

*Resultat utan lärande?*  
*- erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*

**Bengt Jacobsson**

Tel 08 16 14 44

E-post [bengt.jacobsson@score.su.se](mailto:bengt.jacobsson@score.su.se)

**Göran Sundström**

Tel 08 674 74 05

E-post [goran.sundstrom@score.su.se](mailto:goran.sundstrom@score.su.se)

**SCORE**

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

## 1. Inledning

Under de senaste decennierna har det vuxit fram nya idéer om hur statsförvaltningen skall styras.<sup>1</sup> Idéerna har tagit formen av en styrstrategi. Strategin har gått under lite olika beteckningar, men i dag kallas den resultatstyrning. Syftet med strategin har varit att stärka politikernas ledning över förvaltningen och samtidigt öka effektiviteten och kreativiteten inom myndigheterna. Mycket resurser har lagts ner på att genomföra resultatstyrningen, bland annat i form av försöksverksamheter, utvärderingar och utbildningsinsatser. Systemet kostar en hel del att driva. Mycket tid läggs ner på dokumentation av olika slag, inte minst gäller det målformuleringar och resultatredovisningar. Många har vittnat om att resultatstyrningen lett till en påtaglig ökning av den ekonomi-administrativa personalen.

Man kan inte låta bli att förundras över den tålmodighet och energi som ansvariga organisationer – främst RRV och statskontoret under ledning av finansdepartementet – har lagt ner på att driva resultatstyrningen. Det senaste exemplet på dessa ansträngningar är Vesta, som förmodligen är det genom åren mest elaborerade uttrycket för resultatstyrning. Organisationerna har också varit framgångsrika, såtillvida att resultatstyrningen har blivit det dominerande sättet att se på och tänka kring styrning. I dag är det få aktörer som ifrågasätter strategin. Frågan i dag gäller inte om vi skall ha resultatstyrning utan hur den skall utformas praktiskt.

Försöken att genomföra resultatstyrningen har pågått under mycket lång tid, åtminstone sedan försöken med programbudgetering i slutet av 60-talet. Strategin har varit relativt stabil över tiden. Under hela denna period har reformerandet stött på hinder i samband med genomförandet. Problem har uppstått, men också problemen har varit förvånansvärt stabila över tiden. Utvärderingar har genomförts för att ta reda på vad som har gått fel. På basis av denna information har man sedan justerat systemet och prövat det på nytt; om och om igen, fullt övertygade om att resultatstyrningen är en riktig satsning.

Vi skall i den här uppsatsen diskutera om det är rimligt att tolka dessa återkommande problem som genomförandeproblem. Vi menar att problemen som regelbundet har uppstått när man har försökt införa styrstrategin snarare kan ses som ett tecken på att någonting är fel med strategin och den modell som strategin bygger på. Kanske är styrstrategin i

---

<sup>1</sup> Den här uppsatsen presenterades vid ESV-dagarna, Cirkus, Djurgården den 22-23 oktober, 2001 samt vid ett par seminarier hos ekonomistyrningsverket. Vi tar tacksamt emot allehanda synpunkter på innehållet i uppsatsen till: [bengt.jacobsson@score.su.se](mailto:bengt.jacobsson@score.su.se) och [goran.sundstrom@score.su.se](mailto:goran.sundstrom@score.su.se). Vi vill tacka ekonomistyrningsverket för finansiellt stöd och synpunkter.

grunden feltänkt? Resultatstyrningen utgår från ett antal föreställningar om hur politiker och tjänstemän och relationen dem emellan fungerar, föreställningar som har visat sig vara svåra att förena med hur politiker och tjänstemän fungerar i verkligheten.<sup>2</sup>

Det växande EU-arbetet aktualiserar en diskussion om styrsystemets ändamålsenlighet. Det senaste decenniet har medfört att förvaltningen i allt högre grad har vävts in i processer som skär över nationsgränser. Villkoren för många av statens verksamheter skapas i allt högre grad i nätverk där svenska statstjänstemän samverkar med tjänstemän från andra staters förvaltningar, från EUs organisationer och från andra organisationer (t ex sk non-governmental organisations, NGOs, och standardiseringsorganisationer). Hur politiken formas i sådana nätverk är i sig en viktig fråga, men det gör det också naturligt att ifrågasätta styrsystem som bygger på att myndigheter kan ses som, styras som och utvärderas som avgränsade enheter. Inte heller förvaltningens europeisering har dock föranlett reformatörerna att fundera igenom den grundläggande styrstrategin.

Resultatstyrningen betonar ju att man skall styra och reformera på basis av erfarenheter av verksamhetens resultat. Den här uppsatsen handlar just om detta, dvs. statens förmåga att dra lärdom utifrån vunna erfarenheter. Vår fråga är om resultatstyrningens reformatorer lever som de lär. Har resultatstyrningen utvecklats och omformats på basis av vunna erfarenheter av resultatstyrning? På vilket sätt har erfarenheter från genomförandet tillåtit att påverka tänkandet om styrstrategin? I vilken utsträckning har resultatstyrning tillämpats på resultatstyrningen?

Vi skriver den här uppsatsen i egenskap av forskare som under ganska lång tid har fascinerats av statens förvaltningspolitiska reformarbete. Vår grundambition är att försöka förstå varför reformerandet ser ut som det gör. Samtidigt menar vi att det i forskningen finns idéer att hämta för den som vill tänka nytt. Ett vanligt försvar för resultatstyrningen som den ser ut i dag, är att man inte kan återgå till det tidigare systemet med detaljerade regler. Vi tycker inte att det är ett särskilt övertygande argument, eftersom det förutsätter att det enbart skulle finnas två möjliga sätt att styra: genom (modern) resultatstyrning eller genom (omodern) regelstyrning.

Det finns förstås många olika lösningar när det gäller hur styrningen i staten skall utformas. Olika tonvikt kan läggas vid enhetlighet kontra frivillighet; vid generalitet kontra selektivitet; vid planering kontra lärande; vid precision kontra övergripande styrning; vid styrning via dokument kontra arenor för reflektion. Det nuvarande tänkandet betonar i hög grad enhetlighet, generalitet, planering, precision och styrning via dokument.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Jacobsson 1984, 1989; Ehn och Sundström 1997; Riksrevisionsverket 2001.

Och vi är inte alldeles säkra på att den avvägningen är den mest kloka. Man kan också konstatera att den reellt existerande resultatstyrningen över åren har kommit att bli en genomreglerad aktivitet.

Uppsatsen består av åtta delar. I avsnitt två tecknar vi vad vi kallar ”den gängse bilden” av hur resultatstyrningen har vuxit fram och lyfter fram olika förställningar om lärande som ryms inom denna bild. I avsnitt tre till fem diskuterar vi kritiskt dessa föreställningar om lärande med utgångspunkt i forskningsresultat. I avsnitt sex diskuterar vi särskilt hur Sveriges EU-medlemskap påverkar förutsättningarna för styrning. I avsnitt sju pekar vi på några övergripande förklaringar till varför förmågan att lära har varit så pass begränsad vad gäller resultatstyrningens framväxt. Vi kopplar också dessa förklaringar till mer allmänna teoribildningar om lärande. I avsnitt åtta, slutligen, lyfter vi fram några erfarenheter från reformerandet som vi menar skulle kunna bilda utgångspunkt för ett nytt tänkande kring styrning i staten.

## 2. Resultatstyrningens framväxt – den gängse bilden

I diskussionen om vad resultatstyrning är brukar två komponenter framhållas. För det första en idé om att styrning skall ske på basis av information om uppnådda resultat. Resultatstyrning är, enligt ekonomistyrningsverket, ”ett styrsystem som innebär att mål anges, att resultatet följs upp och att bedömningar görs beträffande vilka åtgärder som behöver vidtas.”<sup>3</sup> För det andra innehåller resultatstyrningen en idé om delegering. ”Vid resultatstyrning överläts valet av medel för att uppnå målen till myndigheterna själva”, skriver t.ex. ekonomistyrningsverket.<sup>4</sup>

Det finns många åsikter om hur resultatstyrningsstrategin har vuxit fram, men om man läser beskrivningar och pratar med tjänsteman i förvaltningen finns det ändå en gängse bild. Enligt den infördes resultatstyrningen i slutet av 80-talet för att lösa ett antal problem gällande statsförvaltningens

---

<sup>3</sup> [www.esv.se](http://www.esv.se). I praktiskt handlande har resultatstyrning här främst inneburit en förändrad budgetprocess. Mål och resultat förmedlas i hög grad genom budgetdokument, och i fokus står regleringsbrev och årsredovisningar.

<sup>4</sup> Resultatstyrning blir här mer att se som en övergripande princip för hur relationerna mellan politiker/regeringskansliet och tjänstemän/myndigheterna skall organiseras. Idén är då att regeringskansliet skall ägna sig åt politik, vilket anses vara liktydigt med att formulera övergripande och långsiktiga mål och riktlinjer för förvaltningen. Genomförandet skall överlätas till myndigheterna. De skall alltså själva bestämma vilka medel som skall användas för att nå de politiska målen. Resultatstyrningens motsats blir här detaljstyrning. I praktiken har införandet av resultatstyrning här inneburit att regeringen delegerat en rad administrativa beslut till myndigheterna. Således bestämmer myndigheterna i dag i hög grad själva i frågor som rör intern organisation och personal. Ökad frihet har också givits vad gäller medelshantering. Parallellt med denna administrativa avreglering har också speciallagstiftningen blivit mindre precis genom bruket av s.k. ramlagar.

organisation och arbetssätt. 1970-talets byråkratidebatt hade fått regeringen att tillsätta ett antal förvaltningspolitiska utredningar, bl a förvaltningsutredningen och verksledningskommittén. Den senare beskriver styrningen i staten som både ineffektiv och osmidig. Politikerna styr både för mycket och för lite. Åtgärder måste vidtas så att den politiska makten verkligen utövas av riksdag och regering. De regler som utfärdas skall koncentreras till frågor om mål och ramar. Budgetprocessen behöver göras om, bl a med ett flerårsperspektiv. De generella årliga direktiven för anslagsframställningar behöver ersättas av myndighetsspecifika direktiv. Kommittén föreslår också att alla myndigheter skall komplettera det obligatoriska årsbokslutet med en verksamhetsberättelse till en komplett årsredovisning.

Med förvaltningsutredningen och verksledningskommittén som grund fattade riksdag och regering beslutet om att införa resultatstyrning.<sup>5</sup> Regeringen understryker vikten av att förväntade resultat preciserades och följdes upp. Det finns därför behov av att utveckla effektiva mått- och mättekniker för uppföljning. Samtidigt skall myndigheterna ges vidgade möjligheter bl.a. när det gäller att välja medel att uppnå målen. Regeringen delar uppfattningen att verksamhetsplaneringen och budgeteringen behöver bli treårig. Myndigheterna skall dock även inkomma med en årlig resultatredovisning. Den nya styrstrategin skall gälla för alla, och undantagen minimeras. Regeringen menar att samtliga myndigheter skall lämna en årlig resultatredovisning och en fördjupad anslagsframställning vart tredje år. Det praktiska genomförandet av resultatstyrningen överläts i alla väsentliga delar på riksrevisionsverket och statskontoret under överinseende av finansdepartementet. Sedan 1997 spelar också ekonomistyrningsverket en central roll i genomförandet. Dessa organisationer har haft att utforma förordningar och tillämpningsföreskrifter som reglerar budgetarbetet och budgetdokumenten, utveckla mått- och mättekniker och metoder för produktivitetmätningar, utforma metodskrifter för myndigheterna etc.

