom med olika forsknings- och utvärderingsinstitut. Offentligheten måste vidgas så att alltfler utfrågningar organiseras för öppen ridå och redovisas utåt i lämpliga former.

5.2 Granskningens plats i riksdagens tidsbudget

I RF 1:4 beskrivs riksdagen som "folkets främsta företrädare". Här sägs det också vad dessa företrädare ska göra. Uppgifterna är närmare bestämt fyra:

- Riksdagen stiftar lag.
- Riksdagen beslutar om skatt till staten.
- Riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas.
- Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Vilket reellt inflytande utövar riksdagen på dessa olika områden, och hur mycket tid och kraft lägger man ner? Hur prioriterar man mellan de skilda uppgifterna? Hur hanterar riksdagen sin egen tidsbudget?

Om vi börjar med frågan om riksdagens verkliga inflytande är det lätt att konstatera att den verkliga makten över lagstiftningen och budgeten är mycket begränsad. Lagändringar och nya lagar tillkommer i praktiken genom lång procedur där det mest grundläggande arbetet normalt utförs i offentliga utredningar eller arbetsgrupper inom departementen. Därefter följer remissbehandling och eventuellt lagrådsremiss, med utlåtande från lagrådet. Inkomna synpunkter begrundas sedan i departementen där en propositionstext formuleras. Propositionen utlöser motionsrätt i riksdagen och en slutlig beredning sker i utskotten. I någon mån fungerar riksdagen som en sista appellationsinstans dit intressenter som inte har fått sina synpunkter beaktade kan vända sig. Men på detta stadium är det ovanligt att texterna modifieras.

Den reella makten över lagstiftningen ligger således knappast i riksdagen. I den mån de folkvalda har ett inflytande över processen är det snarare i dess tidigare skeden: många utredningar tillkommer efter initiativ i riksdagen och genomförs under medverkan av riksdagsledamöter.

Än mer marginella är riksdagens bidrag till budgetarbetet. Här varierar visserligen inflytandet något efter bredden och

sammansättningen i den parlamentariska regeringsbasen, men huvudbilden är ändå klar: nästan alla prioriteringar görs i Regeringskansliet. Enbart när minoritetsregeringar hankar sig fram med hjälp av externt stöd kan en del större avvägningar förskjutas till partiförhandlingar någonstans i gränslandskapet mellan riksdag och regering.

Sverige är inte unikt i detta hänseende. I några länder som saknar vårt utredningsväsen lägger man ner mer arbete på lagstiftningen i parlamenten, men i fråga om budgeten är det sällsynt att de folkvalda har särskilt mycket att säga till om. I ett land som England har det bara inträffat några få gånger under hela 1900-talet att parlamentet har ändrat budgeten; i det mest kända fallet sa underhuset nej till ett andra badrum i finansministerns residens. På andra håll är det liksom i Sverige bara någon eller några promille av statsbudgeten som ändras genom de folkvaldas insatser.

Vad som är unikt i Sverige är emellertid den utförliga beredning som man ger budgetfrågorna, numera både höst och vår. På hösten är detta huvudnumret i riksdagens arbete. Dag efter dag, vecka efter vecka diskuterar man inför en nästan tom kammare olika inslag i den budget som redan är preparerad i kanslihuset. Oppositionspartiernas noggrant uträknade skuggbudgetar tilldrar sig föga intresse, och motionerna avslås i drivor.

Lagstiftning, budget och motionshantering dominerar helt i utskottens arbetsscheman. Man styrs av inkorgen, och i inkorgen ligger just dessa dokument. Följaktligen ägnas lejonparten av utskottens överläggningar liksom av kammarens debatter åt de tre första uppgifterna i RF 1:4.

Vilken tid blir då över för den fjärde och sista? Det är svårt att exakt bestämma, för ett mått av granskning glider lätt in även i riksdagens arbete med budget och lagstiftning. I kammarens frågestunder med regeringsledamöter, interpellationsdebatter och särskilda debatter som ordnas på initiativ av enskilda riksdagspartier finns det viktiga element av granskning, och när utskotten studerar olika problem och kallar till sig experter för öppna

eller slutna utfrågningar ligger här också ett moment av återkoppling.

Att riksdagen helt negligerar den fjärde uppgiften går därför inte att påstå. Men att den inte arbetar med den systematiskt och planmässigt är helt uppenbart. Granskningen är inte definierad som någon huvuduppgift för utskotten, och det finns mycket lite av utvecklade tekniker för en mera grundläggande genomlysning av rapporter och analyser. Hur resultat ska redovisas och kontrolleras är något som riksdagen inte har brytt sig om att lägga fast. Verksamhetsrapporter och RRV:s revisionsrapporter hamnar inte i utskottens inkorg, i varje fall inte som formella ärenden.

