

Framväxten av granskningsamhället – en fråga i författningspolitisk skugga

Shirin Ahlbäck Öberg

Med en stor offentlig verksamhet växer behovet av fungerande granskning. Information om våra offentliga medel använts på ett ändamålsenligt eller korrekt sätt är helt enkelt en förutsättning för att vi ska ges en reell möjlighet att – om så behövs – utkräva ansvar. Olof Petersson poängterar i *Metaforernas makt* att en av de viktigaste förutsättningarna för ett fungerande ansvarsutkrävande är att medborgarna har tillgång till denna typ av information, så att de självständigt kan bilda sig en uppfattning om huruvida politiken varit framgångsrik eller inte (Petersson 1987: 154). Utan kunskap och information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete står vi alltså dåligt rustade inför vår rätt att utkräva ansvar av de styrande (Ahlbäck 1999: 37ff).

Men granskningen av rikets styrelse och förvaltning tycks utgöra en marginell konstitutionell fråga, vilket framgår oavsett om vi tar avstamp i den politiska diskussionen inför införandet av den nya regeringsformen på 1970-talet, eller om vi tittar på de förslag som nu föreligger med anledning av den nyss genomförda Grundlagsutredningen. Sedan reformen på 1970-talet innehåller vår regeringsform ett helt kapitel med rubriken *Kontrollmakten* (RF 12 kap.), och detta i kombination med att det av samma regeringsform framgår att det är en huvuduppgift för riksdagen att granska den verkställande makten (RF 1:4) skulle kunna vittna om att kontroll och granskning av den offentliga förvaltningen var en central författningsfråga i vårt styrelseskick.¹ Formellt sett finns det flera möjligheter för enskilda medborgare, riksdag såväl som regering att kontrollera den verksamhet som förvaltningen bedriver. Den svenska författningen ger oss inte bara förutsättningar att utöva kontroll genom till exempel offentlighetsprincipen, utan grundlagen föreskriver i just det tolfte kapitlet om vissa speciella institutioner med uppgift att granska förvaltningens arbete.²

Detta innebär, enkelt uttryckt, att förutom de möjligheter att kontrollera regering och statsförvaltning som är inbyggda i parlamentarismen, kan riksdagen således utöva kontroll över både regering och statsförvaltning

genom de sju kontrollinstitut som finns föreskrivna i regeringsformens tolfte kapitel: konstitutionsutskottet (KU), statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaring, interpellations- och frågeinstitutet, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen och åtal mot justitieråd och regeringsråd. Vid en noggrannare genomgång av dessa institut är det svårt att urskilja någon medveten tanke vad gäller institutens målgrupp och granskningsmandat.³ Skarp kritik har mycket riktigt riktats mot den osammanhängande utformningen av kontrollmakten. Kritiken går i korthet ut på att det kapitel i vår regeringsform som reglerar kontrollmakten inte grundar sig på någon helhetssyn på de funktioner som det är fråga om, och att de ansvariga politikerna alltså inte lade ned vare sig tankemöda eller intresse i denna del.

Vid ett närmare studium av 12 kap. finner man en kontinuitet med den äldre författningen sådan den kom att tillämpas i praxis, som är kanske mer påtaglig än inom något annat kapitel i författningen. [...] Viljan till nyskapande var ringa, intresset för enskildheterna ännu mindre. Någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet förekommer inte i förarbetena. (Sterzel 1988: 677)

Med andra ord var det så att flera av kontrollinstrumenten – KU:s granskning, interpellationer och frågor, riksdagens ombudsmän och dåvarande riksdagens revisorer – ärvdes rakt av från den gamla regeringsformen, som ju byggde på principen om maktindelning. Sammanfattningsvis konstaterar Sterzel att intrycket närmast är att man samlat upp och fört samman en del institut som ”blivit över” och som i någon ibland minimal mening har koppling till ”kontroll” (Sterzel 2008: 253). Detta blir särskilt besynnerligt eftersom regeringsformen föreskriver att granskningen av regeringen och förvaltningen är en av riksdagens huvuduppgifter (se not 1).

Mot bakgrund av detta framstår den nyligen avslutade Grundlagsutredningens slutsats vad gäller kontrollmakten märklig. Som bekant hade utredningen som uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen, men i sitt slutbetänkande anför utredningen kort att ”[d]et finns inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten” (SOU 2008:125: 286). En syn som även präglar den efterföljande propositionen: ”Regeringsformens system med de olika kontrollmedlen har i allt väsentligt fungerat väl. Det saknas därför anledning att göra några mer genomgripande förändringar av den grundläggande strukturen i bestämmelserna om kontrollmakten” (prop. 2009/10:80: 112).