Mycket arbete har lagts ner på att genomföra resultatstyrningen. Organisationerna har genomfört försöksverksamheter, utbildningar, kontinuerliga utvärderingar etc. Arbetet har i hög grad kretsat kring regleringsbrev, anslagsframställningar och årsredovisningar. Organisationerna har också haft nära kontakt med varandra och även gjort en del utvärderingar tillsammans. De har också haft utbyte med förvaltningar i andra länder. Vesta lyfter särskilt fram Nya Zeeland, Australien och Storbritannien som

---

<sup>5</sup> Införandet av resultatstyrning i staten kan sägas ha tagits genom två beslut, dels det s.k. verksledningsbeslutet 1987 (prop. 1986/87:99), dels 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150).

förebilder. PUMA, som är ett organ inom OECD för insamling och spridning av förvaltningspolitiska reformer, har spelat en viktig roll för detta utbyte.

Några större motgångar har man inte stött på i genomförandearbetet, med undantag för treårsbudgeteringen. Det visade sig nämligen att regeringen på grund av pågående aktiviteter och förändringar i omvärlden inte ville bevilja treåriga ramar. Departementen lyckades inte heller riktigt precisera sina krav i de myndighets specifika direktiven. De fördjupade anslagsframställningarna var också svåra att ta hand om på grund av dess storlek och detaljeringsgrad. Motgångarna ledde till att treårsbudgeteringen tonades ner. Resultatstyrningen kunde dock fortsätta genom en vridning av fokus till den årliga budgeteringen, där årsredovisningen och regleringsbrevet snabbt kom att bli de centrala dokumenten.

År 1997 lyftes hjärtat i utvecklingsarbetet vad gäller styrningen i staten in i regeringskansliet genom inrättandet av det s.k. Vesta-projektet.<sup>6</sup> Till stor del handlar det om ett fortsatt arbete med att genomföra resultatstyrningen i statsförvaltningen. Vesta resulterade i skriften *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*.<sup>7</sup> Avsikten med att lyfta upp utvecklingsarbetet från myndigheterna till regeringskansliet var bl.a. att involvera politikerna mer i arbetet. Ända sedan resultatstyrningens sjösättande i slutet av 80-talet har en återkommande iakttagelse nämligen varit att regeringskansliet i allmänhet och regeringen i synnerhet har haft svårt att ta den nya styrstrategin till sig. Det är nödvändigt att både departementstjänstemän och ministrar visar resultatstyrningen större intresse. Genom att knyta arbetet till regeringskansliet ville man också velat öka pluralismen. Regeringskansliet består ju inte bara av finansdepartementet utan hela regeringskansliet har genom olika arbetsgrupper involverats i arbetet. Kopplade till Vesta var också två referensgrupper bestående av politiker, en med statssekreterare och en med riksdagsledamöter.

Vesta kom att bli ett mycket ambitiöst projekt. Utöver att i större utsträckning engagera departementen i styrningen har man också velat knyta ihop en del lösa trådar när det gäller styrningen, framförallt genom att koppla samman den finansiella styrningen med resultatstyrningen. Såväl budgeten som redovisningen skall baseras på det som ibland kallas bokföringsmässiga

---

<sup>6</sup> Vesta står för Verktyg för Ekonomisk styrning i Staten. Inspiration hämtas från det gamla Rom där guden Vesta personifierade eldens kraft. Statshärden vaktades på Forum Romanum av vestalerna vilka var jungfrur som hade helgat sitt liv åt att hålla elden vid liv. Vestalerna var några av Roms viktigaste befattningshavare. Man kan nog anta att den offentliga kultutövningen och de ritualer som ägnades statshärden i Rom var lite mer livfulla och spektakulära än de som omger dagens produktion av regleringsbrev och myndighetsredovisningar. Men som vi skall se finns det vestaler också inom dagens svenska statsförvaltning.

<sup>7</sup> Ds 2000:63.

principer. Man har skissat på en ny verksamhetsstruktur i tre nivåer till vilka mål, resurser, intäkter och kostnader skall kopplas på ett systematiskt och heltäckande sätt. Man har också försökt utveckla målformuleringarna. Det är alltså ett allomfattande och integrerat styrsystem som Vesta skissat på.

Så här ser den gängse bilden av resultatstyrningens framväxt ut. Resultatstyrningen anses ha vuxit fram som en lösning på ett specifikt problem, som har att göra med den svenska statsförvaltningens organisation och arbetssätt. Processen har också, enligt denna bild, präglats av ett aktivt lärande. Lärandet har tagit sig flera uttryck. För det första brukar inslagen av *kontinuitet i processen* betonas. Förslag och idéer från utredningar i de senare delarna av processen bygger i hög grad på tidigare utredningars förslag och idéer. Utvecklingsarbetet sägs i hög grad ha handlat om förbättringar, fördjupningar, preciseringar och förtydliganden. Utredningar sägs ha haft goda kunskaper om vad tidigare utredningar på området har tyckt och tänkt.

För det andra betonas att det har funnits tydliga *kopplingar mellan praktik och modell*. De organisationer som har ansvarat för genomförandet har genomfört såväl försöksverksamheter som återkommande utvärderingar vad gäller t.ex. budgetdokumentens ändamålsenlighet. Man har alltså tagit lärdom av hur modellen fungerar i praktiken, och på basis av dessa erfarenheter har styr- och redovisningsdokument förnyats och förbättrats.

För det tredje sägs reformprocessen i betydande grad ha präglats av *pluralism*. Flera organisationer har varit inblandade. Förutom finansdepartementet (som haft ett övergripande ansvar) har t.ex. riksrevisionsverket, statskontoret och det numera nedlagda statens institut för personalutveckling varit inblandade. Under senare tid har justitiedepartementet och statsrådsberedningen involverats mer i arbetet, inte minst genom att utvecklingsarbetets centrum genom Vesta lyftes in i regeringskansliet. Man tycks ha levt upp till den gamla devisen i 1809 års regeringsform att myndigheterna skola "räcka varandra handen". Till detta skall också läggas ett betydande utbyte med andra länder kring frågor om styrning och organisation.

Vad har då forskningen att säga om denna gängse bild av lärandet? Vi skall diskutera den frågan lite närmare i de följande avsnitten av uppsatsen. Vi skall med olika exempel visa att den gängse bilden definitivt behöver kompletteras med ett mer kritiskt perspektiv. Det visar sig att reformarbetet inte självklart varken kännetecknas av kontinuitet, koppling mellan modell och praktik eller pluralism. Vi skall börja med att resonera kring frågan om kontinuitet.

### 3. Kontinuitet i processen?

Det finns onekligen inslag av kontinuitet i processen med att införa resultatstyrning i staten. Förslag och idéer från utredningar i de senare delarna av processen bygger i viss utsträckning på tidigare utredningars förslag och idéer. Och det finns förslag som lämpligen kan beskrivas som preciseringar och förtydliganden av tidigare förslag. Men det finns också flera exempel på motsatsen, dvs. att idéer förändras och perverteras i den fortsatta processen. Vi skall ge fem exempel.

Ett första gäller frågan om vem som skall förse regeringskansliet med beslutsunderlag. Förvaltningsutredningen menar att myndigheter ofta har svårt att genomföra utvärderingar och omprövningar inom det egna verksamhetsområdet. Problemet med sådan ”intern utvärdering” förklaras delvis av att det råder osäkerhet om vilken skyldighet myndigheterna har att bedriva sådan verksamhet, särskilt som det kan uppfattas som om myndigheten ifrågasätter politiska mål. Att myndigheten är fast i gamla tanke- och idémönster kan också leda till oförmåga att se behov av förändringar, särskilt sådana som är långsiktiga. Utredningen vill i ökad grad utnyttja externa aktörer för att ta fram tillförlitligt beslutsunderlag. Men dessa propåer försvinner efterhand. Ju längre fram i reformprocessen man kommer, desto mer betonas myndigheternas roll som informationsförsörjare, och andra aktörer försvinner.

Det andra exemplet gäller budgetprocessens roll. Förvaltningsutredningen vill förlägga mycket av informationshanteringen utanför budgetprocessen. Man anser att tidsfristerna i budgetprocessen är alltför korta för den typ av information som regeringen behöver för att ompröva och omprioritera verksamheter. Huvuddelen av översynsarbetet bör ligga vid sidan av budgetarbetet. Verksledningskommittén delar Förvaltningsutredningens grundsyn. Men kommitténs lösning är inte i första hand att förlägga informationen utanför budgetprocessen utan att förlänga den och göra den rymligare. Denna idé utgör kärnan i kommitténs förslag till ny styrstrategi. Trots att treårsbudgeteringen sedan fallerade under genomförandet drogs inte slutsatsen att resultatstyrningen måste omprövas. I stället vreds intresset mot årsredovisningen och regleringsbrevet, vilket kom att betyda att än större fokus lades just på den ettåriga budgetprocessen.

Ett tredje exempel gäller budgetdokumentens konkreta utformning. Det finns mängder av skrivningar som uppmanar till återhållsamhet vad gäller budgetdokumentens omfattning och detaljeringsgrad. Verksledningskommittén menar t.ex. redan i mitten av 1980-talet att beslutsunderlaget i alltför hög grad har ”teknifierats”, och att dess förslag skall förstås som



resursmässigt ”relativt blygsamt”. I verksledningspropositionen framhåller regeringen att den nya budgetprocessen skall resultera i ”väsentligt lägre” arbetsinsatser för budgetarbetet. Utvecklingen efter beslutet måste sägas ha tagit en annan väg. Budgetprocessen har inte blivit enklare utan tvärtom ytterligare ”teknifierats”. Genomförandet har inte blivit resursmässigt ”blygsamt” och arbetsinsatserna knappast ”väsentligt lägre”. Att formulera mål och redovisa resultat är i dag komplicerade uppgifter. Regleringen kring detta är omfattande. Mål skall formuleras på vissa bestämda vis och följa de s.k. SMART-kriterierna.<sup>8</sup> Vad gäller resultatredovisningen har visserligen bestämmelserna i förordningen om årsredovisningar och budgetunderlag förenklats en aning under senare år, men å andra sidan har ekonomistyrningsverket utfärdat föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordningen som omfattar 62 A4-sidor.

Ett fjärde exempel gäller synen på gränsen mellan politik och förvaltning. Förvaltningsutredningen påminner med jämna mellanrum om att många ”administrativa” beslut faktiskt är politiska till sin natur. Förändringar i förvaltningens struktur ses som ”ett resultat av förändrade politiska värderingar och prioriteringar”. Även vilka översyner som skall göras och vilken typ av information som skall produceras ses i grunden som politiska frågor. Just därför måste regeringskansliet aktivt leda översynsarbetet. Verksledningskommittén håller genomgående med, och även regeringen menar i verksledningspropositionen att en alltför långtgående delegering kan minska regeringens förmåga att styra samhällsutvecklingen. Besluten anses ha politiska inslag. Men ju längre fram vi kommer i reformprocessen, desto mindre diskuteras det problematiska i att försöka dra en tydlig gräns mellan politik och förvaltning. I processens senare delar tycks man vara övertygad om att det går att dra en sådan gräns. När regeringen 1994 föreslår en fullständig decentralisering av beslut gällande myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar, finns inga spår alls av den tidigare diskussionen om att beslut om intern organisering och chefstillsättningar har politiska inslag.