Ansatser att ge ökad tyngd åt riksdagens arbete med utvärdering och uppsikt har inte saknats under senare år. Svaga försatser i denna riktning uttalades som vi sett redan under 1970-talet och 1980-talet, och en än mer bestämd maning till utskottet att ta nya friska tag kom med riksdagsutredningen 1994, med fortsatta påhejanden från förvaltningspolitiska kommissionen 1997. Men utfallet är ännu begränsat.

Varför har det då varit så trögt i portföret? Den senaste interna utredningen om riksdagens arbetsformer ställde sig just den frågan och lät intervjua olika inblandade parter. Cheferna för partikanslierna instämde varmt i uppfattningen att riksdagen borde ägna sig mer åt granskning och framhöll att detta framför allt borde vara en uppgift för utskotten. Utskottens kanslichefer å sin sida konstaterade att man inte hade särskilt mycket tid för detta och förklarade nedprioriteringen med ledamöternas lama intresse.

Efter riksdagskommitténs förslag och riksdagens beslut 2001 finns det nu en färdriktning fastslagen. Redovisningar ska avlämnas av regeringen varje vår och granskningen ska bli en viktig uppgift för utskotten. En handlingsplan med följande punkter har dragits upp:

1. *Av riksdagsordningen skall framgå att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.*
2. *En förbättrad verksamhetsplanering måste åstadkommas i utskottsarbetet.*
3. *Utskotten måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att ta initiativ till uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter.*
4. *Ett återkommande erfarenhetsutbyte bör ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet.*
5. *En ökad systematik i resultatinformationen bör tillämpas även i andra propositioner än budgetpropositionen.*
6. *En särskild stödfunktion för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering bör inrättas.*
7. *Ökade utbildningsinsatser.*
8. *Högre krav på utskottens verksamhetsberättelser.*
9. *Ökade resurser för uppföljnings- och utvärderingsarbetet.³¹*

Allt detta låter utmärkt. Men erfarenheterna från riksdagens tidigare föresatser att göra mera på ett visst område talar entydigt för att sådana ambitioner sällan lyckas om man inte också kan bestämma sig för att göra mindre på något annat.

Granskningen kommer inte att kunna erövra mer energi och uppmärksamhet om man inte också går in för att dra ner på hanteringen av andra uppgifter. Några uppenbara kandidater för omprövning är budgetarbetet och åtminstone finalen av den ymniga motionsverksamheten:

³¹ 2000/01:RS1 s. 111 f, 2000/2001:KU23.

(1) Den svenska riksdagens omständlighet i beredningen av *budgetfrågor* står inte i någon som helst proportion till dess inflytande. Intresset för debatterna är också lamt. Många länder tillämpar en långt mer summarisk process.³² Den brittiska modellen är på många sätt föredömlig och borde kunna prövas även här. Där låter man oppositionen bestämma vilka enskilda delar av budgeten som den finner särskilt upphetsande, varefter debatter ordnas i just dessa frågor – men inte i alla de andra. Med ett flerpartisystem får gracerna fördelas, men det ligger något principiellt tilltalande i att det just är oppositionen som får bestämma dagordningen för parlamentets arbete. Därmed blir kammaren en arena för stimulerande politisk konfrontation.

(2) Rätten att *motionera* försvarar svenska riksdagsledamöter med näbbar och klor, så den lär vara svår att rycka från dem. Beredningen av motionerna i utskottet har också sitt värde genom att de väckta frågorna belyses med ytterligare information. Konstigt är däremot att utskotten inte har tillerkänts en mera definitiv sällningsfunktion. Om riksdagens dagordning är så överbelastad att ledamöterna inte ids närvara vid plenarsammanträdena vore det ju naturligt att ransonera i tillflödet så gott som det går. I domstolsvärlden tillämpas sedan länge ett system med prövningstillstånd. Idén att varje i riksdagen väckt motion måste avgöras i högsta instans framstår i det perspektivet som en egenartad kvarleva av en äldre tids förvaltningskultur. I stället skulle man mycket väl kunna stipulera att enbart förslag med ett visst kvalificerat stöd går vidare till avgörande i kammaren. Övriga kunde föras till den sista vilan redan i utskotten, enligt den i många länder vedertagna formeln *killed in committee*.

I många utländska parlament ökar utskotten sin aktionsradie genom att arbeta i avdelningar eller underutskott. En annan variant som också ökar effektiviteten är den s.k. rapportörsmodellen, som innebär att ledamöterna får specialansvar för särskilda frågor och får därmed även en naturlig huvudroll i förhållande

³² Ds Fi 1984:18 *Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder*.

till medier och berörda intressenter. Sådana rapportörer kan i viss utsträckning agera som solister och därmed öka parlamentets totala kapacitet.

