

En annan förtjänst hos avhandlingen är att Lindholm gjort ett lyckat urval av forskningslitteratur att relatera sina egna resultat till. De hänger inte i luften. Själva framställningen av den diskursiva utvecklingen hos SSU relateras också på ett klargörande sätt till den ideologiska utvecklingen och till politiken under perioden. Dessutom representerar avhandlingen alltså ett ambitiöst försök att empiriskt använda den inte helt lätthanterade 'Vad är problemet?'-ansatsen.

Boken har förutsättningar att bli till ett viktigt bidrag i forskningen om den svenska arbetarrörelsen och könspolitiken.

Referenser

- Bacchi, Carol Lee, 1999. *Women, Policy and Politics. The construction of policy problems*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Bachrach, Peter och Baratz, Morton, S., 1969. "Two Faces of Power", i Bell, Roderick, Edwards, David V. & Wagner, R. Harrison (red), *Political Power: A reader in theory and research*. New York: The Free Press.
- Hartmann, Heidi, 1986. "Det olyckliga äktenskapet mellan feminism och marxism. För en mer utvecklingsbar förening", i Ganetz, Hillevi, Gunnarsson, Evy & Göransson, Anita (red), *Feminism och marxism. En förälskelse med förbindar*. Stockholm: Arbetarkultur.

Mundebo, Ingemar (2008). *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning*. Stockholm: Stockholm University Stockholm Studies in Politics 121.

ERIK AMNÅ¹

1. Presentation

Ingemar Mundebo vill i sin avhandling undersöka resultatstyrningen i svensk statsförvaltning, främst hur den fungerar men också hur den borde fungera. Hans forskningsfråga formuleras som en jämförelse mellan vad han kallar program och formella regler å den ena sidan och den informella verkligheten eller verkligheterna å den andra. Statsmakternas avsikter är den normativa utgångspunkten, hans studie är en implementeringsstudie, en utvärdering.

Närmare bestämt vill han besvara tre frågor. För det första; i vilken grad kan och bör regeringen styra myndigheterna? När det gäller den konstitutionella utgångspunkten sammanfaller den med Förvaltningsutredningens trettio år gamla devis *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Dvs. myndigheterna är politiskt styrda av riksdagens och regeringens beslut ifråga om lagar, medel, intentioner, regler, ledning och lokalisering. Frihetsgraderna gäller sättet att arbeta och ärenden om myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller tillämpning av lag (RF 11:7). Vad avser den mer praktiska och tekniska delen, snarast alltså regeringens styrförmåga, bekänner han sig till en tro på att den kan och säger att vad han

1 Erik Amnå är professor i statskunskap vid Örebro universitet.
E-post: Erik.Amna@oru.se

vill ägna sig åt mer gäller vad som är lämpligt ifråga om metoder, doser och grader.

Mundebos andra fråga gäller vem det är som styr – politikerna eller tjänstemännen. Det formella svaret enkelt, den verkliga rollfördelningen betydligt oklarare delvis beroende på att politikerna ibland själva klampar in som utförare liksom myndigheterna å sin sida tar över både som målformulerare och rentav opinionsbildare. Men han uttalar samtidigt sympati för uppfattningen att självständiga professioner och förvaltningsapparater utgör ett demokrativärde.

Hans tredje och sista fråga är deskriptiv: vilka styrmedel står till förfogande och hur kommer de till användning?

Hans egen fallstudie rör alltså resultatstyrningen, en central del av finansmakten. Det är ett ”styrssystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot de uppställda målen.” (s 13). Han väljer resultatstyrningen som sitt forskningsobjekt av två skäl; dels har *statsmakterna* varit så upptagna med det under det senaste årtiondet, dels har *forskarna* debatterat det så flitigt, alltmedan rapport efter rapport från statsförvaltningen omvittnar dess genomslag och dess utvecklingspotentialer.

Mundebo vill besvara dessa tre frågor genom att gå igenom vetenskaplig litteratur och offentligt tryck samt genom att analysera åtta myndigheter från lika många departement representerande sju riksdagsutskott. Han intervjuar omkring 75 politiker och tjänstemän i riksdag, regeringskansli och myndigheter. De ställs inför ett femtontal frågor om resultatstyrningen. Dessa handlar främst om relationerna mellan regering och myndigheter, huruvida regeringen styr för mycket eller för litet, hur informationen om resultaten samlas in och analyseras, kort sagt hur re-

sultatstyrningsmetoden och resultatänkandet förverkligats under de senaste 20 åren.