Ett femte, och sista, exempel gäller behovet av verksamhets- och situationsanpassning. Förvaltningsutredningen och verksledningskommittén understryker att förvaltningen är komplex och heterogen och att myndigheterna måste styras på olika sätt. Särskilt förvaltningsutredningen hävdar, att även om regeringen i rättslig mening nästan alltid *kan* styra förvaltningen, är det inte detsamma som att den alltid *bör* göra det. Även i regeringens båda

---

<sup>8</sup> Det innebär att målen skall vara: Specifika (de skall tydligt ange vad som skall uppnås) Mätbara (de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande); Accepterade (de skall accepteras och uppfattas som relevanta av dem som skall genomföra den aktuella verksamheten); Realistiska (de skall vara möjliga att uppnå) samt Tidsatta (tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges).

propositioner framhålls att den nya styrstrategin måste utformas med tanke på de olika verksamheternas särart. I sin praktiska utformning har resultatstyrningen dock kommit att brista i flexibilitet. Dels läggs stor generell vikt vid styrningen, och myndigheterna styrs också i långa stycken efter generella principer. Oavsett verksamhetsområde, storlek, finansieringsform, resursförbrukning etc. har många myndigheterna exempelvis givits samma formella grad av handlingsfrihet vad gäller administrativa beslut. Resultatstyrningen i budgetprocessen tillämpas på ett likartat sätt, och samtliga departement och myndigheter uppmanas att intensifiera det informella utbytet. I praktiken har vi sett lite av verksamhets- och situationsanpassning.

Sammanfattningsvis finns det iakttagelser som pekar på att resultatstyrningens framväxt har präglats av lärande på så sätt att det har funnits kontinuitet i processen. Förslag och idéer från utredningar i de senare delarna av processen bygger i viss mån på tidigare utredningars förslag och idéer. Samtidigt finns det många iakttagelser som pekar åt motsatt håll. Jämför vi resultatstyrningens praktiska utformning med rekommendationer från utredningar och propositioner i processens tidigare faser finns onekligen en del spänningar. Vi har pekat på frågorna om 1) vem som skall förse regeringen med beslutsunderlag, 2) lämpligheten i att ta fram beslutsunderlag inom ramen för budgetprocessen, 3) detaljeringsgraden vad gäller regleringen av beslutsunderlaget, 4) synen på gränsdragningen mellan politik och administration samt 5) behovet av verksamhets- och situationsanpassning.

#### 4. Koppling mellan praktik och modell?

Hur kan man då se på kopplingen mellan praktik och modell? Enligt den gängse bilden har erfarenheter från försöksverksamheter och utvärderingar använts. Styr- och redovisningsdokument har successivt förbättrats på basis av kunskaper om hur modellen fungerar i praktiken. Det går inte att förneka att det har genomförts försöksverksamheter och utvärderingar. Inte heller att man dragit en hel del slutsatser utifrån den information som dessa aktiviteter har genererat och att informationen lagts till grund för det fortsatta arbetet med att genomföra resultatstyrningen. Frågan man kan ställa är dock hur man har tolkat den information man använt sig av, och vilka slags slutsatser som dragits.

Enligt den gängse bilden infördes resultatstyrningen i slutet av 1980-talet efter en tioårig utredningsprocess. Det är måhända riktigt om man ser till namnet, men ser man till styrstrategins innehåll är det en högst tveksam datering. Resultatstyrningsidéerna har prövats betydligt längre i Sverige. Vi vill mena att startpunkten skall förläggas till 60-talet, då den s.k. programbudgetering prövades. Försöken med programbudgetering syftade till att

stilla en successivt växande kritik mot ”den gamla” budgetprocessen.<sup>9</sup> Den ansågs vara alltför osofistikerad och beskrevs som fiskal och kameral, och sällan genomfördes några uppföljningar av anslagna medel. Myndigheternas anslagsframställningar var kameralt inriktade. Enligt kritikerna tillhandahöll inte budgetsystemet några verktyg för ett mer långsiktigt tänkande och större omprövningar. Systemet behövde reformeras. Man menade att det måste bli lättare att se vad pengarna användes till och vad man fick ut av dem.

En grundläggande tanke i programbudgetutredningen är att man skall delegera frågor till myndigheterna utan att riksdagens och regeringens inflytande över verksamheterna minskar. Man önskar mindre av anslags-tänkande och ökad frihet för myndigheterna att själva välja medel att uppnå formulerade mål. De gamla resursinriktade anslagen skall överges. I stället skall budgetarbetet utgå från verksamhetens mål, som skall ligga till grund för preciseringar av effekter, prestationer och resurser. Systemet förutsätter ett ökat informationsflöde mellan departement och verk. Beslutsunderlaget till departementen behöver förbättras, samtidigt som myndigheternas uppgifter skall preciseras. Inte minst framhåller utredningen regleringsbrevens betydelse i det nya systemet. I dessa skall inte bara anges regler för användningen av medel utan också vilken information myndigheterna skall lämna.

Känns problembeskrivningar och förslag till lösningar igen? Det krävs rätt mycket fantasi för att påstå att programbudgetering är någonting mycket annorlunda än resultatstyrning och att de båda modellerna inte har så mycket gemensamt. Och den som vill argumentera för att erfarenheter från programbudgeteringen inte har någon relevans för resultatstyrningen får nog anstränga sig. Det fanns således erfarenheter om hur resultatstyrningsidéerna fungerade i praktiken långt innan resultatstyrningen officiellt sjuöattes i slutet av 80-talet. Men varken i samband med utredningarna under 80-talet eller under genomförandet diskuterades i nämnvärd utsträckning erfarenheterna från programbudgeteringen. Att på detta sätt glömma bort eller blankt förneka tidigare resultat, är svårt att förena med påståenden om aktivt lärande.

Detta för oss in på frågan hur iakttagelser från försöksverksamheter och utvärderingar har tolkats och vilka slutsatser som dragits. Vi kan på detta begränsade utrymme bara ge några exempel, men vi menar att exemplet ger en god illustration av någonting viktigt som har med lärande att göra.

Som första exempel väljer vi programbudgeteringen. I slutet av 60-talet inleddes en försöksverksamhet med programbudgetering i staten. Den kom

---

<sup>9</sup> Se Lindström 1997. Programbudgetidéerna finns presenterade i SOU 1967:11-13.

att pågå i ungefär tio år och omfatta ett 30-tal myndigheter. Mellan åren 1971-75 utvärderade en grupp hos RRV försöksverksamheten i fyra omgångar. Till en början är bilden som ges försiktigt positiv, men i takt med att erfarenheter vanns växer en allt mörkare bild fram. Den sista delrapporten bygger på en totalundersökning av försöksverksamheten och består av både en enkätundersökning och en dokumentstudie. Enligt enkätundersökningen menar många myndigheter att den egna verksamheten har vitaliserats och att kontrollen över den ökat. De är positivt inställda till diskussioner om mål och resultat och till att detaljregleringen av verksamheterna har minskat. Dokumentstudien ger dock en betydligt mer negativ bild. Den vittnar om att både målformuleringar och resultatredovisningar har varit problematiska. Det är ovanligt att målformuleringar överhuvudtaget förekommer. Uppdelningar i mål och delmål förekommer inte, och inte heller några mål-medelkedjor. Eftersom varken effekter eller produktionsresultat vanligen preciseras lämnas den utomstående betraktaren okunnig om myndighetens handlande. Gruppen konstaterar att de uppgifter som vissa myndigheter fått genom förordningar m.m. i en del fall har blivit så mångskiftande att några sammanfattande beskrivningar överhuvudtaget inte låter sig göras.

Vad gäller anslagsframställningarna menar gruppen vid riksrevisionsverket att myndigheterna inte har lyckats konstruera några kvalitativt och kvantitativt pålitliga och användbara prestationsenheter som visar vad man skall åstadkomma. I stället redovisas en hel del meningslös statistik. Planeringen är bristfällig och inriktad på detaljer. Dessutom är många anslagsframställningar oläsliga p.g.a. ett alltför ”professionellt” språk. Utvärderingsgruppen har heller inte hittat ett enda fall där myndigheten själv föreslagit en finansiering av en ny uppgift med nedskärningar av en gammal. Slutsatserna är inte alltför upplyftande. I den mån programbudgeteringen har satt sin prägel på anslagsframställningarna gäller det formen och inte innehållet.

Utvärderingsgruppen var således djupt bekymrad över programbudgeteringens tillämpbarhet i staten. Gruppens synpunkter blev emellertid inte riksrevisionsverkets slutgiltiga och officiella. I slutrapporten kom gruppens slutsatser att bearbetas, och det rätt ordentligt. De mer nedslående iakttagelserna i dokumentstudien tonas ner och i stället lyfts de mer positiva resultaten från enkätundersökningen fram. Visserligen framhåller verket att vissa komplikationer har tillstött, men de förklaras av resurs- och kompetensbrist. Verket menar att verksamheten borde fortsätta inom ramen för Statens Ekonomi-Administrativa system (SEA), ett system som riksrevisionsverket höll på att utveckla.

Regeringens bedömning blev också att försöksverksamheten hade varit värdefull och att systemet inte skall överges. Programbudgetering rymmer många metoder och synsätt som borde tillämpas i ökad utsträckning inom statsförvaltningen, menar regeringen i sin proposition. Regeringen understryker också betydelsen av att myndigheter och verk ägnar ökad uppmärksamhet åt att finna metoder för att redovisa resultat av sina verksamheter för statsmakterna. Regeringen delar riksrevisionsverkets uppfattning att verksamheten borde övergå i en allmän förbättring av ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen, och alltså knyts till riksrevisionsverket. Detta innebar alltså att programbudgeteringsidéerna fortsatte att utvecklas inom ramen för SEA.

Ett andra exempel på hur erfarenheter från praktiken har tolkats på ett ganska selektivt sätt är utvärderingarna av försöksverksamheten med treårsbudgeteringen i slutet av 80-talet. Såväl riksrevisionsverket som statskontoret deltog i detta arbete. År 1987 gav statskontoret ut rapporten *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Den innehåller ett femtontal bidrag från representanter för bl.a. departement och myndigheter. I flera bidrag riktas skarp och ibland raljant kritik mot centrala delar av "det nya" styrsystemet. Kvantitativa och standardiserade resultatredovisningar möts med skepsis. Det anses svårt att genomföra meningsfulla mätningar av resultat så att de ger en rättvisande bild av verksamheten. Myndigheterna påtvingas verksamhetsfrämmande resultatmått och statskontorets modell för produktivitetsberäkningar sägs sakna trovärdighet. De nya anslagsframställningarna beskylls också för att vara alltför betungande och kostnadskrävande. Det konstateras att resultatanalysen är den uppgift som myndigheterna upplever som svårast att arbeta med.

Statskontoret genomförde också en enkätundersökning och en dokumentstudie av försöksverksamheten. Iakttagelserna redovisades 1988 i rapporten *Treåriga budgetramar*. Flera myndigheter uppger i enkäten att de har fått bättre grepp om den egna verksamheten och att de friare resurserna har underlättat långtidsplaneringen och att utvecklingstakten borde öka. Samtidigt rapporteras att försöksverksamheten inte har aktualiserat några nya typer av frågeställningar. Budgetdialogen tenderar att endast behandla delar av verksamheterna och det har varit svårt att föra diskussioner om verksamhetens inriktning i stort. Verksamhetsplaneringen anses också i många fall vara otillräckligt sammanlänkad med den ekonomiska redovisningen och uppföljningen. Dokumentstudien förmörkar bilden ytterligare. Myndigheterna har haft svårt att uppfylla de formella kraven på dokumentens utformning. Likaså har resultatmätningarna varit svåra att genomföra. Förändringarna rör – precis som i fallet med programbudgete-

ringen – mer formen än innehållet. Klart är också att den nya processen har krävt ökade arbetsinsatser.