En sista radikal möjlighet att skapa mer utrymme för granskning i riksdagen vore att ompröva arbetsfördelningen mellan utskott och kammare. Mellan dessa instanser går det en brandvägg i riksdagens nuvarande tidsplanering: under plena får utskotten inte sammanträda om detta inte undantagsvis accepteras av alla deras ledamöter. Tanken är förstås att ledamöterna ska sitta i sina bänkar under debatterna, men det gör de som bekant inte. I nästa avsnitt ska vi se på möjligheten att ge riksdagen en avsevärt större simultankapacitet genom färre plena och fler öppna utskottssammanträden.

5.3 Arkitektur, dramaturgi och scenografi

Debatter inför tomma kamrar förekommer i många parlament, men frågan är om inte den svenska riksdagen håller världsrekordet i urtrista plenarsammanträden. Under frågestunder med statsråd är bänkarna nägorlunda befolkade, men annars är det mestadels ödsligt. När utskotten diskuterar sina betänkanden är i bästa fall deras egna ledamöter på plats, tillsammans med några enstaka intresserade. Övriga platser gapar tomma. Huruvida den ofta citerade repliken "Oss emellan, fru talman..." är autentisk eller inte är osäkert, men den fångar i varje fall en tydlig tendens. *Si non é vero é ben trovato.*

Det finns vedertagna ursäakter för detta tillstånd ("det verkliga arbetet sker i utskotten", "ledamöterna följer debatterna på sina rum", "huset är fullt av sammanträden och många ägnar sig åt externa kontakter", "det viktigaste är att träffa människor runtom i Sverige" etc.) men ingen av dessa kan riktigt skyla över det obestridliga förhållandet att debatterna i riksdagen är så sega och tråkiga att ledamöterna inte ids närvara. Än mindre journalister och allmänhet. Detta är till stor skada både för riksdagens anseende och för folkstyrelsens legitimitet. Talmannen i Sverige bör inte ha anlag för torgskräck eller *horror vacui*. Enslighet är hans lott.

En teaterdirektör som spelat för så glest besatta salonger hade för länge sedan blivit avskedad.

Vad kan man då göra åt den tomma plenisalen? Talman efter talman har stretat med den frågan, och gruppledarna uppmanas ofta att bli bättre inpiskare. Inom partierna cirkulerar ideligen appeller om hög närvaro när de egna stjärnorna uppträder. Men ingenting hjälper riktigt, och den envisa ödsligheten låter sig inte skingras genom några besvärjelser. Till den svenska riksdagens särskilt bisarra egenheter hörde länge de meningsutbyten där replikerna studsade mot ryggtavlan på den ensamme meddebattör som långsamt lommade tillbaka till sin plats. Numera avfyras replikerna mestadels från bänken, men längre från förtätd debattatmosfär är det ändå svårt att komma.

Det parlamentariska samtalet kräver sin arkitektoniska inramning och sin publikkontakt, sin scenografi och sin dramaturgi. Allt detta brister i den svenska riksdagen, och det brister inte lite grann utan det brister så pyramidalt att hela syftet med riksdagsdebatterna äventyras. Likaså folkstyrelsens legitimitet. Inget parlament i världen lär i längden kunna bevara ett högt anseende om den mest spridda bilden av de folkvalda föreställer deras tomma bänkar.

Arkitekturen först. Det ombyggda riksdagshuset är både vackert och stämningsfullt, och den nybyggda kammaren är estetiskt tilltalande. Men tyvärr är den också en funktionell katastrof. Detta är förvisso inte arkitekternas fel, utan måste lastas på dem som en gång i världen formulerade "kravspecifikationen" och beställde en sal som fungerar väl för voteringar men däremot är omöjlig för sitt andra och än viktigare huvudsyfte, nämligen debatter.

Som varje arrangör vet beror skillnaden mellan ett lyckat och misslyckat möte till stor del på valet av lokal. En diskussion med femton deltagare kan bli riktigt givande i ett väl avpassat rum, men hålls samma möte i en sal med 700 platser är fiaskot givet på förhand. Problemet i den svenska riksdagen är att just den sortens debatter hålls dag ut och dag in. Tomheten ekar runt de få deltagarna. Läktarna är mestadels lika obesatta som ledamöternas

bänkar. Den rätta stämningen vägrar därför att infinna sig. Numera gör den det knappast ens vid partiledardebatter och andra hyggligt besökta diskussioner.