Men innebär detta då att granskningen och kontrollen av den offentliga förvaltningen är helt utvecklade i vår tid? Paradoxalt nog så är detta inte fallet, utan vad vi under en lång tid har kunnat iaktta är snarare framväxten av ett regelrätt granskningssamhälle. Denna utveckling – som haft långtgående konsekvenser för den offentliga verksamheten – hänger dock inte samman med författningsdiskussioner bland våra folkvalda företrädare om hur den offentliga verksamheten bör bedrivas eller kontrolleras. Sådana diskussioner lyser snarare med sin frånvaro (Ahlbäck 1999; Wockelberg 2003). Däremot har metoder för granskning och utvärdering av den offentliga verksamheten utarbetats och lanserats inom ramen för regeringens styrning av sina myndigheter (ibland kallad den inomstatliga styrningen). I vårt land finns det alltså en intressant, och rent av besvärande, diskrepans mellan konstitutionellt utvecklade institutioner för granskning och kontroll och det förhållande att offentlig politik idag *de facto* granskas och utvärderas som aldrig förr. Denna diskrepans för med sig åtminstone två problem som jag i detta sammanhang vill diskutera: a) det är inte våra folkvalda som sätter dagordningen för hur kontroll och granskning ska gå till i det svenska styrelseskicket, trots att det är just de som äger denna kompetens, och b) framväxten av det som ändå kan betecknas som ett granskningssamhälle innehåller avvägningar som på grund av frånvaron av sådana principdiskussioner inte blir tillräckligt belysta. Bland annat handlar det om vilken granskningsdoktrin som tillåts dominera, ett val som har både för- och nackdelar, men som oavsett vilket innehåller avvägningar som bör explicitgöras.

Givet den magra författningspolitiska diskussionen måste vi skifta fokus från det som faktiskt är grundlagsreglerat (det vill säga har varit föremål för de politiska partiernas överväganden), till det sammanhang där granskningen av den offentliga verksamheten *de facto* är utformad (regeringen och dess tjänstemän). För att förstå utvecklingen på området behöver vi dock först få klart för oss vilka granskningsdoktriner som står emot varandra. Jag kommer därför i det följande att anknyta till en klassisk debatt om förvaltningens ansvarighet, som avtäckar olika syn på förvaltningens behov av granskning. Med hjälp av denna debatt kommer vi att kunna sätta fingret på vilken granskningsdoktrin som är den dominerande i vår tid.

TVÅ GRANSKNINGSDOKTRINER

En given utgångspunkt när det gäller att fixera olika granskningsdoktriner är en klassisk debatt från 1940-talet mellan statsvetarprofessorerna Carl Friedrich och Herbert Finer som just handlar om hur en ansvarig förvaltning ska tillförsäkras (Friedrich 1940; Finer 1941). De båda professorernas ställningstaganden utgör illustrativa ytterpoler i frågan om hur förvaltningens förehavanden bör granskas. Amerikanen Friedrich menar på ett påfallande modernt vis att politik och förvaltning inte går att hålla isär eftersom politik formuleras och implementeras mer eller mindre samtidigt:

Public policy is being formed as it is being executed, and it is likewise being executed as it is being formed. (Friedrich 1940: 6)

På frågan hur den icke folkvalda förvaltningen under sådana omständigheter ska kunna hållas demokratiskt ansvarig, hänvisar Friedrich till tjänstemannens *inner check* (ung. inre kontroll), det vill säga till ett slags tjänstemanna- och professionsetik. Det administrativa ansvaret ska garanteras av förvaltningstjänstemännens plikt känsla gentemot allmänheten, respekt för den egna offentliga verksamhetens mål och regler i kombination med yrkesskicklighet och professionellt omdöme. Förvaltningens ansvarighet hänger således i Friedrichs modell på den enskilda tjänstemannens moral och professionella etik och bygger i långa stycken på tilltron till att allt kommer att gå rätt till och att det därför inte finns några misstag att upptäcka. Friedrich driver synpunkten så långt att han över huvud taget inte lämnar något utrymme för externa granskare, vilka han menar inverkar menligt på tjänstemännens motivation och kreativitet. Ansvarighet hos förvaltningen ska lockas fram och inte framtvingas (ibid.: 19).