Resultaten var således nedslående på många centrala punkter. Men när det var dags att sammanfatta resultaten syntes inte mycket av de redovisade svårigheterna. Statskontoret menar att utvecklingen i stort har varit av godo. Verket skriver att ett mer långsiktigt tänkande har präglat såväl analys som överväganden av myndigheternas verksamhetsinriktning. Flertalet myndigheter förefaller också, enligt statskontorets sammanfattande analys, ha fått ett bättre grepp om sin verksamhet. Många myndigheter har också påbörjat ett systematiskt utvecklingsarbete i syfte att stegvis ge regering och riksdag en bättre bild av hur effektivt de fullgör sina uppgifter inom givna resursramar.

Riksrevisionsverket konstaterar i sin utvärdering att erfarenheterna av försöksverksamheten med treårsbudgetering har varit ”varierande och ibland negativa”. Man menar bl.a. att regeringens direktiv inte är anpassade till de olika myndigheternas förutsättningar och att onödig och omöjlig information ibland begärs in. Det finns heller inte tillräcklig kapacitet i regeringskansliet för att ta emot den information som begärs. Även riksrevisionsverket framhåller att systemet inte har genererat någon ny typ av information. Fortfarande saknas förslag till omprioriteringar, rationaliseringar och effektiviseringar i anslagsframställningarna. Verket menar också att information om mer grundläggande förändringar inte kan förväntas inom ramen för budgetprocessen. All denna kritik hindrar emellertid inte riksrevisionsverket från att leverera följande slutsats:

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

Som vi konstaterade tidigare visade det sig att treårsbudgeteringen trots allt inte var så lyckad. I full skala hopade sig problemen raskt och verksamheten tonades därför ned. Men trots att flerårsbudgeteringen, som alltså var grundstommen i verksledningskommitténs förslag, i stort sett övergavs ledde detta inte till någon egentlig omprövning av resultatstyrningen. Man återgick till ettårsbudgetering och försköt intresset mot regleringsbrev och årsredovisningar. Och detta trots att många av de problem som treårsbudgeteringen stupade på inte hade så mycket att göra med att budgeteringen var just treårig. I stället handlade problemen i hög grad om (o)förmågan att formulera mål och resultatkrav på det sätt som modellen kräver samt att redovisa verksamheten i termer av prestationer och effekter.

Ett tredje exempel på hur erfarenheter från praktiken har behandlats är när riksrevisionsverket 1996 begärde att få inkomma med en fördjupad

anslagsframställning. Verket ville då bl.a. sammanfatta sina iakttagelser över resultatstyrningens utveckling och avge rekommendationer för det fortsatta arbetet. En intern arbetsgrupp inrättades för att sammanställa erfarenheterna. Den bestod av personer från verkets tre avdelningar. Underlaget utgjordes dels av en genomgång av egna rapporter som i olika sammanhang hade diskuterat resultatstyrning, dels av intervjuer med departements- och myndighetsföreträdare samt ett seminarium om resultatstyrning till vilket ett 40-tal departements- och myndighetsföreträdare bjöds in. Gruppen utarbetade flera PM och sammanställde sedan materialet i en slutrapport.

Arbetsgruppen riktar i sin rapport hård kritik mot resultatstyrningen. Den förordar visserligen inte att strategin helt skall överges. Det hade den inte mandat till. Utgångspunkten för arbetet var att "den statliga resultatstyrningen finns kvar". Gruppen menar att arbetet med att utveckla resultatstyrningen behöver förändras för att de ursprungliga idéerna skall kunna realiseras. Många har enligt gruppen kommit att förknippa reformidéerna med "myndighetsinriktad administrativ teknik". Reformarbetet har i alltför hög grad koncentrerats till arbetet med att utveckla och förfinna den löpande myndighetsstyrningen, till förfång för styrning och granskning av hela statliga åtaganden och verksamheter. Regleringsbrev och årsredovisningar anses ha blivit alltför omfattande. Många myndigheter menar enligt gruppen att alltför stor vikt läggs vid ekonomi- och mättekniska aspekter. Gruppen anser att det finns skäl att både begränsa och bättre verksamhetsanpassa årsredovisningsinformationen och innehållet i regleringsbreven.

Den avdelning inom riksrevisionsverket med särskilt ansvar för utvecklingen av resultatstyrningen och budgetdokumenten (E-avdelningen) gav också ut en särskild rapport om erfarenheter som riksrevisionsverket insamlat om resultatstyrning inför den fördjupade anslagsframställningen.<sup>10</sup> Även här är kritiken ibland svidande. Resultatstyrningen har i alltför hög grad koncentrerats till den löpande och myndighetsinriktade styrningen inom budgetprocessen. Samtidigt saknas tillförlitlig information om årsredovisningarnas och regleringsbrevens funktionssätt. Det finns också en "tendens till stagnation"; resultatredovisningarna har inte blivit bättre utan tvärtom sämre för vissa myndigheter. Det finns också problem med att få fram uppgifter om kostnader för prestationer, samtidigt som det är svårt att formulera uppföljningsbara mål. Resultatinformationen används endast i begränsad utsträckning som underlag till planering och beslut i regeringskansliet. Det finns dock "en önskan att leva upp till de formella kraven". Gruppen skriver att:

---

<sup>10</sup> Rapporten bär titeln *Med resultat i fokus. En lägesrapport om resultatstyrning i staten baserad på RRV:s erfarenheter.*

”Vårt intryck är att myndigheterna många gånger anser sig skriva resultatredovisningar mera för granskarna än för de slutgiltiga användarna. Vi anser oss kunna konstatera att denna attityd inte bara finns hos myndigheterna själva utan också inom Regeringskansliet.”

I rapporten rekommenderas en nedtoning av den myndighetsinriktade styrningen i allmänhet och årsredovisningarna i synnerhet. Information om den statliga verksamheten måste ”till stor del hämtas från andra källor än resultatredovisningarna”. Myndigheterna anses ofta – och här känns resonemangen bl a från förvaltningsutredningen igen – inte vara lämpade att ta fram information som kan läggas till grund för beslut om den egna verksamheten.

Vad blev det då av all denna kritik när riksrevisionsverkets fördjupade anslagsframställning utformades? Inte särskilt mycket. Visserligen återges en del de ovan redovisade iakttagelserna, bl.a. när det gällde departementens roll som beställare och myndigheternas som informationsförsörjare. Men i båda fallen dras slutsatsen att kvaliteten har förbättrats. Riksrevisionsverket skriver också att regeringskansliet kan behöva andra informationsproducenter än myndigheterna, eftersom de ibland kan ha svårigheter att granska sin egen verksamhet. Men när det är dags för sammanfattning och förslag till förändringar tecknas överlag en ljus och relativt oproblematiske bild av resultatstyrningen:

”Förutsättningarna finns nu för en väl fungerande resultatstyrning i staten. De nya styrprinciperna är väl kända, regelverk är fastlagda och myndigheterna har anpassat sig till de nya kraven på budgetdokument m.m. Däremot kvarstår ett arbete att påverka myndigheter och departement att bättre utnyttja de möjligheter som de nya styrformerna erbjuder vilket kommer att ske genom rådgivning och utbildning.”

Flera exempel är möjliga att ge. Ett närliggande är den förvaltningspolitiska kommissionens arbete. Skrivningarna i kommissionens slutbetänkande är kritiska vad gäller resultatstyrningen.<sup>11</sup> Till grund för kritiken låg flera delbetänkanden.<sup>12</sup> Kommissionen menar att nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika mål och detaljerade resultatkrav i kombination med långtgående delegering har lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. Organisationsidentiteten har därmed stärkts, vilket ökar risken för fragmentering och suboptimeringar. Resultatstyrningen har också utvecklats till ett alltför komplicerat och svåröverskådligt system, inte minst gäller det kraven på målformuleringar och resultatredovisningar. Den information som myndigheterna lämnar kommer heller inte till användning i regeringskansliet. Politikerna visar lågt intresse, vilket har stärkt tjänstemännens ställning. Systemet är inte heller

<sup>11</sup> *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57)

<sup>12</sup> T.ex. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik* (SOU 1997:15), *Europa och staten* (SOU 1997:30) och *Lärande över gränser* (SOU 1997:?)



tillräckligt flexibelt i förhållande till de stora skillnader som kännetecknar myndigheternas verksamhet. Kommissionens slutsats är att regeringen borde ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen.

Såväl statskontoret som riksrevisionsverket var kritiska mot kommissionens skrivningar. Uppmärksammade problem förklaras av statskontoret delvis av att reformen fortfarande befinner sig i ett inledningsskede (!). Riksrevisionsverket menar i sin remiss att det inte behövs en allmän översyn av resultatstyrningen, utan ”mera riktade insatser”. Verket förordar – både av ”principiella och praktiska skäl” – en mera måttfull och stegvis ansats än vad kommissionen föreslår.<sup>13</sup> Regeringen gick sedan i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*<sup>14</sup> helt på statskontorets och riksrevisionsverkets linje. Visserligen menar regeringen att det finns en del brister i systemet, men någon grundlig översyn är inte nödvändig. Regeringen menar att bristerna kan avhjälpas genom fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser. Dessa fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser tog sig bl.a. uttryck i inrättandet av statens kvalitets- och kompetensråd, ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram samt Vesta.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att erfarenheter av hur resultatstyrningen fungerar i praktiken, har legat till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Frågan är dock på vilket sätt. Samma typ av kritik framkommer gång på gång i utvärderingarna av styrstrategin. Iakttagelser och formuleringar från utvärderingar i början av 1970-talet är ibland kusligt lika iakttagelser och formuleringar från utvärderingar i slutet av 1990-talet. På samma sätt är många förslag till lösningar på problemen närmast identiska under 1970- och 1990-talen. De handlar i hög grad om fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser och om förfiningar av systemet. Det har funnits en övertygelse om att styrstrategin i grund och botten är den rätta lösningen.

När det under genomförandet har uppstått skillnader mellan modell och praktik, vilket det ju i betydande utsträckning har gjort, har det tagits som intäkt för att ansträngningarna bör öka ytterligare. Problemen har uppfattats som temporära och därmed inte lett till mer grundläggande analyser och ifrågasättanden. Man kan också notera att det sällan har funnits återblickar i utvärderingarna till tidigare utvärderingar. Man verkar många gånger inte

---

<sup>13</sup> Läser man RRV:s remiss lite mer noggrant visar det sig att myndigheten på en rad väsentliga punkter faktiskt delar kommissionens åsikter. Det anses exempelvis angeläget att skifta fokus från en mer myndighetscentrerad styrning till styrning av de statliga åtagandena. Styrningen i budgetprocessen behöver också anpassas till de skiftande förutsättningar som gäller för olika verksamheter vid skilda tidpunkter. Vidare behöver andra kunskapsproducenter anlitas än de som är ansvariga för sakverksamheten. Riksrevisionsverket instämmer också i att kunskapen behöver öka om vad som uppnåtts under de senaste tio årens bredd upplagda reformverksamhet.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:136.

ha insett att flertalet av de problem man iakttagit har redovisats och diskuterats tidigare. Hjulet uppfanns gång på gång. Man kan alltså ställa sig kritisk till påståendet att man under processen tagit lärdom av hur modellen fungerar i praktiken. Man kan ju fråga sig vilka iakttagelser som egentligen skulle behöva göras för att man skall ifrågasätta resultatstyrningen i grunden.

## 5. Pluralism i processen?

Enligt den gängse bilden av hur resultatstyrningen har vuxit fram har processen i betydande grad präglats av pluralism. Det är förvisso sant att flera organisationer varit inblandade i arbetet med att utveckla och genomföra resultatstyrningen och att dessa organisationer haft täta utbyten med varandra. Det också sant att idéer och kunskaper på olika sätt hämtats från andra länder. Men vi menar ändå att processen bör beskrivas som allt annat än pluralistisk. Arbetet har idémässigt varit både snävt och likriktat. Vi skall – precis som tidigare – redovisa några iakttagelser som vi menar ger stöd för detta påstående. Och exempelsamlingen börjar återigen med programbudgeteringen.