Men om nu alla måste rymmas vid voteringar och högtidliga möten medan bara några få deltar i debatterna, hur ska då salen se ut? Vad som lätt kan konstateras är att andra länder har lyckats hantera det dilemma mycket bättre än vi. Vanligen genom en kombination av två grepp: dels en mindre och mer intim plenisal, dels färre, rappare och mer laddade debatter som leder till en högre närvaro.

I det engelska underhuset är det så trångt att medlemmarna inte ens har några egna platser. Vid riktigt dramatiska debatter får de trängas längs väggarna, vilket naturligtvis bara höjer stämningen. Andra länder har valt en halvcirkelformad sal, vilket åtminstone leder till en viss koncentration av uppmärksamheten. Den svenska enkammararen är inte bara för stor utan också uttänjd på längden, vilket måste vara den sämsta tänkbara modellen.

Att riksdagen har tappat i status som centralt politiskt debattforum har naturligtvis inte bara med rummet att göra. Det handlar inte minst om konkurrensen från ny teknik och nya debattformar som visat sig mer effektiva, inte minst TV. Ett politiskt utspel görs helst på DN-debatt, och för ambitiösa parlamentarer är TV:s soffor och paneler långt viktigare än riksdagens talarstol. Pressbevakningen av riksdagsarbetet förefaller alldeles tydligt ha tacklat av under senare årtionden.

Den här utvecklingen har uppmärksammats i många sammanhang, i ett tidigt skede av folkstyrelsekommittén 1987 och senare ofta av SNS' demokratiråd.³³ Även för de båda översynsutredningarna av riksdagens arbetsformer i början och slutet av 1990-talet har parlamentets svaga genomslagskraft varit något av en huvudfråga. En hel del kloka förändringar i riksdagens procedurer och mediakontakter har också genomförts för att nå ut bättre och höja allmänhetens intresse för de folkvalda.

³³ SOU 1987:6 *Folkstyrelsens villkor*.

Men problemet har inte ställts tillräckligt radikalt. Vill man organisera riksdagens diskussioner och utfrågningar så att de verkligen ger högt informationsutbyte och når ut till en stor publik måste man anpassa sig till den nya teknikens möjligheter. För det första måste man bryta med den gamla tanken att riksdagen bara kan hålla offentlig debatt i taget. Andra länder har sedan länge bevisat att en sådan blygsamhet inte alls är nödvändig. På Capitol Hill i Washington kan det pågå något dussin diskussioner samtidigt i de olika utskotten. För det andra måste man ge utskotten vidgade möjligheter att hålla utfrågningar för öppna dörrar, med möjlighet till täckning via TV och internet.

Borde inte även en del av de politiska debatterna flyttas till öppna utskottssammanträden? Det finns skäl att överväga den modellen. I dagens plenardebatter fäktar utskottsledamöterna mot varandra i en tom kammare.

Den sortens diskussioner skulle kunna bli mer givande om de fick lite mer tid på sig och hölls i bättre avpassade lokaler, kanske som en form av studiosamtal.

Riksdagen är en traditionstyngd inrättning och den ska inte ge avkall på ett visst drag av solennitet. Men håller den alltför krampaktigt fast vid arbetsformer som växte fram under 1800-talet riskerar den i stället att tappa i tyngd och inflytande. Liksom många biografer har spjälkat upp sig i mindre salonger borde riksdagen också vänja sig vid parallella föreställningar, så att flera och mer inträngande debatter och utfrågningar kunde föras samtidigt.

Både scenografi och dramaturgi i riksdagen behöver med andra ord utvecklas. Den nuvarande formerna för meningsutbyte är alltför tama och alltför sövande för att få ett rejält genomslag. Lokalerna är därtill anpassade till en annan tidsålder. Idén att allmänhet och journalister ska flockas till läktare eller åhörarplatser har vid det här laget något antikverat över sig. Vill man verkligen få genomslag för riksdagens öppna överläggningar handlar det i stället om en anpassning till elektroniska medier.

Ett sista exempel på en riksdagsaktivitet som formligen skriker efter en demonregissör är det s.k. frågeinstitutet. Vid sidan

av de allmänna frågestunderna med ett antal uppradade statsråd har det enskilda frågandet under senare år haft två olika skepnader, båda lika misslyckade. Längre gavs det muntliga svar på de inlämnade frågorna, följt av en kort dialog mellan ett statsråd och en riksdagsledamot inför den i övrigt tomma plenisalshangaren. Detta meningsutbyte kunde statsrådet när som helst klippa av, varefter ledamoten fick lomma iväg med sin följdfråga obesvarad. Medieintresset var obetydligt. Numera är hela processen skriftlig, inga följdfrågor kan ställas och medieintresset närmar sig följaktligen nollpunkten. En studio och lite rullande kameror borde kunna rädda detta viktiga kontrollmaktsinstrument ur sin dvala. Går även nästa riksdagsutredning bet på uppgiften vore det kanske dags att koppla in Dramatiska institutet.