Han koncentrerar sig på tiden mellan hösten 2002 och hösten 2006, alltså regeringen Perssons sista mandatperiod. Men hans normativa utgångspunkt utvecklas på grundval av tjugu års riksdags- och regeringsbeslut, 1985-2006. Arbetet bygger också på den ”insyn och erfarenhet av den offentliga förvaltningens arbete ./.” (s 44) författaren själv har skaffat sig.

Mundebo börjar med att beskriva resultatstyrningens framväxt inom ramen för hur förvaltningspolitiken utvecklades under framför allt 1970- och 1980-talen, då en backlash från de expansiva 1950- och 1960-talen skapade nya resursproblem, kostnadsproblem, effektivitetsproblem och byråkratiproblem. Han återger hur olika utredningar, regeringar och forskningsrapporter bedömt förvaltningspolitikens och resultatstyrningens framväxt under dessa årtionden. Hans historieskrivning följs upp av en samtidskaraktäristik; en möjligen förestående ”bred förvaltningspolitisk debatt” (s 77) under de närmaste åren, där statsmakterna tack vare en rad utredningsarbeten ställs inför ”en unik chans” (s 77) att skapa ”en samlad och genomtänkt förvaltningspolitik” (s 77) i harmoni med samhällsutvecklingen.

Efter att ha preciserat sina fyra huvudbegrepp, styrning, mål, resultat och resultatinformation, ger Mundebo sedan en översikt över resultatstyrningens konstitutionella och institutionella förutsättningar. Det handlar om sex principiella styrmedel som statsmakterna har till sitt förfogande: normgivningsmakt, finansmakt, organisationsmakt, utnämningssmakt, kontrollmakt och informell styrning.

I avhandlingens främsta empiriska del, kapitel 4, beskrivs och analyseras resultat-

styrningen för de åtta myndigheterna ur deras egen synvinkel men också från regeringskansliets och riksdagens synpunkt. De konkreta forskningsobjekten utgörs av budgetprocess, regleringsbrev, verksamhetsplan, årsredovisning samt mål- och resultatdialoger under åren 2002-2006. Hans avsikt är alltså att se i vad mån de mål som gällt för resultatstyrningen i ett kvarts sekel har uppnåtts i styrning av de åtta myndigheterna.

Av de sex mål Mundebo vaskat fram för resultatstyrningen, ger hans prövning bara godkänt på en punkt: kontrollen av statens finanser är god liksom effektiviteten och produktiviteten. Han ger nästan godkänt på en punkt: den formella och informella dialogen har blivit bättre – men det är fortfarande för mycket detaljstyrning. Men i övrigt blir betyget underkänt: Först och främst är målen för många, för omfattande och för detaljerade. Vidare har myndigheterna inte fått något ökat ansvar för att driva verksamheten – detaljstyrning pågår alltjämt, låt vara att myndigheterna fått mer att säga till om över organisation, personal, lokaler m.m. Och även om man kan notera en förskjutning från styrning på förhand till styrning i efterhand är redovisningen av resultat och måluppfyllelse otillräcklig. Slutligen stöter Mundebo på enstaka exempel på den pragmatism och verklighetsförankring som skall utmärka förändringsarbetet i statsförvaltningen men den är dessvärre otillräcklig och präglas av alltför mycket likformighet.

Denna bild av resultatstyrningens om än begränsade positiva resultat och begränsade måluppfyllelse analyseras avslutningsvis i fyra perspektiv: riksdagens, regeringens, myndighetens och medborgarens.

När det först gäller *riksdagens* roll i förvaltningspolitiken menar Mundebo att

den snarast har försvagats. Mekaniskt och närmast oengagerat granskar riksdagen regeringens målformuleringar och lika lojt redovisningarna av vad myndigheterna har uppnått. Bara i begränsad omfattning, menar Mundebo, fullgör riksdagen sin funktion i ansvars- och uppdragskedjan. Och den har själv bundit sig vid masten genom budgetlagen, de budgetpolitiska målen, det partipolitiska klimatet men också genom regeringar som de facto vilar på en riksdagsmajoritet. Målet från 1987 och framåt om en förstärkt riksdagsmakt har alltså inte uppnåtts. Tvärtom har riksdagens grundlagsfästa finansmakt övergått i regeringens händer. Riksdagen svinger medborgarna när den inte tar sitt ansvar för att bevaka deras intresse av en effektiv och rättssäker förvaltning. Och riksdagens ointresse får multiplikatoreffekter på andra styrningsnivåer.