Uppdraget att utreda frågan om programbudgeteringen gick i början av 60-talet till statskontoret och riksrevisionsverket. Båda var nybildade och uttryck för en förändrad syn på förnyelsen av statsförvaltningen.<sup>15</sup> Kontorsrationaliseringen skulle ge plats för ett mer övergripande planerings- och programtänkande präglat av vetenskapsliknande metoder och synsätt. Statskontoret fick huvudansvaret, men arbetet skedde i samarbete med riksrevisionsverket. En särskild expertberedning tillsattes att leda arbetet. Ordförande blev statskontorets generaldirektör Ivar Löfquist, som senare avlöstes av riksrevisionsverkets motsvarighet Lars Lindmark. Själva arbetet utfördes dock av en expertgrupp inom statskontoret, som leddes av Sven Ivar Ivarsson. Ivarsson fick senare en högre tjänst inom riksrevisionsverket, där han bl.a. ledde metodutvecklingen. Som vi sett tidigare spelade statskontoret och RRV centrala roller inte bara under utredandet av programbudgeteringen utan också under försöksverksamheten. Det gäller särskilt riksrevisionsverket, som utvärderade försöksverksamheten och till vilket det fortsatta utvecklingsarbetet med programbudgeteringsidéerna knöts, dock under den nya beteckningen SEA.

I praktiken förkastades alltså inte programbudgeteringen efter försöksverksamheten, i alla fall inte hela idépaketet. Under 70- och början av 80-talet fortsatte i stället arbetet med att utveckla målformuleringar och

---

<sup>15</sup> De bildades 1961. Statskontoret efter en sammanslagning av "det gamla" statskontoret och statens organisationsnämnd, riksrevisionsverket efter en sammanslagning av riksräkenskapsverket och statens sakrevision.

resultatredovisningar. Att de idéer som låg till grund för programbudgeteringen inte alls var döda vittnar också verksledningskommitténs arbete om. Och även om utvecklingsarbetet denna gång förlades utanför statskontoret och riksrevisionsverket var de ändå i högsta grad närvarande. Exempelvis utsågs Sven Moberg, f.d. generaldirektör för statskontoret, till ordförande. Dessutom var verksledningskommitténs förslag ganska allmänt hållet. Konkretiseringen lämnas i långa stycken därhän, och i praktiken blev det i stället upp till genomförandeorganisationerna att utforma resultatstyrningen. Och genomförandet föll som bekant på riksrevisionsverket och statskontoret.

Båda verken var dock till en början en aning skeptiska till de idéer och förslag som framfördes av verksledningskommittén under ledning av det nybildade civildepartementet. De menade att den pånyttfödda entusiasmen för planering och målstyrning präglades av historielöshet. Idéerna var ju inte nya, och när de hade prövats senast hade resultaten inte svarat mot förväntningarna. Inställningen hos myndigheterna skulle emellertid snart komma att förändras. Hösten 1985 utnämndes nämligen statssekreteraren i civildepartementet, Claes Örtendahl, till ny generaldirektör för statskontoret. Och året därpå fick också riksrevisionsverkets generaldirektör, Rune Berggren, som hade varit öppet kritisk mot verksledningskommittén, lämna sin post. Han ersattes av den förre finansministern Ingemar Mundebo. Mundebo hade ansvarat för propositionen om programbudgeteringens vidare öden efter försöksverksamheten och således stött riksrevisionsverkets förslag om SEA. Dessa båda generaldirektörsbyten gav ny kraft åt arbetet med att realisera resultatstyrningen.

Även förvaltningspolitiska kommissionens arbete genomfördes utanför riksrevisionsverkets och statskontorets omedelbara kontroll. Helt bortkopplade var myndigheterna emellertid inte. Visserligen fanns inga personer från myndigheterna med i själva kommissionen – vars ledamöter till stor del bestod av forskare – men väl i kommissionens sekretariat. Statskontorets representant där hade en lång karriär bakom sig inom verket. Han hade varit med om att skapa resultatstyrningen från grunden och deltagit i utformandet av ett antal vägledningsdokument och metodskrifter om hur mål skulle formuleras och resultat redovisas. Statskontoret och riksrevisionsverket var också mycket ambitiösa i sina remisser på kommissionens slutbetänkande. De var också i hög grad delaktiga i arbetet med den följande propositionen.<sup>16</sup> Man kan säga att arbetet ”normaliserades” i och med att de vanliga aktörerna grabbade tag i förarspakarna. Finansdepartementet slöt helt upp bakom statskontorets och

---

<sup>16</sup> Statskontoret levererade en remiss på ca 40 sidor och riksrevisionsverket en på ca 50.

riksrevisionsverkets skrivningar och förkastade kommissionens förslag om en grundlig översyn av resultatstyrningsmodellen.

Inte heller Vesta tycks ha medfört någon högre grad av pluralism. Avsikten var möjligen att involvera aktörer från fler nivåer och sektorer i utvecklingsarbetet. Men i praktiken verkar det inte som om det blev så mycket av det. Vesta organiserades inom finansdepartementet och deltagandet från övriga departement var högst begränsat. Projektet leddes av en grupp om sju personer, varav fem var anställda på finansdepartementets budgetavdelning och de båda andra på ekonomistyrningsverket. Knuten till gruppen fanns en samordningsgrupp bestående av åtta personer, fem från finansdepartementets budgetavdelning och tre från ekonomistyrningsverket. Till grund för den vitbok som Vesta har skrivit ligger också ett antal rapporter. De flesta är skrivna inom Vesta, övriga av statskontoret och ekonomistyrningsverket. Det är således i hög grad samma organisationer som dominerat arbetet. Särskilt noterbart är att utbytet mellan å ena sidan Vesta och å andra sidan den förvaltningspolitiska avdelningen inom justitiedepartementet och förvaltningsavdelningen varit så pass begränsat. Dessa enheter, som ju sysslar med mycket likartade frågor och problem, har alltså arbetat parallellt. Sett ur ett pluralismperspektiv imponerar inte heller referenslistan i Vestas vitbok. Stefan Lindström är nog sanningen på spåren när han i september 1999 i Svenska Dagbladet skriver att Vesta

”...inte sökt någon publicitet eller tagit initiativ till en allmän och öppen diskussion. Departement, stabsorgan som ESV och Statskontoret, en referensgrupp i riksdagen med flera har format en miljö i vilken mycket radikala planer har kunnat utformas av ett fåtal tjänstemän utan större dialog med omvärlden.”

Men politikerna då? Involverades inte politikerna mer i arbetet genom Vesta? Det är inte mycket som tyder på det. Två referensgrupper bildades visserligen. Den ena bestående av åtta riksdagsledamöter från samtliga sju partier, den andra av sju statssekreterare från lika många departement. Men frågan är vilka reella möjligheter deltagarna i dessa grupper hade att påverka arbetet. Ett par rådgivande arbetsgrupper kan knappast ses som tillräckligt för att börja tala om pluralism. De båda grupperna tillkom nog mer för att legitimera verksamheten än kritiskt granska den och avge konstruktiva förslag. Carl Thams uttalande i Svenska Dagbladet i oktober 1999 ger en antydning om den roll som politikerna i regeringskansliet spelade i Vestas arbete:

”Jag kommer väl ihåg när direktiven för detta arbete [VESTA] skyntade förbi mitt bord 1997 och jag med en suck kunde konstatera att jag i praktiken hade få eller inga möjligheter att förhindra detta nya utslag av finansens byråkratiska maktutövning.”

Vi skall här avslutningsvis också diskutera betydelsen av att ansvariga svenska organisationer hämtat idéer och kunskaper från andra länder.

Huruvida detta medfört ett ökat pluralistisk tänkande beror naturligtvis på vilken typ av idéer och kunskaper som hämtats och vem man hämtat idéerna från. Vi vet ganska lite om detta. Få studier har genomförts gällande utbyttets omfattning, vilken typ av information som utbytt, hur utbytet har gått till (via dokument, telefon, möten eller annat) etc.

De studier som har gjorts visar dock att den förvaltningspolitiska reformverksamhet som genomförts under 80- och 90-talen har varit gemensam i ett stort antal västländer. Det talas om en reformtrend. "New Public Management" (NPM) har i sammanhanget blivit ett centralt begrepp. NPM innehåller flera komponenter, varav resultatstyrning är en. Många menar att spridningen av NPM har skett genom imitation och att NPM har varit ett mode. Ofta utpekas USA och Storbritannien som de viktigaste förebilderna. Men även Nya Zeeland och Australien lyfts ofta fram. Som påpekats menar exempelvis Vesta att införandet av resultatstyrning i Sverige "har sitt ursprung i internationella erfarenheter". Vesta lyfter särskilt fram Nya Zeeland, Australien och Storbritannien som förebilder. Noteras kan också att Vesta hade en länksamling på sin hemsida där åtta av tolv länkar gick till offentliga organ i andra länder. Tre gick till Australien, två till Nya Zeeland, två till USA och en till Storbritannien.<sup>17</sup>

Internationella organisationer pekas ofta ut som betydelsefulla i detta sammanhang, t ex världsbanken, internationella valutafonden och den europeiska unionen. En organisation som ofta pekas ut är PUMA (Public Management Committee), som är en del av OECD.<sup>18</sup> PUMA bildades 1990 med målsättningen att analysera, rapportera och utvärdera information angående utvecklingen av OECD-ländernas förvaltningar och förvaltningspolitik. PUMA skall också utveckla verktyg för att uppnå målsättningarna, underlätta kontakter och utbyte av erfarenheter mellan personer i ledande positioner i de olika ländernas förvaltningar samt regelbundet publicera rapporter om den förvaltningspolitiska utvecklingen inom OECD-länderna. Varje land har en representant i den kommitté som leder PUMA. Den svenska representanten har ett samordningsansvar i Sverige för de aktiviteter som sker gentemot PUMA. Han eller hon skall också se till att informationen sprids i Sverige. Till kommittén finns ett sekretariat knutet. Här sker mycket av det reella arbetet, ofta i samarbete med specialistgrupper bestående av höga tjänstemän med ansvar för frågor om styrning och ledning av den offentliga verksamheten. Från svensk sida är exempelvis finansdepartementet, statskontoret och riksrevisionsverket involverade i olika nätverk som diskuterar frågor om t.ex. budgetsystem och

---

<sup>17</sup> Staten har också vid olika tillfällen har skickat i väg särskilda delegationer till olika länder, t.ex. USA och Nya Zeeland, för att studera deras förvaltningar.

<sup>18</sup> SOU 1997:33.

utvärdering av förvaltningspolitiska program. Till sekretariatet lånas också tjänstemän från medlemsländerna ut under kortare tidsperioder. PUMA anordnar också regelbundna träffar mellan budgetchefer från de olika länderna och mellan höga tjänstemän från statsministerkanslierna eller motsvarande.

PUMA publicerar också kontinuerligt förvaltningspolitiska översikter, som kan liknas vid årsredovisningar över utvecklingen i OECD-ländernas förvaltningar. Här jämförs länder, bl.a. med avseende på hur långt de har kommit vad gäller olika NPM-reformer. Ofta redogörs också för lovande och efterföljansvärda reformförsök. PUMA publicerar också ett återkommande nyhetsbrev, kallat Focus. Att Vesta angav PUMA allra först i sin länksamling säger något om organisationens betydelse.