5.4 En egen TV-kanal för demokratin

Ett viktigt led i en nyordning av riksdagsarbetet är en fortsatt anpassning till Internet och TV som spridningskanaler. Frågan här är inte om eller hur. I vilken utsträckning ska riksdagen själv ta kommandot över sina spridningsmekanismer, och i vilken utsträckning ska den underkasta sig andras bedömningar? Här har riksdagen – liksom regeringen – hittills intagit en kluven hållning: man bestämmer själv över sina Internet-sändningar men låter i övrigt press, TV och radio välja och vraka på egen hand. Vilka delar av det politiska samtalet som når ut i vardagsrummen avgör inte valda politiker utan några få grindvakter på TV-bolagens och de stora drakarnas nyhetsredaktioner.

Fördelarna med denna ordning ska inte underskattas. Sällningen är för det första en nödvändighet om vi inte ska drunkna i ett informationsflöde där bristande översiktighet för det mesta är ett långt större problem än bristande tillgänglighet. Genom offentlighetsprincipen har vi tillgång till stora mängder av kunskaper om samhället, så stora att merparten av dem aldrig får någon riktig uppmärksamhet. Här fyller medierna en viktig roll som gallrare och sammanfattare. För det andra ställer kunniga journalister ofta frågor som tvingar politikerna att förklara sig och

precisera. Deras analyser och synteser bidrar till både överblick och klarhet.

Medierna är samtidigt avgörande för att den samlade meta-granskningen ska fungera. Underrättelser om olika slags kunskapsprodukter - revisionsrapporter, utvärderingar, partsinitierade undersökningar och forskningsresultat - når de politiska beslutsfattarna framför allt genom mediebevakningen. Mellan press, TV och politiska institutioner råder också ett starkt inbördes beroende. Tillsammans bildar de ett slags ekorum där ljudvägarna studsar kors och tvärs: tidningar och etermedier tar upp vad som händer i riksdagen lika väl som medierapporteringen ständigt ger nya impulser till parlamentariska frågor, motioner och inlägg.

Men grindvakternas makt har också sin baksida. Massmedierna som arbetar på kommersiella villkor tvingas vara ytterst selektiva i sin bevakning, och mycket hamnar därmed i skuggan. Vad som är viktigt avgörs ofta genom flocktänkande. När konkurrensen om journalisternas uppmärksamhet skärps kan många ämnen försvinna ur blickfånget. Bland politikerna söker man febrilt efter nya vinklar och överraskande ståndpunkter för att forcera mediavallen.

Ska de folkvalda få genomslag för sina insatser, ska granskningen få den uppmärksamhet som den förtjänar och ska riksdagen kunna återerövra sin ställning som oomtvistat centrum för den nationella politiska diskussionen kan det därför finnas goda skäl för en mer energisk informationsstrategi. Ett antal lokaler i riksdagen bör förses med "elektroniska läktare" så att Internetinspelning och TV-utsändning möjliggörs. Men därutöver och än viktigare vore det att skapa en särskild politisk TV-kanal i Sverige, en demokratikanal där viktiga debatter i riksdagen och andra politiska fora kunde bli tillgängliga för allmänheten.

För dyrt, för tråkigt, för liten publik, politikerstyrning – så lyder naturligtvis de omedelbara invändningarna. Men de håller inte så långt. Upplýsning och demokrati är värt en och annan uppoffring, och kostnaderna för en kanal utan dyrbara program är knappast prohibitiva. Tråkigheten ankommer det på

riksdagens framtida dramaturger och scenografer att betvinga, liksom på politikerna själva som nog i sitt eget intresse kan lära sig ett och annat om effektiv framställningskonst. Skaran av tittare kan säkert inte förväntas bli stor, men spridningseffekterna ska inte underskattas. Därtill ligger det en regionalpolitisk poäng i att det centrala politiska samtalet i Sverige ska kunna följas inte bara av stockholmare utan också av medborgare i andra delar av landet. Sist men inte minst: att politikerna får lite större inflytande på grindvakternas bekostnad är inte nödvändigtvis till nackdel för demokratin.

Vi har redan i dag TV-utsändningar av riksdagens frågestunder, som följs av någon procent av tittarna. Andra länder har gått mycket längre. Intressanta förebilder finns t.ex. i tyska *Phoenix*, brittiska *BBC Parliament*, franska *La chaîne parlementaire* och amerikanska *C-span*, där kan man följa parlamentsdebatter i respektive land. *Phoenix* och *C-span* bjuder därtill på många andra väsentligheter för det demokratiska samtalet, såsom presskonferenser och föredrag.³⁴ I den amerikanska kongressen måste det naturligtvis ske ett urval, eftersom öppna hearings pågår parallellt i åtskilliga utskott. Så bör det bli också hos oss. Internet kan emellertid ge stora möjligheter att både sprida och spara debatter från kammaren och offentliga utfrågningar från utskotten.