Mot denna syn invänder engelsmannen Finer, som med emfas betonar att man i stället för att ge förvaltningen nya former av ansvar till varje pris bör begränsa dess inflytande. Finer förespråkar alltså en strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning, där förvaltningen på Weberskt vis ska hållas i strama tyglar. Nyckeln till förvaltningens ansvarighet är i Finers resonemang underordning och extern kontroll:

Democratic government proceeded upon the lines mentioned because the political and administrative history of all ages, the benevolent as well as the tyrannical, the theological as well as the secular, has demonstrated without the shadow of a doubt that sooner or later there is an abuse of power when external punitive controls are lacking. (Finer 1941: 337)

Friedrichs ansvarighetsmodell bygger således på en tilltro till människans sannfärdighet, medan Finers inställning är mer hårdkokt då hans argument snarast bygger på antagandet om att maktmissbruk i förvaltningsledet oundvikligen förekommer. Enligt Finer ska politik i det demokratiska styrelseskicket alltid kunna härledas till den parlamentariska styrkedjans maktkälla – folket – och eventuellt handlingsutrymme för förvaltningen att fatta beslut uppfattar han därmed som illegitim maktutövning. Detta förhållningssätt måste emellertid i perspektivet av framväxten av den moderna välfärdsstaten anses vara alltför strängt. Inte minst med tanke på att staten överlätit en hel del av besluten i genomförandeprocessen till särskilda (ibland legitimerade) – professioner.⁴ Friedrich uppfattade redan för sjuttio år sedan att statens uppgifter och åtagande var så omfattande att den strikta uppdelningen mellan politiskt beslutsfattande och neutralt verkställande inte överensstämmer med det politiska systemets verklighet. Utvecklingen av välfärdsstaten har dessutom förstärkt detta på ett svår-förutsebart sätt, och statens åtaganden är i dag så pass omfattande att politikerna omöjligen kan fatta beslut i varje enskild fråga. Tvärtemot Finers hållning tvingar tidsaspekten och utrymmet för situationsanpassning de politiska församlingarna att delegera beslutandemakt till förvaltningen (jfr Rothstein 2010: 11f). En delegering som rimligen bör hållas under någon sorts uppsikt.

FRAMVÄXTEN AV GRANSKNINGSSAMHÄLLET

I denna diskussion står alltså två granskningsdoktriner mot varandra: den ena, som har tjänstemännens professionella och etiska förhållningssätt (den inre kontrollen) som utgångspunkt, mot den andra idén, som ser en nödvändighet med extern granskning. När det gäller granskning av offentlig verksamhet är det naturligtvis inte vattentäta skott mellan dessa två granskningsmetoder; uttryck för båda doktrinerna återfinns i dagens svenska styrelseskick. Men den intressanta frågan är förstås vilken doktrin som i vår tid vunnit störst gehör. Vilken väg har man i det svenska fallet valt då granskningen av offentlig verksamhet ska tillförsäkras, var har tyngdpunkten lagts? Svaret är ganska enkelt: sedan ett par decennier är det den externa granskningen som är den övergripande normen och därmed den modell som fått verka organiserande för hur granskningen av offentlig verksamhet ska se ut. Det finns många uttryck för detta. Inte minst bygger systemet med mål- och resultatstyrning på en uttalad idé om

utflödeskontroll, där just återrapportering och utvärdering av verksamheten är en central komponent. Vidare kan vi avläsa den externa granskningens primat bara genom att studera inrättandet av särskilda myndigheter för granskning och utvärdering, men även ”vanliga” myndigheters verksamhet präglas i allt större utsträckning av uppföljning och utvärdering (Lindgren 2006: 14).

Om vi börjar med att precisera den första iakttagelsen: Regeringen utfärdar årligen ett regleringsbrev för varje myndighet, och i dessa regleringsbrev har kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärpts över tid. Flera av de återrapporteringskrav som regeringen ålägger sina myndigheter är av karaktären att de kräver omfattande utvärderingar som binder stora resurser hos myndigheten (SOU 2007:75: 120). Med andra ord finns det redan i utgångsläget i dag inbyggt i grundstrukturen för den offentliga förvaltningens verksamhet att ägna sig åt utvärderande verksamhet, och detta är en utveckling som tagit riktig fart sedan 1990-talet.⁵

I argumenteringen om den externa granskningens landvinningar bör uppmärksamhet också riktas mot inrättandet av särskilda myndigheter för just utvärdering och granskning. Flera myndigheter har i sina instruktioner getts generella eller specifika uppdrag att ägna sig åt granskning eller utvärdering av offentlig politik. Om vi börjar med myndigheter med generella utvärderingsuppdrag – utöver andra uppgifter – så kan Skolverket, SIDA, Boverket och Socialstyrelsen nämnas (ibid.: 121).