Den forskning som har studerat idéutbytet länder emellan visar att länderna visserligen lär sig av varandra. Men samtidigt konstateras att det som lärs ut i hög grad är modeller, dvs. ideal om hur förvaltningen i andra länder är tänkt att organiseras och styras. I betydligt mindre utsträckning förmedlas erfarenheter om hur reformer som resultatstyrning fungerar i praktiken och vilka problem man stött på. Det gäller särskilt information som sprids via dokument. En annan iakttagelse är att utbytet i hög grad sker mellan personer med liknande professionell bakgrund, inte minst ekonomer. Det är således personer som redan från början i hög grad kan misstänkas ha liknande grundläggande syn på hur staten bör organiseras och styras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flera organisationer har varit inblandade i arbetet med att utveckla och genomföra resultatstyrningen. De har också haft täta utbyten med varandra och med kollegor i andra länder. Samtidigt har dessa organisationer varit få till antalet och bildat en ganska homogen och sluten grupp. Det har i hög grad varit samma organisationer som dominerat processen under lång tid, främst riksrevisionsverket och statskontoret under ledning av finansdepartementet. Rekrytering till höga poster i organisationerna har i betydande utsträckning skett genom att cirkulera personer mellan dessa organisationer. Kritiska tjänstemän har lyfts åt sidan för att ge plats åt andra med en mer positiv inställning, och då inte sällan personer med ekonomisk bakgrund. Man kan också sätta frågetecken för om utbytet med andra länder inneburit nytänkande och idépluralism. Det verkar dels som om utbytet i hög grad inneburit en spridning av modeller och inte av praktiska erfarenheter, dels som om personerna som haft kontakt med varandra burit på liknande grundläggande ideal vad gäller förvaltningens organisation och styrning.

Slutsatsen är att det har varit en ganska begränsad grupp tjänstemän inom en och samma profession som dominerat processen. Det har saknats

lättillgängliga arenor dit tjänstemän ute i förvaltningen, som praktiskt arbetar med resultatstyrningen, kan vända sig med problem och idéer. Utbytet med forskningen har också varit begränsad. I stället har de dominerande aktörerna genom att diskutera internt sinsemellan övertygat varandra om styrstrategins förträfflighet och successivt stärkts i sin övertygelse. Alternativa synsätt har haft svårt att göra sig gällande. Det är inte särskilt svårt att beskriva reformarbetet som ett sätt för den dominerande professionen att stärka sin position; ett arbete som uppenbarligen krönts av framgång.

Viktigt i sammanhanget är också, att när statskontoret och riksrevisionsverket fick uppdraget att utreda och utvärdera programbudgeteringen så var de helt nybildade och uttryck för en förändrad syn på förnyelsen av statsförvaltningen. Myndigheterna byggdes delvis för att sprida och utveckla den typ av idéer och synsätt som programbudgeteringen utgår från. De kunde därför lätt identifiera sig med programbudgeteringen och ta idéerna till sig. Det var viktigt för dessa myndigheter att programbudgeteringen, eller åtminstone de grundläggande idéerna bakom modellen, fick genomslag. Om inte kunde det finnas anledning att ifrågasätta de båda myndigheternas existensberättigande. Detta fick långsiktiga effekter. Styridéerna blev myndigheternas eget skötebarn. Och inte minskade ansträngningarna att hålla barnet vid liv och få det att växa när man senare också fick ansvar för att utveckla, genomföra och utvärdera resultatstyrningen. Risken för att grupptänkande och lojalitetsbindningar skulle uppstå har hela tiden varit överhängande.

## 6. Resultatstyrningen och EU-arbetet

Det dominerande sättet att tänka kring styrning i staten har ”spillt över” på andra diskussioner, t.ex. om EU-arbetet. Resultatstyrningen har varit kärnan i reformerandet av den svenska statsförvaltningen. När den europeiska integrationen blev betydelsefull för den svenska förvaltningen ansågs det självklart att sättet att styra och samordna som hade utvecklats i Sverige i hög grad var ändamålsenligt också i EU-arbetet. Till skillnad från exempelvis Danmark skapades det inte inom svensk förvaltning i grunden något nytt system för samordning och styrning av EU-arbetet. När frågan först utreddes av utredningen om statsförvaltningen och EU hävdades dels att ”förvaltningsmodellen håller”, dels att integrationen inte skulle hindra en fortsatt utveckling mot resultatorienterad styrning.<sup>19</sup> Inte heller statskontoret – som på sin lott fick att fundera kring styrningen av EU-arbetet – menade att det fanns några behov av generella förändringar i den

---

<sup>19</sup> *Statsförvaltningen och EG* (SOU 1993:80).

svenska modellen för resultatstyrning. I stället betonades behoven av att på ett mer effektivt sätt utnyttja de styrinstrument som redan fanns.<sup>20</sup>

Med några års erfarenhet kan man fundera över rimligheten i påståendena om det existerande styrsystemets ändamålsenlighet. Medan den danska förvaltningen i hög grad sköter EU-arbetet formellt, och med en dominans för skriftligt utbyte, sker en mycket stor del av det svenska EU-arbetet informellt. Den svenska förvaltningen har jämfört med den finska betydligt mer omfattande kontakter med den politiska ledningen och får fler styrsignaler från politikerna. Men trots alla kontakter och trots den höga graden av informalitet är inte de svenska tjänstemännens kunskaper om vad politikerna vill särskilt stor. Finska och danska tjänstemän vet bättre vad deras politiker vill. En tolkning av detta är att styrningen sker i en form som inte har så mycket med politik att göra.

Att EU-arbetet så genomgripande har förändrat arbetet i statsförvaltningen borde föranleda ordentliga diskussioner om de dominerande styridéerna. Så har dock inte skett. Vi skall här inte i detalj diskutera detta, men vi vill peka på utvecklingsdrag som gör det angeläget att fundera över hur styrningen är utformad. Europeiseringen medför tydliga tendenser till att referensramar, problemuppfattningar och kanske till och med lojaliteter i allt högre grad skapas i transnationella nätverk.<sup>21</sup> Dessa nätverk är i hög grad sektoriella, vilket innebär att det skapas olika segment inom staten med varierande grader av koppling till EU. Tjänstemän i såväl myndigheter som departement deltar i dessa nätverk. Även på hemmaplan sker en hel del av samordning inom dessa sektoriella nätverk. EU-arbetet har för svensk del inneburit mer av samordning inom olika sektorer. Allt detta leder till att staten fragmenteras.

Europeiseringen ökar behovet av att lära sig att tänka mer i processer, som skär över både nationsgränser och organisationsgränser. När verksamheten i praktiken formas i ett ständigt utbyte med andra är det sannolikt föga ändamålsenligt att tänka planerings- och styrmässigt på sig själv som avgränsade organisationer. Som vi har sett bygger dock det administrativa tänkandet också när det gäller EU-arbetet på att planering, redovisning, styrning etc. följer organisationsgränser. Departementet skall styra ämbetsverken, och hela den administrativa apparaten är uppbyggd för att denna styrning skall utformas så rationellt som möjligt.

Europeiseringen gör det angeläget att skapa styr- och kommunikationssystem som underlättar strategiska och framåtriktade diskussioner kring

---

<sup>20</sup> Statskontoret 1996.

<sup>21</sup> De erfarenheter som redovisas i den här uppsatsen om europeiseringens konsekvenser för statsförvaltningen finns, om inte annat sägs, redovisade i Jacobsson och Sundström (1999), *Invävd i Europa*, dels – och det gäller särskilt den nordiska komparationen – i Jacobsson, Lægred och Pedersen (2001), *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*.



olika frågor. Vi saknar dock ett systematiskt uppbyggande av kunskaper och erfarenheter när det gäller detta gränsöverskridande arbete: hur samarbetet mellan enheter i olika departement ser ut, hur departement och verk arbetar tillsammans, hur man kan arbeta tillsammans i projektgrupper som är kopplade till europeiska organisationer, på vilket sätt politiker kan påverka det som sker etc. Tänkandet om organisering och styrning – också när det gäller EU – bygger på idéer om departement och andra enheter som avgränsade enheter och på att det finns starka revirgränser mellan departement och mellan departement och myndigheter, trots att vi i praktiken ser enheter som i hög grad samverkar.<sup>22</sup>

Det tycks som att hela idébygget kring resultatstyrning också har kommit att forma tänkandet kring EU-arbetet. Att en stor del av förvaltningens arbete har förändrats mot att bli mer transnationellt och europeiskt, och att allt fler frågor skapas i processer långt borta från politiker och medborgare, gör inte att styrmodellen har kommit att ifrågasättas. Precis som tidigare skall precisa mål (eller ”ståndpunkter” som det heter i EU-sammanhang) formuleras och resultat redovisas. Självfallet förändras styrningen i praktiken, men det har inte skapats några effektiva fora för att fånga upp och vidareförmedla erfarenheter av EU-arbetet. Allt är i modellvärlden ”business as usual”, och detta trots att verksamheterna ibland på ett dramatiskt sätt har förändrats. Tjänstemän i departement och verk samarbetar intensivt och informellt gentemot kommissionen, ministerrådet, andra nationella förvaltningar och internationella organisationer. De inordnas i nätverk och försöker ta reda på vad som händer och hur det påverkar det svenska samhället. Men idéerna om organisering och styrning diskuteras inte annat än på ytan: förvaltningsmodellen ligger fast och resultatstyrningen ses som lika ändamålsenlig som tidigare.

## 7. Resultatstyrning och lärande

Vi har ovan givit en bild av hur staten tagit tillvara erfarenheter i samband med resultatstyrningens framväxt. Bilden är inte särskilt ljus. Resultatstyrningssidéerna bygger på en föreställning om det värdefulla i att ”se bakåt” och förändra verksamheter på basis av erfarenheter. När vi nu skärskådar resultatstyrarnas egen förmåga till resultatstyrning visar det sig att de inte har förmått att leva upp till (de egna) ambitionerna. Tvärtom ser vi att de ofta på ett närmast systematiskt sätt har valt att bortse från erfarenheter som efterhand har producerats. Övertygade av det rättfärdiga i den egna missionen, har de inte gjort sig besväret att grundligt fundera på *varför* praktiken inte anpassar sig efter principerna.

---

<sup>22</sup> Ehn m.fl. 2001; Sundström 1999.

Vad är det då som blockerar lärandet? Vi vill peka på fyra huvudproblem. Det första gäller troheten mot *principerna*. De principer som har styrt reformerandet avspeglar i hög grad ett rationalistiskt ideal som länge dominerat tänkandet i västvärlden. Det kan vara svårt att på ett allmänt plan argumentera emot nödvändigheten att formulera mål och ställa krav på mätbara resultat. Handfasta modeller och processer ger sken av att det råder ordning och reda. Med hjälp av dem kan man tydligt visa hur politikernas styrning av förvaltningen går till. Detta är ju viktigt eftersom vi har en demokratisk idealmodell som säger att politikerna skall styra förvaltningen. En ostyrd förvaltning är en odemokratisk förvaltning. Man bör dock notera att det finns andra sätt att agera förnuftigt på. Lärande kan ju ses som en alternativ form av förnuft. Och det finns andra demokratisyer än sådana som framförallt stimulerar framväxten av byråkratiska styrsystem. Som vi har sett har dock reformatörerna i staten genomgående varit trogna principerna, även när praktiken har kommit att utvecklas på helt andra sätt. Praktiken har aldrig betraktats som någon anledning att ompröva modellerna, utan har alltid betraktats som ett område där principerna ännu inte har fått genomslag. Den över åren mycket vanliga iakttagelsen att modell och praktik skiljer sig åt har alltid definierats som ett implementeringsproblem, och aldrig som ett modellproblem.