En demokratikanal behöver naturligtvis inte enbart spegla riksdagen och riksplanet. Den kan också täcka t.ex. regeringens och de politiska partiernas presskonferenser, viktiga föredrag och kongresser, kanske också vissa fullmäktigemöten. En annan given uppgift vore att sända Europa-parlamentets debatter med svensk tolkning.

³⁴ Se härom vidare i Olof Petersson m.fl., *Demokrati utan utland*, Stockholm 2001, kap. 5.

6 Utan ljus ingen demokrati

"Mehr Licht!", flämtade Goethe på sin dödsbädd. Var det ett andligt testamente eller bara en suck över åtdragna gardiner? Det vet ingen riktigt säkert. Men repliken fick strax vingar och blev till en slagkraftig sammanfattning av upplysningstidens politiska program.

Det programmet står sig utmärkt även i folkstyrelsens tidsålder, ja kanske nu mer än någonsin.

Demokratin förutsätter en stat i ljus. Den kräver ett rikt flöde av information och en ständig genomlysning av tillvarons alla mörka skrymslen. I den föränderliga marknadsekonomi och det ofärdiga välfärdssamhället behövs det en omfattande spaning och analys för att förstå vart vi är på väg och korrigera färdriktningen efter bästa förmåga.

Med globaliseringen har behovet av kringsyn också radikalt vidgats. Vi står under ett allt starkare tryck att följa kunskapsutvecklingen inte bara i Sverige, utan också i andra länder. Ska vi effektivt kunna tackla våra gemensamma problem och bedöma allvaret i de många olika utmaningar som tävlar om vår uppmärksamhet krävs det en växande kapacitet att hantera och värdera information. I det underlag som behövs för politiska avgöranden ingår både lägesbedömningar och mer eller mindre solida kunskaper om kopplingar mellan orsaker och verkan på de mest skilda områden.

Mer eller mindre solida är dessa kunskaper därför att vetandet hela tiden utvecklas: en del fakta och samband är någorlunda säkra medan andra endast utgör antaganden som successivt revideras genom nyvunna erfarenheter och forskningsresultat. Vad som hela tiden förändras är det idémässiga ramverket, sättet att definiera och paketera frågorna, formerna för vår förståelse av omvärlden. Det konceptuella kaleidoskopet är i ständig rörelse.

Med en vanlig kliché sägs det ofta att vi lever i "kunskapssamhället". Det är sant, men det fångar inte riktigt det nya i situationen. En del kunskaper har mänskligheten behärskat ända sedan vi kom ner ur träden, och fler har sedan tillkommit allt eftersom. Men en dramatisk vidgning av kunskapsrummet har onekligen skett i modern tid, och därmed också en radikal fragmentisering av våra samlade insikter. Dagens politiker bombarderas med en mer omfattande och mer komplicerad information än någon tidigare generation av beslutsfattare.

Med kunskapens fragmentisering och samhällets uppspjälkning i olika professioner och intressen följer också en ständig dragkamp om de politiska instansernas uppmärksamhet. Marningarna, varningarna, larmsignalerna och nödroppen glider samman i en aldrig upphörande kakafoni, och det är beslutsfattarnas svåra uppgift att i denna ljudsmet försöka urskilja vilka problem som är särskilt viktiga, vilka hot som är särskilt överhängande och vilka recept som är särskilt hoppningivande. Konkurrensen om vår oro är hård.

Mitt i detta flöde av åsikter och insikter står *riksdagen*. Bakom sin imposanta och traditionsmättade fasad ger denna inrättning ett intryck av stabilitet och kontinuitet, men i själva verket har den förändrats kraftigt under senare decennier, inte minst under trycket av det växande informationsflödet. Men styrkan i detta flöde är så mäktig att det ändå inte är särskilt lätt för de folkvalda att hålla näsan över vattenbrynet. Internet-trafiken forsar, många medhjälpare har tillkommit, det trycks fler dokument än någonsin tidigare, men dygnet har fortfarande bara 24 timmar. Hur de ska användas har blivit en allt svårare fråga.

Debatten om folkstyrelsen har på senare år envist handlat om det politiska deltagandet. Man har oroat sig mycket över att väljarna ligger kvar på soffan, att ungdomar inte går med i politiska partier och att de valda inte stannar på sina uppdrag. Allt detta är väsentligt, men med denna koncentration på participationsaspekterna har en del annat försvunnit ur blickfältet, såsom kvaliteten i det demokratiska samtalet och i de politiska institutionernas arbete.