När det sedan gäller *regeringen* är dess styrning mycket mer långtgående än vad som rimligen kan ha avsetts med formuleringar som ”övergripande mål och huvudsaklig inriktning”. Den förmår helt enkelt inte att leva upp till sina egna anvisningar, den kan inte prioritera och den kan inte låta bli att verklighetsfrånvänt beställa allsköns rapporter men utan känslighet för mångfalden i myndighetsvärlden.

Vad beträffar *myndigheterna* klagar dessa inte minst över regeringens klåfingrighet liksom på den brist på prioriteringar i regleringsbrev som skapar problem när resurserna är ändliga. Deras behov av konkreta och operativa mål tillfredsställs inte. Målen som de får är ofta för många, otydliga och motsägelsefulla. De är inte heller övertygade om att rapporterna de lägger ned tid på att sammanställa läses särskilt intensivt inom regeringskansliet.

Medborgarna, slutligen, ger förvaltningen den legitimitet den behöver för att kunna spela en demokratiskt trovärdig roll. Mun-

debo menar att deras byråkratikritik har dämpats på senare tid men bedömer samtidigt att deras förvaltningskunskaper är ringa. Å andra sidan, funderar han, kanske man inte kan begära att vare sig deras förmåga eller engagemang ska vara större än deras främsta representanters, riksdagsledamöternas.

Så när Ingemar Mundebo till sist fram till en slutsats, som bekräftar hans antagande och tes: ”resultatstyrningen är ett användbart och betydelsefullt styrmedel”. Den har för all del problem men den har också möjligheter. Nu behövs det en precisering och en debatt för att klargöra vilken förvaltningspolitisk väg som ska väljas framöver. Resultatstyrningens styrka är att den fört med sig mer av resultatänkande hos myndigheterna, dess svaghet att regeringen styr för detaljerat och formellt vilket skapar ett administrativt merarbete eftersom informationen inte används i regeringskansliet.

Svagheterna, vilka påtalats i åtminstone tio års tid, handlar dock inte främst om några inneboende *systemfel* i metoden, inte heller om några *genomförandefel*. Nej, Mundebo talar hellre om *utnyttjandefel*, överutnyttjande såväl som underutnyttjande. För att komma till rätta med dem måste förvaltningspolitiken präglas av långsiktighet, uthållighet och målmedvetenhet i stället för den turbulens som utmärkt det faktiska politiska ledarskapet och den administrativa och politiska oreda bland departementet och myndigheter som burit ansvaret för förvaltningspolitikens olika delar. Och förresten, menar Mundebo, bör man inte betrakta den resultatstyrning som vi faktiskt har som den mest intressanta styrmetoden. Styrning måste ske i samverkan mellan flera metoder. Mål och resultat, uppföljning och utvärdering måste vara viktiga inslag i all styrning av myndigheter som ska genomföra politikens

beslut men göra det under avsevärd frihet och ansvar.

2. Forskningsobjektets avgränsningsbarhet

Min första tvekan gäller hur väl forskningsobjektet avgränsas. Mundebo skriver:

Ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot de uppställda målen. (s 13)

... jag koncentrerar mig till resultatstyrning eller verksamhetsstyrning och berör inte sådana inslag i styrningen som medelshantering och redovisning (s 12)

Men man måste ifrågasätta själva möjligheten att lyfta ut resultatstyrningen ur sitt sammanhang. Det gäller dels budgetsammanhanget, dels det allmänna politiska sammanhanget. Författaren inser naturligtvis detta. Från första sidorna till sid 183 betonas också ”att min bild gäller just resultatstyrningsprocessen” (s 183) men samtidigt sägs att det är fråga om en ”betydelse som en av flera styrmodeller” (s 60) liksom att ”Styrning bör ske i samverkan mellan flera metoder” (s 189).

Ambivalensen och oklarheten på denna punkt borde ha ersatts med en större systematik eller åtminstone med tydligare distinktioner. Eftersom resultatstyrningen är synnerligen inbäddad i en rad andra styrprocesser och relationer finns annars risken att bedömningen av resultatstyrningen blir mer en bedömning av dess skiftande sammanhang än av just den styrmetoden.