Vad gäller myndigheter med utvärdering och granskning som sin huvudsakliga uppgift kan för det första konstateras att det inrättats en uppsjö av särskilda sektorsmyndigheter för just utvärdering och granskning av politik inom ett givet policyområde (med eller utan tydlig forskningsinriktning), till exempel Statens skolinspektion, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Institutet för utvärdering av internationellt samarbete (SADEV), Tillväxtanalys, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU). Dessutom tillkommer de renodlade utvärderingsmyndigheterna som Statskontoret och Riksrevisionen, vars huvuduppdrag är att på olika sätt utvärdera och granska hela den statliga verksamheten, alltså inte bara en särskild sektor. Inrättandet av den nya myndigheten Riksrevisionen (2003) är i sig en manifestation av den externa granskningens dominerande ställning, och det konstitutionella uppgraderandet av just denna institution hänger tätt ihop, menar jag, med dess nära samband med ekonomistyrningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det de senaste decennierna skett en genomgripande förändring av vad myndigheter ägnar sig åt i sin dagliga verksamhet; till en inte ringa del handlar det om att mobilisera resurser för att såväl utvärdera och granska politik som att själv låta sig utvärderas och granskas. Den av regeringen tillsatta Styretredningen anger i en försiktig skattning att omfattningen av utvärderingsverksamheten hos myndigheter och Regeringskansliet årligen uppgår till cirka 2–3 miljarder kronor (SOU 2007:75: 141), och då är alltså kostnaderna för detta i landets alla kommuner inte medräknad. Hur vi än mäter och resonerar står det klart att den offentliga verksamheten har genomgått något av en utvärderingsexplosion sedan 1990-talet, och det är alltså en omläggning av myndigheternas verksamhet som inte kan spåras till en principiell diskussion mellan våra ledande politiker. Denna utvärderingsexplosion lyfter Michael Power fram och granskar kritiskt i sin bok *The Audit Society* (1999). Power argumenterar för att denna utveckling har lett oss in i ett granskningssamhälle och att denna utveckling – tvärtemot vad som förmodligen var avsikten – för med sig vissa risker.

VAD VINNAR MAN, VAD FÖRLORAR MAN?

Det finns åtminstone två orsaker till att det funnits god jordmån för framväxten av granskningssamhället. Den ena hänger ihop med att de offentliga åtagandena över tid har blivit fler och mer omfattande, och de styrande kan inte på förhand vara säkra på att de avsedda effekterna kommer att uppnås. En policy kan helt enkelt bygga på felaktiga antaganden om orsak och verkan (felaktig *policyteori*), eller också finns det oförutsedda målkonflikter mellan olika reformer. Politiska beslutsfattare måste hela tiden vara beredda att utvärdera effekterna av besluten och vid behov korrigera felaktigheter och lära av misstag (se Hermansson 2002 för diskussion om den demokratiska reformismen).

Den andra orsaken handlar om att nya metoder som mål- och resultatstyrning automatiskt innehåller en delegering av beslutande- och genomförandemakt till förvaltningen, och denna delegering medför ett inbyggt informationsbehov eftersom delegeringen måste följas upp. Om politikerna ska kunna ta ansvar för förd politik, och om vi som medborgare ska kunna utkräva ansvar av våra beslutsfattare, måste såväl politiker som medborgare ges möjlighet att faktiskt hålla sig informerade om vad som försiggår i förvaltningen.