Det andra problemet är *personerna*. Som framgått har det varit en mycket begränsad skara personer och organisationer som dominerat processerna när resultatstyrningen vuxit fram. Framförallt har det varit finansdepartementet med sina "stabsmyndigheter": riksrevisionsverket, statskontoret och (på senare tid) ekonomistyrningsverket. Dessa organisationer har haft ett fast grepp om skeendena genom att sitta på flera stolar samtidigt. De har utformat, genomfört och utvärderat modellen. De har också haft ett tätt utbyte med varandra, inte minst genom att personer i ledande positioner har cirkulerat mellan organisationerna. De försök som har gjorts att bygga upp förvaltningspolitik på en annan grund – med en enhet i justitiedepartementet och med en ny kvalitets- och kompetensmyndighet – har så här långt knappast bidragit till att förändra tänkesättet. De dominerande ideologerna har efterhand – med "new public management"-vågens allt större utbredning – kunnat hämta stöd för sina idéer i skrifter från organisationer som OECD. Inom detta nätverk av "public management"-tjänstemän har det utvecklats starka idéer om sådant som avreglering, privatisering och ekonomistyrning. Vad vi har sett är således att ett tämligen slutet segment av nationella tjänstemän och organisationer, med starkt stöd i en internationell diskussion, helt har kommit att dominera diskussionen om hur staten skall styras.

Förutom principerna och personerna har också *procedureerna* skapat problem för möjligheterna att lära av erfarenheter. Försöken att införa resultatstyrning har under åren resulterat i en mängd regler som förvaltningen måste följa – för hur man skall beräkna, planera, redovisa och styra. Procedurena har krävt resurser i form av människor, tid och energi, och detta har i sin tur lett till att annat tänkande har haft svårt att få tillträde. Om allt tänkande så att säga invaderas av resultatstyrningen får vi en form av "crowding out" där alternativa tankar om hur man kan organisera och arbeta trängs undan. I praktiken har det självfallet utvecklats andra sätt att arbeta. När det gäller EU-arbetet visar det sig t.ex. att den svenska förvaltningen i hög grad arbetar informellt, vilket ju kan ses som en indikator på att EU-frågorna inte kan hanteras inom ramen för det formella styrsystemet. Det är ju i sig allvarligt när vi nu har investerat så mycket resurser i att utveckla det formella styrsystemet. Men de "standard operating procedures" som finns måste också följas av myndigheterna, och dessutom har de en verksamhet att sköta. Det saknas också arenor där tjänstemän ute i förvaltningen med erfarenheter av resultatstyrning kan lämna synpunkter och kritik. Systemets uppbyggnad ger små möjligheter och svaga incitament att lära på basis av egna erfarenheter.

Ett fjärde uppenbart problem är det *politiska ointresset*. Frågan är hur det kan komma sig att en verksamhet som ägnas så pass mycket resurser och som dessutom kallas (förvaltnings)politik, röner så svagt intresse hos politikerna. Det politiska engagemang som har funnits har i hög grad mnats fram av tjänstemän i behov av legitimitet. Det är nästan aldrig är politikerna som vill någonting, utan det är tjänstemän som vill att politikerna skall vilja (och att de skall vilja i enlighet med de regler för hur viljor skall utformas som systemet accepterar). Även sådana politiker som har "genomskådat" de problem som finns, har inte orkat "ta striden" med de dominerande ideologerna i byråkratin. Det finns knappast några politiska vinster att göra, vilket delvis kan förklaras av medias måttliga intresse för förvaltningspolitik och resultatstyrning. Det enda en bångstyrig politiker skulle kunna åstadkomma är förmodligen att få en betydande del av centralbyråkratin emot sig. Samtidigt bör noteras att resultatstyrningen har något att erbjuda både politiker och tjänstemän, vilket gör att många kanske är villiga att bortse från de nackdelar som modellen för med sig. Tjänstemännen kan lockas av den ökade handlingsfrihet som modellen tycks ge när detaljeringsgraden minskar i det formella reglerverket. För politiker kan det i en del fall vara lockande att slippa detaljfrågor och i stället ägna sig åt de "stora" och "viktiga" frågorna. I besparingstider, när besvärliga prioriteringar och nedskärningar måste göras, kan modellen också vara bekväm för politikerna – man delegerar besluten till myndigheterna. Samtidigt har det så här långt inte varit särskilt svårt för politikerna att frångå

modellen och ta delegerade frågor till sig som en blivit politiskt intressanta. Detta torde dock bli allt svårare i takt med internationaliseringen när frågor skapas och omskapas i otillgängliga och svåröverskådliga nätverk långt borta från politikerna på hemmplan.

Resultatstyrningen har som en följd av de skisserade problemen kommit att bli ett slags statsbyråkratins egen skyddade verkstad med ett relativt lågt omvandlingstryck. Enheterna i statsförvaltningen följer regler i sin hantering och de lyckas ofta på ett eller annat sätt hantera de ärenden och frågor som de får sig tilldelade. Men det sker sällan något systematiskt tänkande kring om man skulle kunna hantera frågorna på något annat sätt. Det finns en tidspress och de en utifrån kommande styrning som tillsammans skapar handlingsorientering, men det finns få arenor som gör det möjligt att utifrån erfarenheter från praktiken tänka systematiskt om vad man gör, hur man gör och om man skulle kunna göra något bättre. Erfarenhetsutbytet när det gäller sätten att organisera arbetet är mycket begränsat. Och i hög grad beror detta på att vi har ett relativt låst tänkande inom en begränsad krets av personer och organisationer.

Vad kan man då mot bakgrund av dessa iakttagelser säga om möjligheterna och förmågan att lära av erfarenheter? Lärande och organisation kan ses som lite motstridiga begrepp.<sup>23</sup> Organisatorisk handling förutsätter i hög grad att många tänker på ett likartat sätt och på att det finns vissa principer och procedurer som styr handlandet. Man skall inte alltid i en organisation behöva fundera så mycket över vad som är det bästa att göra. Med ensartade utgångspunkter skapas en förmåga att genomföra, som kan vara värdefull. Men det finns också en risk att man inte ser det som ligger utanför och bortom det dominerande tänkesättet. Att vara öppen för att man kanske ”göra fel saker”, tenderar att i någon utsträckning lösa upp organiseringen. Det är alltid en balansgång i organisationer mellan å ena sidan att skapa enighet kring vissa tankemönster och å andra sidan att ifrågasätta dominerande tankesätt.

Det var för övrigt sådana föreställningar som fick den förvaltningspolitiska kommissionen att i ett av sina delbetänkanden föreslå en keynesiansk förvaltningspolitik, dvs. att en del av förvaltningspolitiken alltid skall söka efter det annorlunda, det som inte lyfts fram med automatik och på detta sätt delvis motarbeta det som för tillfället är den dominerande trenden.<sup>24</sup> När de dominerande idéströmmarna säger ”management” skall förvaltningspolitiken, enligt detta synsätt, också rymma inslag som ifrågasätter ”management”. Och när de dominerande idéerna betonar ”centralstyrning” skall det också finnas inslag i förvaltningspolitiken som

---

<sup>23</sup> Weick och Westley 1996.

<sup>24</sup> SOU 1997:30.

aktivt ifrågasätter detta. Att föreslå att delar av förvaltningspolitiken skall vara motvalls är ett sätt att bygga in en förmåga att motverka den dominerande konjunkturen på idémarknaden – det ger en möjlighet att skapa mer av pluralism och alternativtänkande.

Det är förstås inte alls säkert att vunna erfarenheter leder till förändrat handlande.<sup>25</sup> I situationer som kännetecknas av oklarhet är det svårt att veta både vad som har hänt och varför, och handlandet kan mer styras av det som för tillfället är moderna idéer än av erfarenheter av tidigare handlande. Särskilt gäller det organisationer som inte får direkta och tydliga signaler från omgivningen. Det har i flera tidigare studier av reformer i organisationer visats att det – precis som i den reform vi diskuterar här – kan finnas svaga kopplingar mellan reformers retorik och reformers praktik, och att nya reformer ibland i ganska liten grad bygger på erfarenheter av tidigare reformer.<sup>26</sup> I teorier om erfarenhetsbaserat lärande brukar man betona fyra olika faser: konkret erfarenhet, reflektion, abstrakt begreppsbyggnad och utformandet av ny handling som i sin tur leder till nya erfarenheter.<sup>27</sup> Och så vidare. Skall vi bedöma reformarbetet i staten finns konkreta erfarenheter, men måttligt med reflekterande observation. Det finns en hel del av abstrakt begreppsbyggnad, men alls inte särskilt mycket av aktivt prövande av dessa teories ändamålsenlighet.

Ser vi erfarenhetsbaserat lärande som ett ideal, finns det mycket i övrigt att önska när det gäller statsförvaltningens reformarbete. I hög grad har reformerandet starkt kommit att betona det generella, det abstrakta och det dokumenterade.<sup>28</sup> Och det finns mycket som talar för förekomsten av s k kompetensfällor, dvs att statsförvaltningen har blivit duktigare och duktigare på att göra det som de faktiskt gör, och detta trots att det inte leder till några tydliga positiva resultat. Stimulansen att göra något annat blir därigenom svagare och svagare.<sup>29</sup> Risker för att kompetensfällor skapas är stora i den typ av självrefererande system som vi har beskrivit. Att det är en begränsad krets personer som har varit inblandade kombinerat med det faktum att det finns såpass begränsat intresse utifrån, gör att man bygger sig fast än mer i ”det som är”.

Man brukar i studier av lärande skilja mellan ”single-loop learning” och ”double-loop learning”. ”Single-loop learning” innebär att man modifierar

---

<sup>25</sup> March och Olsen 1976

<sup>26</sup> Brunsson och Olsen 1993, Jacobsson 1994.

<sup>27</sup> Kolb 1984, March och Olsen 1976, Granberg och Ohlsson 2000.

<sup>28</sup> ... snarare än det specifika, konkreta och upplevda. Mer Descartes än Shakespeare, som Toulmin skulle ha uttryckt det i sin ”Cosmopolis”. The Hidden Agenda of Modernity” (Toulmin 1990).

<sup>29</sup> Levitt och March 1988.

inom ramen för det dominerande sättet att tänka och handla.<sup>30</sup> ”Double-loop learning” ifrågasätter de grundläggande utgångspunkterna, dvs de idé- och tankemönster som skapar styrmodellen. Med ”single-loop learning” utvecklas styrmodellen (i det här fallet resultatstyrningen) hela tiden. Kritik hanteras genom att man modifierar kraven på regleringsbrev och redovisningar. Att förvaltningen verkar ha svårt att åstadkomma det som riksdag och regering enligt styrdokumentet vill, hanteras genom att ytterligare expandera och precisera styrningen och genom att öka myndigheternas krav på sig att redovisa vad man har gjort. En del av de aktiviteter som vi har redovisat kan ses som exempel på sådan ”single-loop learning”.

Det är också en vanlig diagnos när man diskuterar lärande att organisationer stundom förmår att modifiera sitt handlande inom ramen för ett givet tankemönster, men att de har svårare att förändra sitt grundläggande tankemönster. Men så är det inte riktigt här. Vi ser också - i den genomgång som vi har gjort i avsnitt 3-5 - stora brister i det som brukar kallas för ”single-loop learning”. Vi visade med flera exempel att organisationerna inte hade förmågan att ta tillvarata erfarenheter av sitt eget handlande. Information som inte var ”acceptabel” högre upp i hierarkin kunde ganska snabbt glömmas bort. Kritik även inom ramen för den av alla omfattade modellen med resultatstyrning ”försvann” på vägen genom organisationerna. Kritiska synpunkter redigerades och remissades bort, och det blev möjligt att fortsätta längs den enda vägen. Så det vi ser verkar vara en organisation med en betydande oförmåga att ta till sig erfarenheter.