3. Teori eller ideologi?

Avhandlingsprojektet har flera syften: deskriptiva, förklarande och utvärderande

men också normativa. I kontrast mot dessa mycket höga ambitioner ter sig den underutvecklade teoriansknytningen särskilt anmärkningsvärd och beklagansvärd. De teoretiska referenserna är mycket få och översiktliga. Varken allmän förvaltnings-teori eller implementationsteori åberopas systematiskt. Författaren säger sig hämta sina teorier från utredningar och politiska beslut (s 80). Det kanske ska tolkas som att han egentligen varit mest intresserad av att utvärdera en styrningspolitisk ideologi. Men de texterna ger honom naturligtvis ringa hjälp med att uppfylla alla de andra syftena. Denna teoretiska ytlighet får menliga återverkningar på avhandlingens möjligheter inte bara att leva upp till sina egna ambitioner. Förutsättningarna att bidra till såväl en upplyst självförståelse som en teoriutveckling reduceras betänkligt.

Inte heller gör Mundebo annat än en mycket knapphändig internationell jämförelse – samtidigt som han beklagande noterar förvånansvärt hur svensk förvaltningsdebatten har varit under 1980- och 1990-talen. Hans bundenhet till den svenska, men konstitutionellt och empiriskt kraftigt ifrågasatta, dualismen mellan regeringen och förvaltningen förstärker avhandlingens inåtskådande bias. Anslaget får dessutom en myndighetsbias, en analytisk slagsida.

4. Metod

Inbäddat i den till synes enkla och lättillgängliga texten finns dessvärre en otydlighet i några viktiga metodfrågor. Till exempel svävar man i okunnighet om vilken tid som egentligen jämförelsen gäller: Att den primärt gäller 2002–2006 motsägs av att så många av resonemangen refererar till omständigheter långt tidigare. Inte heller motiveras urvalet av myndigheter utifrån någon systematisk presentation eller hy-

potetisk diskussion kring vad skillnaderna dem emellan skulle kunna ha för betydelse för möjligheterna att fullfölja idéerna bakom resultatstyrningen. Svagheterna i dessa avseenden återspeglar bristen på ett teoretiskt ramverk.

Det finns också ett annat besvärande förhållningssätt ifråga om metod. Författaren har en jargong som försvagar inter-subjektiviteten. Det finns flera otydligheter ifråga om källhänvisningar. Man letar förgäves efter belägg för tämligen svepande påståenden. Ta t.ex. avsnittet om medborgarperspektiv i kapitel 5, sid. 176-77. Det är skrivet lättsinnigt och oinformerat. Det värsta är ändå inte att författaren åberopar en obelagd källa från Statskontoret utan att han förbigår en hel forskningsgenre om medborgarnas attityder till den offentliga förvaltningen.

En närbesläktad och genomgående metodkomplikation utgör också det sammansatta och växlande menoreflekterade författarjaget. Ibland talar *läroboksförfattaren*, närmaste folkupplysaren: Hur styrs Sverige? Vad är regeringen? Vad innebär att styra? Vad är riket? osv. i kapitel 1 och 3. Emellanåt hörs ett *statsråd* – och i sammanhanget inte vilket statsråd som helst utan just den budgetminister som 1977 hade ansvaret för den proposition som sanktionerar RRV:s förslag om att programbudgeteringen ska permanentas och övergå till ett statligt ekonomi-administrativt system (s 75, 77, 102). I vad som erinrar om en propositionstext skriver författaren här och var ”jag menar”. Efter att han exempelvis har tagit del av en rad kritiska synpunkter förblir han ”likväl” mer positiv (s 60).

Tämligen frekvent lyser också *myndighetschefen* fram – landshövdingen men framför allt generaldirektören. Kapitel 5, särskilt avsnitt 5.1 – t.ex. myndighetsavsnittet – utvecklas egentligen inte till nå-

gon förvaltningsrevisionell granskning av myndigheternas roll utan till en konsekvent *blaming the other*-strategi mot regeringen och dess oduglighet. Och författaren var ju inte vilken myndighetschef som helst utan var ju den som ställdes i ledningen för att finjustera tekniken i det styrssystem som han redan då trodde på.

Förvisso finns det också ett *forskarjag*, kanske särskilt i kapitel 4, sid. 128-134. Och det är också det som förmår att leverera ett forskningsbidrag. På en punkt når han längre än de flesta andra, nämligen ifråga om riksdagens marginalisering när det gäller ett av sina huvudinstrument: finansmakten. Det är initierat, skarpt och väl argumenterat. Det gäller delvis också motsvarande delar i hela kapitel 4.