Ytterligare en förklaringsfaktor som Power pekar på är den administrativa trend som dragit över västvärlden under de senaste decennierna och som går under samlingsnamnet *New Public Management* (NPM). I korthet handlar det om ett kluster av idéer hämtade från det privata näringslivet som i stora drag innebär ett utbrett marknadstänkande och där bland annat stor uppmärksamhet riktas på kostnadskontroll och finansiell genomsynlighet (Hood 1991).⁶ Detta fokus på utflödeskontroll och ökad transparens i offentlig verksamhet kan ses som ett svar på den byråkratikritik som föregick införandet av olika NPM-reformer. I korthet tog denna kritik fasta på att de byråkratiska organisationsformer som under efterkrigstiden växt sig starka inom svensk offentlig sektor kom att leda till en välfärdsstat som medborgarna upplevde som rigid och stelbent. Byråkratin (det vill säga förvaltningen) beskrevs som ett hot mot medborgarnas möjlighet till inflytande, insyn och integritet (Ahrne 1985).

Mot denna samlade bakgrund kan det vid en första anblick förefalla både rimligt och klokt att myndigheter i vår tid underkastas mer av extern granskning. Därigenom balanseras förhållandet mellan politiker och tjänstemän eftersom förvaltningens verksamhet numera är betydligt mer transparent. Men det är detta rationella perspektiv som Power problematiserar då han diskuterar framväxten av gransknings samhället. Han menar att denna fixering vid utflödeskontroll i sig skapar självförstärkande processer i den offentliga verksamheten som inte är önskvärda, ja till och med kontraproduktiva.

För det första, Power konstaterar att det är svårt att utvärdera och granska offentlig verksamhet och att det finns stora validitetsproblem med de mått som används för att bedöma kvaliteten i offentlig service. För vad är måttet på god utbildning eller vård? De data som samlas in och som ingår i den regelmässiga åiterrapporteringen bygger i långa stycken på sådant som går att mäta. Typiska exempel på uppföljningsmått är hur många patienter en läkare träffar per timme, hur många studenter som en universitetsinstitution examinerar per termin och hur höga betyg eleverna i en grundskola har i respektive årskurser. Men hur stor genomströmning som en vårdcentral har säger egentligen inget om vårdens kvalitet. En läkare som träffar få patienter i timmen kan *de facto* göra ett kvalitativt bättre jobb än någon som träffar en ny patient var tionde minut, och det kan i sin tur innebära bättre utnyttjade skattekonor med lägre genomströmning (jfr Lindgren 2006: 87f).

Likaså kan en god kvalitet på undervisningen vid en högskoleinstitution innebära att man inte släpper igenom vem som helst i examinationen utan bromsar upp de studenter som behöver lägga ned ytterligare arbete för att nå upp till godkänd gräns. Konsekvensen blir då sämre genomströmning, vilket ur ett rent lärarprofessionellt perspektiv inte är ett problem. Däremot rivaliserar denna professionella bedömning med de ekonomiska incitamentsstrukturerna (det vill säga att släppa igenom även svaga studenter). Givet samma ekonomiska incitamentsstrukturer kan det finnas en risk att skolelevernas kunskaper överskattas vid betygsättning (jfr Henrekson & Vlachos 2009).

Ett första problem är alltså att granskarna riskerar att bli slav under metoden och att granskningarna och utvärderingarna tenderar att koncentrera sig på det som går att mäta. En stor nackdel med denna metod är också att det arbete som inte går att mäta på detta sätt i realiteten inte finns i rullorna över utfört arbete, även om det kan vara en mycket påtaglig del av yrkesutövarnas dagliga arbete (exempelvis socialt umgänge med sjuka patienter i vården och extrahjälp till skolelever). Han pekar också på att detta i sin tur får konsekvenser för vad det är man inom olika delar av offentlig verksamhet väljer att lägga ned arbete på, det vill säga måttstocken som verksamheten bedöms efter blir också styrande för vad verksamheten väljer att lägga ned krut på. Det i sig kan komma i stark konflikt med professionella värderingar som lärare, läkare, socialarbetare, domare med flera genom sina utbildningar och sin praktik är utbildade till (se exempelvis Stenlås 2009 för diskussion om lärarkåren; Ställvik 2009 för diskussion om domarkåren; Winblad & Andersson 2010 för diskussion om läkarkåren). Inte heller i denna senare del är det i så fall tjänstemännens professionella normer om *vad som utgör ett gott arbete* som styr arbetets innehåll, utan de presumtiva granskarnas betygsättningskriterier.