Även här finns det stora utmaningar framöver. Vill man betona den "deliberativa demokratin", idén om folkstyrelse genom det upplysta samtalet, är det inte minst rambetingelserna för detta samtal som måste uppmärksammas. Den institutionella kvaliteten och effektiviteten måste höjas. De förslag som här framförts avser att tjäna just det syftet.

Riksdagen är enligt grundlagen "folkets främsta företrädare". Man betonar ofta kravet på representativitet och söker frenetiskt kartlägga om de folkvalda i olika avseenden - socialt, åsiktsmässigt, åldersmässigt, inkomstmässigt - troget avspeglar variationerna i väljarkären. Noteras avvikelser i dessa avseenden skrynklas många pannor och demokratin betecknas som bristfällig.

Men väl så viktig som representativiteten är ledamöternas kompetens. Riksdagsuppdraget är ett kvalificerat arbete, som går ut på att å alla våra vägnar tränga in i en invecklad materia, förstå sig på komplicerade samband, bedöma trovärdigheten i stora mängder av information, göra krävande avvägningar och därutöver på ett begripligt sätt redogöra för både problem och avgöranden. Dessa uppgifter kräver inte bara gott omdöme utan också en bred generalistkompetens, liksom specialkunskaper och en förmåga att inte falla i farstun för olika slags experter.

Uppgifterna har också blivit allt svårare med tiden. Tesen i denna skrift har varit att riksdagen i viktiga avseenden har tappat fotfästet och inte är alls så effektiv som den skulle kunna vara. Det gäller bl.a. uppgiften "att granska rikets styrelse och förvaltning", där insatserna knappast motsvarar de krav som folksuveränitetsdoktrinen uppställer. Med riksdagens centrala ställning i det politiska systemet får dessa svagheter spridningseffekter i hela den statliga sfären liksom i samhället i stort. De bidrar till en funktionssvikt i den svenska demokratin.

Omvänt kan reformer i riksdagens arbete leda till en betydande förstärkning av hela vårt offentliga system. I första hand handlar det om att utveckla riksdagens kontaktytor mot analys-samhället: de talrika miljöer och instanser som utforskar, utreder, granskar och på andra sätt försöker förstå sig på de många olika sidorna av samhällsutvecklingen. Väl så angeläget är det att

anpassa arbetsformerna i riksdagen så att den bättre kan hantera all denna information, pröva omstridda resultat, skapa scener för effektiv konfrontation mellan olika bedömningar och därmed återerövra sin ställning som centralt nationellt debattforum. Med vässade metoder för kontroll och granskning kan man skapa större utrymme för dialoger och erfarenhetsutbyte med olika branscher inom och utanför den offentliga sektorn.

Men det handlar också om att stärka väljarnas möjligheter att få tvärbelysning av många olika samhällsfrågor. Ska Helgeandsholmen kunna hävda sig som politisk nationalscen behövs det betydande förändringar i både teknik och repertoar. Tidsbudgeten och avvägningen mellan olika uppgifter behöver ses över. Lokaler och arbetsformer måste anpassas till den moderna kommunikationsteknikens möjligheter. Till en bra politisk nationalscen hör en välfylld salong.

Huru skall då statsverket granskas? Utvecklingen efter 1809 har gett många partiella svar på Hans Järtas fråga. Med offentlighetsprincipen, Justitieombudsmannen, de offentliga utredningarna, remissväsendet och en livaktig forskning har vi byggt upp många bra komponenter i ett effektivt granskningsystem. Utvärderingar och tillämpade studier i sektoriella tankesmedjor ger också viktiga tillskott, och ytterligare bränsle kan komma från den nya riksrevisionen.

Men många länkar i ansvars- och redovisningskedjan är ännu svaga. Otaliga styrimpulser försvinner spårlost utan återrapportering. Inom stora fält tillämpas rambudgetering och ramlagstiftning utan att man riktigt tar reda på vad som tilldrar sig inom rammarna. När resultat redovisas är det ofta ingen som bryr sig. Här finns ett demokratiunderskott som behöver angripas, inte minst genom att politikerna tar sitt granskningsansvar på större allvar. Därmed får också väljarna bättre möjligheter att utöva sin egen granskning av de styrande och träffa förnuftiga val mellan de färdriktningar som står till buds.

"How Should the Government Machinery Be Examined?"

– Parliament as an Arena for Democratic Scrutiny

In 1809, Hans Järta, the youthful secretary of the Constitutional Committee of the Swedish Parliament, wrote a Swedish Constitution that was to remain in force for 165 years. In a memo to his Committee, Järta outlined the issues that this Constitution ought to address. His final question in this memo, "how should the governmental machinery be examined?", is the title and key topic of this book. The introductory chapter contends that the answers given so far are insufficient and that more attention must be paid to problem of democratic control.