På ynka tre rader meddelas läsaren att författaren är medveten om att hans bakgrund, framför allt tiden som chef för RRV, ”kan ha påverkat intervjuer och analys” (s 47). Men det sker ingen djupare reflektion över vad detta kan få för följder eller vilka extraordinära försiktighetsåtgärder som skulle kunna vidtas. Man kommer onekligen att tänka på författarens parti- och riksdagskamrat m.m. Gunnar Heléns memoartitel ”Alltför många jag”. I samma anda som Mundebo sätter de något magistrala avsnittsrubrikerna i kapitel 1 – vad är regeringen, vad är riket etcetera – borde Mundebo själv först både ha ställt och besvarat frågan *Vem är ”jag”?*

5. Analys, resultat och förklaringsförsök

Svagheter ifråga om teori och metod får återverkningar i analys och resultat. Avsaknaden av stringenta kriterier för att bedöma fullföljande eller avvikelser är diffusa. Grunderna för tolkningen av de sex jämförande empiriska slutsatserna, vilka vi för övrigt känner igen från utredning efter utredning, förblir oklara. Är det ex-

empelvis tecken på en ökad eller minskad styrning att målen från riksdag och regering är många, detaljerade och omfattande eller indikerar detta snarare motsatsen? Att myndigheterna inte fått ökat ansvar för verksamheten – motsägs inte det av att deras administrativa självständighet ökat? Att redovisningen av resultat och måluppfyllelse är otillräcklig – väger det tyngre än att förhandsstyrningen har minskat alldeles såsom modellen utlovat? En allmän slutsats om att god kontroll, effektivitet och produktivitet utmärker verksamheten saknar i allt väsentligt belegg. Även slutsatsen att verksamhetsförankringen och pragmatismen borde vara större påkallar en precisering i förhållande till att det redan förekommer en betydande variation. Utan en sammanhängande teori blir alla dessa utsagor i och för sig intressanta verklighetsomdömen. Deras empiriska skakighet i enskildheterna är emellertid betydande. De ackumuleras till en slagskugga av tvivel över den sammanvägda analysen.

Ett flerbottnat författarjag genljuder. I sammanfattningen på sid 185, om modellens outnyttjade möjligheter, förfäktas i samma stil att grundtanken fortfarande ”måste” gälla. I brist på en teori skapas utrymme för snarast ideologiska påståenden, en tro, en övertygelse. ”Jag menar”, säger författaren, ”att resultatstyrningen är ett användbart och betydelsefullt styrmedel...” likt en oomkullrunkelig riddare i ett förvaltningscivilisatoriskt projekt.

Vad är det då som kan förklara att politikerna betar sig så uppenbart osmart (s 147)? Författaren, som också önskar en förklaring, ägnar förvånansvärt litet möda åt att förstå politikernas letargi. Här och var finns spridda resonemang. Men det saknas en positionering gentemot de forskare som ändå inledningsvis åberopas och vars beskrivningar han i långa stycken de-

lar, men vars slutsatser han ratar. Att modellen delvis fallerar beror på att politikererna handlar varken långsiktigt, uthålligt eller målmedvetet (s 188). Det är denna mänskliga faktor – aggregerad till ett närmast demoniserande gruppkaraktistikum – som tycks förklara resultatet.

Då är min följdfråga: Vad kan detta i så fall bero på? Jag ser preliminärt tre alternativa förklaringar. Den första handlar om att resultatstyrning är *förvaltning*. Det är inte politikernas grej. Resultatstyrning är något som katten släpat in, ekonomiska experter som sitter i verk och utredningar utan parlamentarisk förankring – med undantag av Verksledningskommittén som faktiskt var en gammaldags kommitté i det avseendet, ledd av en docent i statistik. Förvaltningspolitik av det slaget är helt enkelt mycket förvaltning, men litet politik. Det är vare sig någon riktig politik eller särskild politik. Dvs. den kan inte särskiljas från vanlig politik. Här kan man möjligen se att det går en tråd, en grå tråd, om man så vill från Feldt till Mundebo. (Är resultatstyrningen – ett licentiatprojekt?) En metod som får politiken att skimra lika färgstarkt som halmen i en halmhatt. Förvaltningspolitik blir blodfattigt, lustbefriat, pliktskyldigt, krystat. Men något som mestadels skolade akademiker gärna med ekonomisk inriktning är sympatiskt inställda till. (Och i takt med att den akademiska nivån bland regeringsledamöterna sjunker under det kvartss sekel vi talar om, desto mindre blir det politiska intresset för styrmodellen på statsmaktsnivå). Är det exempelvis detta som för 40 år sedan gjorde Sträng så ointresserad; programbudgeteringen försåg den gamle lantarbetarombudsmannen med en typ av hängslen och svångrem som inte passade honom. Men inte ens han förmådde att hålla den helt ifrån sig. I varje fall inte formellt. Är det detta som häromåret fick den gam-