Ett mer grundläggande problem gäller förmågan att fundera kring alternativa sätt att organisera och styra, dvs. att ifrågasätta de grundläggande utgångspunkterna för lanserade förändringar. När det gäller sådan ”double-loop learning” är oförmågan än mer slående. Alla problem som har uppstått har tolkats som implementeringsproblem, inte som modellproblem. Genom mer utvecklade modeller, mer genomarbetade planer och procedurer, bättre förberedda dialoger, mer utbildning har det antagits vara möjligt att skapa den resultatstyrning som antas leda till en bättre fungerande förvaltning. Här kan man peka på ett slags lärande som hela tiden har förstärkt det dominerande tänkesättet. Och allt detta har lett till en expansion i det proceduriella, dvs. ett i extremt hög grad reglerat system.

**Poängen med ”double-loop learning” är annars att man förmår att relatera de problem som uppstår till mer strukturella förhållanden, styrande värderingar och grundläggande tänkesätt. Lärande handlar då inte enbart om att modifiera det existerande handlandet utan att fråga sig och aktivt pröva om det är de rätta. Nya erfarenheter leder**

---

<sup>30</sup> Argyris 1990.

till ett aktivt prövande huruvida styrande värderingar och idéer är ändamålsenliga. Att de ledande ideologerna i statsförvaltningen har så svårt att redovisa några alternativa sätt att arbeta på än det som ryms i det s k Vesta-konceptet, kan således i sig ses ett tecken på att lärandet är alltför snävt orienterat. Skulle man hitta de mer ”systemiska fel” som finns och rikta åtgärder mot dessa, kanske det vore möjligt att åstadkomma potentiellt mycket stora förbättringar.<sup>31</sup>

Det finns en del blockeringar som försvårar lärande i statsförvaltningen. Vi beskrev ovan med många exempel hur styrsystemet med resultatstyrning har vuxit fram under en dryg trettioårsperiod. Där preciserades vilka principer som har dominerat, vilka personer och organisationer som utgjort hjärn-trusten och vilka procedurer som har använts. Vi såg också hur reformerandet i hög grad har varit förankrat i såväl en internationell diskussion om *new public management* som tendenser i samhället i stort som verkade för rationalisering och byråkratisering. Och ingen kan tvivla på att de system som har konstruerats både är rationella och att de har förstärkt byråkratin. Dessutom passar de tidens strömningar till den grad att de också kan presenteras som i framkant av utvecklingen, t.ex. i OECD-sammanhang.

När staten och statsförvaltningen kom att ställas inför utmaningen att anpassa sitt arbete till de krav som förorsakades av EU-medlemskapet, ifrågasattes heller inte principerna. För att använda ett vanligt begrepp när det gäller lärande hanterades det nya med hjälp av en slags ”dynamisk konservatism” – med en kedja av försvarsbeteenden.<sup>32</sup> Reformatorerna var till att börja med selektivt ouppmärksamma inför signaler om problem i praktiken, och alla diskussioner kom att handla om reformerandets implementeringsproblem snarare än om dess modellproblem. Erfarenheter från praktiken ledde i liten utsträckning till att de grundläggande föreställningarna utmanades. Sett utifrån ett lärandeperspektiv lämnar reformerandet en del i övrigt att önska.

## 8. Några idéer inför omtänkandet

Vi tror att det behövs ett grundligt omtänkande. Huvudproblemet menar vi är att det har saknats pluralism i tänkandet. I alltför hög grad har förvaltningspolitiken hanterats inom en begränsad krets av människor. Dessa är förvisso högst kompetenta, men de har aldrig på allvar tvingats att ifrågasätta de egna idéerna. Förvaltningsutredningens (tyvärr alltför snabbt bort-

---

<sup>31</sup> Senge 1990.

<sup>32</sup> Det är Donald Schön som har myntat begreppet dynamisk konservatism, och som faktiskt var ett begrepp som användes i en tänkvärd analys av svensk statsförvaltning från mitten av 1970-talet, nämligen Hans Esping och Måns Lönnroth (1974).

glömda...) idéer om att myndigheter inte själva förmår att ifrågasätta det de håller på med är lika aktuella i dag. Bland de organisationer som har stått i centrum för reformarbetet har det cementerats ett synsätt på styrning som blockerar nytänkande. Varje försök att skapa dynamik i styrningen av staten bör se till både att öka pluralismen och att verkligen ta tillvara de erfarenheter som finns. Vi hävdar således att reformerandet visserligen behöver göras om, men att det i första hand behöver ”tänkas om”. Vi skall avslutningsvis diskutera tre möjliga inslag i ett sådant nytänkande.

Vi menar för det första att det är rimligt att för det mesta tänka sig departement och verk som två medparter, där relationen i hög grad byggs kring tillit och förtroende. Verksamheten i staten bedrivs i allt högre grad över gränser: mellan stater, mellan sektorer och mellan organisationer. Det gäller för många, men inte lika mycket för alla delar av staten. Vissa är mer invävda än andra i en både europeisk och en global omvärld, men omgivningen för de flesta har förändrats. I denna omgivning skapas en hel mängd problem, lösningar, relationer och konflikter och det är betydelsefullt för förvaltningen att skaffa sig en god utblick, överblick och insikt i de förändringar som är på väg. Att i denna delvis nya europeiska värld bygga ett styrsystem som utgår från att den grundläggande konflikten (dvs. den som styr organiseringen) finns mellan departement och myndigheter är inte särskilt förnuftigt. Hela arsenalen av styrdokument och redovisningar som finns i dag är dock skapade med den utgångspunkten.

Den andra slutsatsen har att göra med den mängd av regler som har byggts upp för att möjliggöra resultatstyrningen i relationen mellan departement och verk. Det är en paradox att resultatstyrningen ackompanjeras av ett såpass genomreglerat system. Som en konsekvens av att bygga styrning på tillit och förtroende menar vi att resultatstyrningen behöver avregleras. Systemet för styrning inom olika områden bör byggas nerifrån. Medparterna – departement och verk – kan i hög grad själva komma överens om hur processerna skall se ut, vilken information som behöver utbytas och vilka arenor för gemensam reflektion och strategiutveckling som behövs inom deras respektive områden. Avsikten skall vara att skapa styr- och kommunikationsformer som underlättar verksamhet, inte former som i hög grad finns vid sidan av verksamhet. Detta skulle kunna kombineras med ett slags större återkommande (dock inte nödvändigtvis årliga) utvärderingar och revisioner, som granskar ändamålsenligheten.

Den tredje slutsatsen har just att göra med förmågan att lära. Förvaltningspolitiken bör på ett systematiskt sätt skapa möjligheter till ett mer utvecklat lärande, och det är ett lärande som bör inbegripa såväl



procedurer, kunskaper som principer.<sup>33</sup> Allt kan naturligtvis inte ifrågasättas hela tiden, men det bör finnas en systematik i att ta tillvara erfarenheter av olika styr- och kommunikationssystem från olika verksamhetsområden. Ifall vi får variation i uppbyggnaden av styrningen, kommer vi ju också att ha möjligheter att pröva och erbjuda olika alternativa sätt att styra och organisera. Och eftersom verksamheter både är innehållsmässigt olika och kopplade på varierande sätt till omgivningen, finns det all anledning att tro att det inte finns ett enda bästa sätt att organisera. Systemet skall göra det möjligt att lära av erfarenheter. Och i detta lärande bör staten ta hjälp också av andra organisationer och resurser än de egna närmast berörda myndigheterna.

Vi inser naturligtvis att det finns starka krafter som inte önskar en avreglering i den riktning som vi har skisserat, och vi är de första att vidimera detta som ett ärligt och uppriktigt motstånd. Det bygger på uppfattningen att det som vi skisserar är ståndpunkter konstruerade i elfenbenstorn, som genomförda inte skulle gagna vare sig den demokratiska styrningen eller förvaltningens effektivitet. Vi hävdar att det är tvärtom. Det existerande styrsystemet är delvis feltänkt, det är mycket dyrt och det skapar problem för verksamheten. Vår skiss till ny riktning bygger på erfarenheter, betonar reflektion och ett aktivt prövande av använda modeller. Den bygger på att förvaltningar är olika och på att vi i allmänhet har kompetenta och kvalificerade tjänstemän som försöker göra sitt bästa, även om de inte har en revisor eller controller hängande över axeln. Vi är tillräckligt pretentiösa för att påstå att det inte är vi som befinner oss i elfenbenstornet. Den som är förtjust i abstrakt begreppsbyggnad har inte så mycket att hämta i den här forskningen – däremot kan de med viss behållning läsa skriften *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*.

---

<sup>33</sup> Swieringa och Wirdsma skulle kalla detta för ett "triple-loop"-learning, och det handlar med våra begrepp om att både ifrågasätta vad man gör (procedurer), vad man vet (kunskaper) och vem man är och vill vara (identiteter och principer).

## 9. Referenser:

- Argyris, C., 1990, *Overcoming Organizational Defenses*. New York: Allyn and Bacon.
- Brunsson, N. och Olsen J.P. (red), 1993, *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*. Regeringskansliet. Finansdepartementet.
- Ehn, P. och Sundström, G., 1997, Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen. Ur *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. SOU 1997:15.
- Ehn, P., Erlandsson, M., Ivarsson-Westerberg, A. och Vifell, Å., *Processer i regeringskansliet - sex fallstudier*. Score working paper 2001:9.
- Esping, H. och Lönnroth, M., 1974, *Strategisk planering och den offentliga sektorns struktur*, Ds Ju 1974:10.
- Forss, K., 2000, *Vad kostar det att regera? En studie av regeringskansliets dimensionering nu - och i framtiden*. Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Ds 2000:27).
- Granberg, O. och Ohlsson, J., *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Jacobsson, B. (red), 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Jacobsson, B. och Sundström, G., 1999, *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Score-rapport 1999:10.
- Jacobsson, B., Lægheid, P. och Pedersen, O.K. (redaktörer), 2001, *Europaveje. EU i de nordiske centralförvaltninger*. DJØF-förlag.
- Kolb, D., 1984, *Experiential Learning*. New Jersey: Prentice Hall.
- Larsson, T., 1986, *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindström, S., 1997, *Att kunna hålla de andra krafterna stången. I Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen*. SOU 1997:15.
- Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997, *Att lära över gränser. En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete*. SOU 1977:33.
- Levitt B., och March, J.G., 1988, Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, vol 14, sid 319-340.
- March, J. och Olsen, J.P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsförlaget.

- Riksrevisionsverket 2001, *Remissvar på Ds 2000:63, PM 2001-03-05* (Dnr 22-2000-1619)
- Senge, P., 1990, *Den femte disciplinen*. Stockholm: nerenius & Santérus Förlag.
- SOU 1967:11-13, Statskontorets programbudgetutredning.
- SOU 1993:80, Statsförvaltningen och EG
- SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Rapport från den förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1997:15, Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen (förf Ehn, P. och Sundström, G.)
- SOU 1997:30, Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen (förf Jacobsson, B.)
- SOU 1997: Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen (förf Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K.)
- Statskontoret 1996, EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.
- Sundström, G., 1999, *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*. Score-rapport 1999:8.
- Sundström, G., 2000, "Ett relativt blygsamt förslag". *Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*. Score-rapport 2001:2.
- Swieringa, J. och Wierdsma, A., 1992, *Becoming a Learning Organization*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Toulmin, S., 1990, *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weick, K.E. och Westley, F., 1996, *Organizational learning: Affirming and Oxymoron*. Ur Clegg, S., Hardy, C. och Nord, W.R., *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.

# **Resultat utan lärande?**

**Bengt Jacobsson  
Göran Sundström**

Score Rapportserie 2001:15  
ISBN 91-89658-01-9  
ISSN 1404-5052