En annan risk som Power lyfter fram handlar om hur de som granskas och utvärderas formerar sig inför granskningarna, något han kallar *the auditable performance* (ungefär: det granskningsbara beteendet). Det handlar alltså om hur utvärdering eller granskning i sig blir en organiserande princip för verksamheten. Här skiljer författaren på två olika beteenden. Det första handlar om *isärkoppling*, det vill säga hur utvärderingen blir en värld i sig och att det får organisatoriska effekter för den utvärderade verksamheten. Det blir en aktivitet i sig att skapa framgångsrika bilder av verksamheten, och särskilda resurser och särskild personal avsätts inom organisationen för att åstadkomma detta. Denna isärkopplade verksamhet

hamnar således långt ifrån den verksamhet som exempelvis en myndighet eller annan offentlig verksamhet egentligen är tänkt att ägna sig åt. Det andra beteendet etiketterar Power *kolonisering*, och det handlar om att utvärderingen implanterar värden och referenser som den utvärderade verksamheten okritiskt tillägnar sig (trots att dessa kan gå stick i stäv mot verksamhetens professionella värderingar). Exempelvis kan denna styrning i en del fall innebära att det överordnade målet på vissa vårdcentraler är hög genomströmning snarare än en för patienten adekvat vård.

STYRBARHET ELLER PROFESSIONALISM?

Vilka slutsatser kan vi då i detta läge dra utifrån Friedrich och Finers debatt? Det är för det första uppenbart att doktrinen som föreskriver extern kontroll har ett stort försteg, och det kan vid en första anblick verka oproblemiskt. De system som i dag gäller för att styra offentlig verksamhet vilar i liten utsträckning på förutsättandet av de olika tjänstemännens professionella och etiska förhållningssätt. Men genomgången av Powers kritik av granskningssamhället indikerar att det finns värden som kan gå förlorade om man helt överger denna andra granskningssdoktrin som bygger på en inre kompass.

Utformandet av styrsystem och granskning förefaller vid närmare analys lämna lite utrymme för förvaltningstjänstemännen att använda det egna professionella omdömet. ”I dagens organisationer har redovisningen inte bara blivit ett av många sätt att kommunicera aktiviteter”, skriver Jacobsson & Sahlin-Andersson, ”den har utvecklats till det helt dominerande sättet att kommunicera” (1995: 26). Med redovisningskraven följer också att aktiviteterna skall redovisas i systemets termer. Om resultatkrav i ekonomisk mening blir ett alltmer centralt mål med verksamheten påverkar detta förvaltningens olika yrkeskårers position och oberoende. I ett demokratiskt perspektiv kan detta uppfattas på olika sätt. Antingen som en förstärkning av det demokratiska inslaget i offentlig förvaltning genom att den politiska styrningen får större genomslagskraft, styrbarhet blir det överordnade. Eller som en försvagning av kvaliteten i de politiska besluten eftersom förvaltningen får minskat utrymme att använda sitt kunnande och sitt professionella omdöme för att omsätta politiska mål till verklighet (Lindgren 2006: 108f).

Att tjänstemännens professionella perspektiv riskerade att tränga ut medborgar- och brukarperspektiven utgjorde mycket riktigt en huvudkritik

mot byråkratin på 1970- och 1980-talen, men möjligen har effekten av omstruktureringen av offentlig verksamhet gjort att pendeln slagit för långt åt den externa granskningens håll. Det ligger kanske en hel del i Friedrichs hållning att alltför omfattande extern granskning inverkar menligt på tjänstemännens motivation och kreativitet, att det inte är tillräckligt attraktivt att vara en ”kugge i maskineriet”. Möjligen har denna insikt sent omsider insmugit sig hos våra ledande politiker. I den nyligen framlagda förvaltningspolitiska propositionen formulerar sig regeringen för första gången förvånansvärt nyanserat i denna del om förutsättningarna för styrning och kontroll (däremot följer inga konkreta åtgärder av denna nyvunna insikt):

En väl fungerande styrning förutsätter därför kunskap om olika *professioners förståelse av sin verksamhet och vilka mål och mått som är lämpliga för att stödja syftet med verksamheten*. Styrningen bör i hög grad ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. (Proposition 2009/10:175: 99, min kursivering)

I byråkratikritiken har redan angetts vilka nackdelar som kan bli följden om en tjänstemannakår i för hög grad lämnas alltför stor autonomi. Men vilka fördelar kan finnas med att inte helt strypa den professionella autonomin? Det som brukar lyftas fram är det självständiga ansvaret för verksamhetsutvecklingen (kvalitetssäkring) och att det också kan vara mer tids- och kostnadseffektivt med kollegial granskning (*peer review*) än med ständigt återkommande extern granskning.