la skogsarbetarombudsmannen och kommunalpolitikern Sven-Erik Österberg att pressa fram en pliktskyldig, offentlig syn-dabekännelse och lova botgöring inför styrmodellernas församlade överstepräster på Statskontorets seminarium:

Målstyrningen i den svenska förvaltningen har diskuterats från och till under en lång rad år. I stora drag tycker jag att den fungerar tillfredsställande. Men det hindrar naturligtvis inte att den kan bli ännu bättre.

/Det är/ ... nödvändigt att målförmuleringarna från riksdag och regering blir tydligare. Vi politiker måste bli bättre i det avseendet.

(Ur Lemne (red.). Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium (2006). Stockholm: Statskontorets småskrifter nr 1, s. 15)

Om den första förklaringen alltså skulle vara att politiker säger nej till resultatstyrningen därför att den handlar om förvaltning, är den andra snarast motsatsen: Resultatstyrning är politik som draperats till förvaltning – förvaltning som *politik*. Det är ekonomernas politiska program för att betvinga politikerna. Mundebo approachar själv ett sådant perspektiv på sid. 182 ff. Där visar han faktiskt prov på viss empati med de närmast frånvarande statsråden i flera led av resultatstyrningsprocessen och som gör att tjänstemännen, som Mundebo säger, är ”in command”. På sidan 188 nämner han t.o.m. ordet *maktkamp*. Förvaltningspolitiken hotar avvärpa politiken. Om den första förklaringen hävdade att förvaltningspolitik är politiskt relativt ointressant, går den andra förklaringen ut på att det är alltför politiskt för att anföras tjänstemän och myndigheter. Därför ställer politikerna inte upp på den formbundenhet som resultatstyrningen

anvisar utan utvecklar istället mer informell styrning.

Den tredje förklaringen, till sist, lämnar individ- och mikronivåerna för att i stället handla om institutionerna. Förvaltning är politik och politik är förvaltning. I den artrika florin av förnämliga kommittébetänkanden finns det ett som sticker ut, den parlamentariska Länsdemokratiutredningen. I ”Förvaltning och folkstyrelse” från 1968 rapporterar den om något nytt och omvälvande:

Förvaltningsmakt och regeringsmakt har identifierats med varandra, såväl i riksdagsdebatterna som i valrörelserna. Förvaltningen uppfattas inte längre som ett förmedlande organ mellan Kungl. Majt och folket, utan som ett instrument för att förverkliga folkstyrets intentioner. Regeringens politiska förtroende hos väljarna har p.g.a. dessa förhållanden i ökande omfattning kommit att bli beroende av den expanderande samhällsförvaltningens effektivitet och förmåga att fullfölja intentionerna. (SOU 1968:47, sid. 26).

Kan det vara i en sådan institutionell sättning, vilken av allt att döma pågått under de fyra decennier som därpå följde, som man ska söka förklaringen till resultatstyrningens tillkortakommanden, dvs. förvaltning och politik kan inte längre åtskiljas. Därför bygger också resultatstyrningen på en felsyn. Politik är förvaltning (men inte förvaltningspolitik) och förvaltning är politik. Resultatstyrningens ideologi fejkar en tudelning som för länge sedan vittrat bort. Det var länge sedan government övergick i governance.