Chapter 2 deals with the complex relationship between trust and control. In a low-trust society there will be strong demands for various control activities whereas less supervision is necessary in a high-trust society. The exercise of a suitable measure of control may help build trust while over-zealous and over-dimensioned control mechanisms may have the counter-productive effect of undermining social confidence. A distinction is made between two forms of political control: public control (the state's control of society) and democratic control (society's control of the state). Although public control has expanded greatly over the last century, democratic control remains relatively weak in Sweden. The widespread perception among Swedes that their society is relatively well under control is discussed in the light of the country's political culture. The consensual tradition in Swedish politics is deemed to confer many benefits on the country, but several risks are also

discerned. One is the danger of "group-think" in the political elite resulting in collective errors. Without vigorous parliamentary scrutiny of the executive, the government's capacity to identify mistakes and take corrective action may be seriously impaired.

Chapter 3 examines the evolving approaches to control in the six Swedish Constitutions of 1634, 1719, 1720, 1772, 1809 and 1974. Three trends are identified: a focus moving from the field of implementation and public administration to the field of politics, a shift from a division of power and institutional balance doctrine in the 1809 Constitution to the doctrine of popular sovereignty underlying the 1974 Constitution and an evolution from suspicion and distrust in the early constitutional texts to a more trustful and optimistic attitude in the present one.

Chapter 4 distinguishes three perspectives in contemporary political science (an hierarchical government model, a pluralist governance model and a governmentality model emphasising the opinion and behaviour control functions of the state) and seeks to establish the degree to which they are reflected in four recent Swedish government committees on public administration.

Chapter 5 discusses the role of Parliament as an arena for scrutiny, arguing that present procedures for accountability are insufficient and need to be strengthened. In the time-budget of the legislature, a better balance should be found between ex ante and ex post considerations. But since the scrutiny of the public sector is an extensive and comprehensive activity involving many different bodies and actors (such as auditors, evaluators, and researchers), Parliament should define its function in this domain as serving as a scene for "meta-scrutiny", organising the public deliberations on various contested findings and recommendations.

To boost the role of the Swedish Parliament as the hub of the democratic system, significant reforms in its procedures would be required. There is a need to address weaknesses in its architecture as well as in the dramaturgy and scenography of its debates. There should be more and better open hearings, and

many deliberations could usefully be moved from the Chamber to open committee meetings. To secure television coverage of important political debates and events, there should also be a separate "democracy channel".

In the final chapter it is contended that the complexity of modern society, the progressive specialisation of science and the growing international interdependence make it particularly urgent to boost the capacity of Parliament to handle the growing tide of information flows and to make the difficult choices affecting all of us more understandable.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner
(Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena
(Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel
(Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott
(Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV
(Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar
(Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser
(Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?

(Ds Fi 1985:6)

**Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor –
förstudie (Ds Fi 1985:7)**

**Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom
vägsektorn (Ds Fi 1985:9)**

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

**Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och
hemtjänst (Ds Fi 1985:11)**

**Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter,
problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)**

1986

**Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén
och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)**

**Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut
(Ds Fi 1986:2)**

**Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning
(Ds Fi 1986:3)**

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse
(Ds Fi 1986:12)**

**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare
(Ds Fi 1986:13)**

**Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner
(Ds Fi 1986:14)**

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

**Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidra-
gen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)**

**Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den
offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi
1986:17)**

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparings-teknik (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet

(Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall

(Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?

(Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning

(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten

(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?

(Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?

(Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)

Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980–1992.
Bilagor (Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget? (Ds 1997:79)
Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)
Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)
Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)
Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttag – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

- Privilegium eller rättighet** – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)
- En svartvit arbetsmarknad** – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)
- Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)
- Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)
- Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

2001

- Priset för ett större EU** – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)
- Konkurrens bildar skola** – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)
- Betyg på skolan** – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)
- Nya bud** – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)
- Rättvisa och effektivitet** – en idéanalys (Ds 2001:42)
- I rikets tjänst** – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)
- Mycket väsen för lite ull** – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

2002

- Hoten mot kommunerna** – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)
- Staten fick Svarte Petter** – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen (Ds 2002:9)
- Klassfrågan** – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan (Ds 2002:11)
- The School's Need for Resources** – A Report on the Importance of Small Classes (Ds 2002:12)
- Att hålla balansen** – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)

Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering (Ds 2002:21)

Att bekämpa mul- och klövsjukan – en ESO-rapport om ett brännbart ämne (Ds 2002:31)

Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder (Ds 2002:49)

What Price Enlargement? – Implications of an expanded EU (Ds 2002:52)