Avslutningsvis kan frågan ställas om granskningen av den offentliga verksamheten varit föremål för tillräcklig diskussion i vårt styrelseskick. Vi kan konstatera ett svalt intresse från dem som egentligen har makten att definiera det politiska systemets spelregler, nämligen politikerna. Förutom att det resulterat i en oöverbärgad modell för kontrollmakten, tycks det på senare år också ha banat väg för vissa teknokratiska intressen att utforma en styrmodell för offentlig verksamhet vars beståndsdelar genomsyras av en stor tilltro till extern granskning och en misstro mot förvaltningens interna kontrollsystem (Jacobsson & Sundström 2001). De drivna tjänstemännen har således fått obefogat fria händer att – utom den författningspolitiska diskussionens räckhåll – sjösätta en styrmodell som fått stora konsekvenser för hur offentlig verksamhet bedrivs (vad man faktiskt ägnar sig åt), och som också innehåller ett normativt val av vilken typ av granskningsdoktrin man föredrar. Det är med andra ord hög tid

för våra ledande politiker att återerövra sin domän och att aktivt delta i dessa avgörande diskussioner. En grundlagsutredning hade kunnat vara ett utmärkt tillfälle.

Noter

- 1 4 § Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. (RF 1 kap. 4 §, min kursivering).
- 2 Offentlighetsprincipens rättsregler återfinns främst i RF 2 kap. 1 § samt TF 2 kap.
- 3 För en kritisk granskning av varje institut se Ahlbäck Öberg 2010.
- 4 Notera att Freidson understryker att professionernas yrkesutövande förutsätter handlingsutrymme (1986).
- 5 Det ska noteras att en viss minskning av återrapporteringskraven har skett de senaste två åren, men inte i en sådan omfattning att det påverkar föreliggande resonemang.
- 6 Andra utmärkande komponenter är tillskapandet av marknadsmekanismer i offentlig verksamhet samt betoningen på ett manager ideal.

Referenser

AHLBÄCK, SHIRIN, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 131.

AHLBÄCK ÖBERG, SHIRIN, 2010. ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället”, s 168–196 i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

AHRNE, GÖRAN, 1985. *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*. Arbetsrapport från projektet Byråkrati och makt i krångelsverige. Stockholm: Sociologiska institutionen.

FINER, HERBERT, 1941. ”Administrative Responsibility in Democratic Government”, *Public Administration Review* 1(4), s 335–350.

FREIDSON, ELIOT, 1986. *Professional Powers*. Chicago: University of Chicago Press.

- FRIEDRICH, CARL J., 1940. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", s 3–24 i Friedrich, C.J. & Mason, E. (red), *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, 1. Boston, MA: Harvard University Press.
- HENREKSON, MAGNUS & VLACHOS, JONAS, 2009. "Konkurrens om elever ger orättvisa gymnasiebetyg", *DN-debatt*, 2009-08-17.
- HOOD, CHRISTOPHER, 1991. "A New Public Management of All Seasons?", *Public Administration* 69.
- HERMANSSON, JÖRGEN, 2002. *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*. Malmö: Liber.
- JACOBSSON, BENGT & SAHLIN-ANDERSSON, KERSTIN, 1995. *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- JACOBSSON, BENGT & SUNDSTRÖM, GÖRAN, 2001. "Resultat utan lärande? – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning". Score rapportserie 2001:15.
- LINDGREN, LENA, 2006. *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- PETERSSON, OLOF, 1987. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlsson.
- POWER, MICHAEL, 1999. *The Audit Society – Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- ROTHSTEIN, BO, 2010. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", s 7–50, i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- STERZEL, FREDRIK, 1988. "Kontrollmakten i 1974 års svenska författning", *Svensk Juristtidning* 83, s 676–704.
- STERZEL, FREDRIK, 2008. "Granskningsmakten", s 252–273, i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red), *Svensk författningspolitik*, andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 2007:75. *Att styra staten: regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrtredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.

STENLÅS, NIKLAS, 2009. *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till ESO 2009:6.

STÄLLVIK, OLOF, 2009. *Domarrollen: rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Uppsala: Juridiska institutionen [diss.], Uppsala universitet.

WINBLAD, ULRIKA & ANDERSSON, CAROLINE, 2010. *Den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård – fallet vårdgarantin och ortopederna*. Rapport till ESO 2010:6.

WOCKELBERG, HELENA, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen – Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 155.