Myndigheter och regeringskansli har flutit samman. Jag tänker på flera av Mundebos beskrivningar. Han antyder ministerstyre gentemot Vägverket i Trollhättepaketet (s 137). EU-arbetet innebär en extra skjuts i den riktningen. Naturvårdsver-

ket är ett annat exempel i det avseendet. Myndigheter och regeringskansli, tjänstemän och politiker, är så inflätade i varandra att gamla ideal om ansvarsutkrävande, tudelning mellan regering och ämbetsverk, ordnade formella dialoger, etcetera ter sig obsoleta. Ja, t.o.m. de politiska partierna flyttar ju in i riksdags- och regeringskansli och för den delen även region-, landstings-, stads- och rådhus. Långsiktigheten förkortas, inte bara det att den treåriga budgettiden har kraschat. Den formaliserade, ordnade styrningen är dömd att bli en rent symbolisk affär. Styrning är det som vare sig sker i förväg eller i efterhand utan medan verksamheterna pågår.

Utan att märkvärdiggöra just dessa preliminära förklaringstyper får de illustrera det slags öppet sökande resonemang som hade kunnat göra avhandlingen mer självständig och mindre förutfattad. Det hade övertygat mer om författaren låtit sina mer individbaserade förklaringar utsättas för sådana prövningar mot mer institutionell-teoretiskt orienterade resonemang.

6. Slutomdöme

Min granskning av Ingemar Mundebos avhandling har blottlagt en underutvecklad teorianslutning och en låggradig intersubjektivitet. Metodkvaliteten sänks också av ett tilltrasslat författarjag. Eftersom detta aldrig riktigt reds ut trängs identiteten som självständig forskare genomgående men omväxlande med andra identiteter på ett sätt som i somliga stycken ger analysen en slagsida, en partiskhet.

Studiens styrka, slutligen, är tvåfaldig. Tack vare språket och strukturen lyckas författaren verkligen med föresatsen att göra den ”rimligt kortfattad, väl presenterad, rolig att läsa och begriplig” (s 49). På särskilt en punkt lämnar den utan tvivel också ett självständigt bidrag. Det gäller beskrivningen av ett led som ofta försum-

mas när den så kallade styrkedjan ska analyseras; riksdagens utövande av finansmakten.

Replik

Jag kan instämma i flera av de synpunkter som Erik Amnå framför i sin anmälan av min avhandling *Hur styrs staten?* På flera punkter har jag dock en annan mening. Jag vill främst kommentera vad han säger om metod och teori.

Jag har granskat hur styrningen, framför allt resultatstyrningen, fungerar inom åtta myndigheter och inom riksdag, regering och regeringskansli. Amnå ifrågasätter "möjligheten att lyfta ut resultatstyrningen ur sitt sammanhang". Jag menar att jag inte "lyft ut" utan snarare "satt in" resultatstyrningen i sitt sammanhang som en av flera metoder att styra. Jag har också angett skäl för att närmare granska just den metoden. Om jag inte varit tillräckligt tydlig är ju det beklagligt, men jag har faktiskt i varje kapitel betonat sambanden mellan olika styrformer, detta utan att känna någon som helst "ambivalens", som Amnå uttrycker det.

Amnå menar att jag inte tillräckligt motiverat mitt urval av myndigheter och att jag närmare borde ha diskuterat vilken betydelse skillnaderna myndigheter emellan skulle kunna ha för möjligheterna att fullfölja idéerna bakom resultatstyrningen. Jag har redovisat att min utgångspunkt vid urval var att få en rimlig bredd av myndigheter av olika karaktär och storlek, olika verksamhetsområden och verksamhetsformer samt olika ledningsformer, samtidigt som jag ville få en rimlig bredd i fråga om departements- och utskottsområden. Mitt urval uppfyllde de kriterierna.

Jag skulle naturligtvis kunnat välja andra myndigheter. Jag studerade under några år

material (regleringsbrev, verksamhetsplaner, årsredovisningar m.m.) från ett 15-tal andra myndigheter utan att utnyttja detta material som källor utan mera som en allmän orientering. Jag tror fortfarande att det urval jag gjorde var relevant och att jag idag skulle ha valt samma myndigheter som jag då gjorde.

Amnå menar att jag borde närmare ha diskuterat vad skillnaderna myndigheter emellan har för betydelse för möjligheterna att fullfölja resultatstyrningens idéer. Jag funderade mycket kring detta under avhandlingsarbetet och skriver om likheter och skillnader i fråga om styrning av olika myndigheter. Jag menade att exempelvis regleringsbrev inte är tillräckligt verksamhetsanpassade. De skrivs efter en mall som säger att alla regleringsbrev skall vara så lika som möjligt. Det är lättare att fullfölja centrala idéer inom resultatstyrningen i myndigheter med mera konkreta mål mätt i bestämda data än i myndigheter med mera allmänna mål, "verka för" etc. Jag funderade också mycket över resultatstyrningens personberoende, och fann, föga överraskande, att det fanns ett sådant beroende, men jag fann det också svårt att kvantifiera och verifiera detta och var därför kanske inte tillräckligt utförlig på de punkterna.

Amnå menar vidare att mina teoretiska referensramar är mycket få och översiktliga samt att jag gör mycket knapphändiga internationella jämförelser. Det ligger en del i den kritiken, även om många sådana referenser finns i avhandlingen. Min uppgift var ju att göra en utvärdering av resultatstyrningen som styrmetod och att göra en fördjupad analys av några centrala problem inom *svensk* förvaltning och styrning. Då var det naturligt att som utgångspunkt ha de mål som riksdag och regering bestämt för denna styrning och sedan jämföra med utfallet ett antal år senare, i

mitt fall i huvudsak beslut främst åren 1987 och 1998 och utfall åren 2002-2006.

Jag nämner – och enligt min uppfattning i tillräcklig omfattning – de källor och den litteratur som belyser dessa beslut och redovisar framför allt utfallet under nämnda år. Jag redovisar de förtjänster och de brister som styrmodellen har. Jag medger att min redovisning kunde ha vunnit på utförligare internationella jämförelser. Men jag studerade ingående ett tiotal internationella, framför allt amerikanska arbeten, och mera kursivt ytterligare ett tiotal, men – uppriktigt sagt – de tillförde mig värdefull allmänorientering men ingen djupare kunskap om hur den *svenska* resultatstyrningen fungerade. Detta kanske berodde på att författarna inte hade några djupgående kunskaper om den speciella svenska förvaltningsmodellen med administrativt självständiga myndigheter och om resultatstyrningens utformning i denna svenska modell. Jag nämner dock några arbeten av värde för min analys av några centrala problem inom styrningen. Kanske hade en större utförlighet kunnat bidra till att avhandlingen blivit tydligare, fast tydlighet var inte den främsta egenskapen hos de böcker jag läste.

Störst problem tycks Amnå ha med mina olika ”författarjag”. Vem är jag: Läroboksförfattare, politiker, myndighetschef, forskare? Han menar att min avhandling präglas av lågradig intersubjektivitet och tilltrasslat författarjag.

Det Amnå uppfattar som ett problem uppfattar jag som en tillgång, en forskare med tidigare erfarenhet och insyn i vad han skriver om. Åren 2005-2007, då jag skrev huvuddelen av avhandlingen, fanns endast ett jag, ett forskarjag. Jag skrev några läroböcker under 1960-talet och lärde mig då att försöka skriva kort och enkelt.

Då jag skrev avhandlingen såg jag den som en akademisk avhandling i statsvetenskap, men jag ville också skriva en informativ och läsvärd produkt för de många inom förvaltningen som inte är statsvetare. Min politiska del av livet, som riksdagsman och statsråd, avslutade jag 1980, och min tid som myndighetschef, senast som generaldirektör för riksrevisionsverket, avslutade jag 1993.

Sålunda, i början av 2000-talet fanns ett jag, en nyfiken forskare med en för rollen ovanlig och värdefull bakgrund. Den bakgrunden medförde att jag hade förmåga att läsa – om man så vill genomskåda – texter och att föra djupgående och initierade samtal med de personer jag intervjuade.

Slutligen läste jag med stort intresse vad Amnå anger som tre alternativa förklaringar till frågan om vad nuläget inom styrningen av den svenska förvaltningen beror på. Jag skulle kunna ha skrivit något liknande. Då hade jag emellertid fått utnyttja inte bara mitt forskarjag, utan också återuppliva framför allt mitt gamla politikerjag. Om jag skulle ha gjort det hade jag kanske framför allt instämt i hans tredje alternativ, alltså att myndigheter och regeringskansli har flutit samman, och tillagt att regering och regeringskansli (som ju faktiskt också är en myndighet) har flutit samman. Då blir, som Amnå säger, formaliserad styrning av svensk modell en mera symbolisk affär. ”Vem styr vem?” blir en än mera svårbesvarad fråga.

INGEMAR MUNDEBO¹

1 Ingemar Mundebo är fil. lic. i statskunskap 1964 och fil. dr i statsvetenskap 2008. Han är f.d. generaldirektör i Riksrevisionsverket, f.d. landshövding, statsråd och riksdagsman.

E-post: Ingemar.Mundebo@telia.com