

## *Nio år i statens tjänst – erfarenheter och reflektioner*

I nio år har jag varit landshövding i Västmanlands län. Följande reflektioner om svensk statsförvaltning bygger på de erfarenheter jag därigenom har vunnit men också på erfarenheter från uppdrag i statliga styrelser och utredningar, bland dem Ansvarskommittén. Jag har också utrett regeringens stabsstöd, statens skyldigheter visavi svenskar vid katastrofer utomlands och därtill granskat utredningen av Osmo Vallos död.

Det är en ”kluven” redovisning som jag lämnar över till min uppdragsgivare: Kritisk men utifrån en starkt positiv grundsyn på statsförvaltningen och utifrån en mycket stark lojalitet till det uppdrag och ansvar jag har haft.

De kritiska iakttagelserna nedan skulle kunna vara den förgrämde statstjänstemannens uppgörelse när dagen går mot sitt slut. Men så är det inte. I två av de utredningsuppdrag som jag har haft har jag givits utomordentliga möjligheter att bearbeta och påverka just sådana förhållanden som jag nedan behandlar. Snarare handlar det om summering och slutsatser som vuxit fram i mötet mellan rollen att förvalta det som är och rollen att utreda hur det skulle kunna vara.

Det är också viktigt att understryka den svenska förvaltningstraditionens grundläggande styrka. Integritet, saklighet och strävan efter rättssäkerhet präglar förvaltningen. Det bäddar för effektivitet och handlingskraft. Och utifrån dessa karaktärsdrag formas ett ”etos”, en uppfattning om roll och värden i förvaltningen, som ger den offentliga maktutövningen en alldeles speciell styrka. Tjänstemannakårens förvaltningsetos ”smittar” också mycket påtagligt av sig på de politiska makthavare jag har mött. Enkelt uttryckt har jag i stort sett utan undantag goda erfarenheter av arbetsrelationen med statsråd och statssekreterare under de gångna åren. Det gäller deras ambition, professionalitet och respekt för förvaltningens integritet.

De erfarenheter och reflektioner som redovisas nedan är samtidigt problematiserande. Jag pekar på brister. Det innebär självfallet inte att mina erfarenheter i allt väsentligt är negativa. För att ge rätt nyans åt min helhetsbild av den statliga förvaltningen: Den statliga förvaltning jag har upplevt bygger på en mycket stark grund. Men gradvis krackelerar den. Därav också kluvenheten: Den grundläggande styrkan är slående samtidigt som svagheterna påtagligt tilltar.

### *1. Styr regeringen verkligen riket?*

Enligt regeringsformen skall regeringen styra riket. De ständigt återkommande diskussionerna om ministerstyre leder tankarna fel. Problemet antas vara att regeringens ledamöter är alltför aktiva och alltför mycket lägger sig i myndigheternas verksamhet. Men problemet är snarare det motsatta. I praktiken ägnas uppgiften att styra statsförvaltningen en begränsad uppmärksamhet. Myndighetsstyrning är en ganska trist, och i politiska termer olönsam, verksamhet. Politikens belöningsystem finns i valen till riksdagen och därmed på den medialiserade politiska marknaden, inte i ett dagligt gnetande med förvaltningsfrågor.

De enskilda departementens resurser är i alla avseende knappa. Det brister i organisation, bemanning och tid. Det råder också brist på kontinuitet i fackdepartementens verksamhet. Det finns ingen permanent ledningsorganisation i departementen för den verksamhet som faller under respektive departement. Det finns ingen opolitisk toppbefattning som svarar för kontinuitet och för den löpande ledningen av statens verksamhet inom departementets ansvarsområde.

Statsrådets verksamhet är riktad ut mot omvärlden – mot politiken, mot medierna, mot offentligheten. Regeringspolitikerna arbetar under ständig tidsstress. I varje ögonblick tränger det kortsiktiga och mest överhängande ut det långsiktiga och rutinmässiga. I växande utsträckning gäller detta också statssekreterarna.

Departementen och det politiska maskineriet är inte inrättat för att styra staten.

### *2. Var finns ratten?*

Föreställningen har av tradition varit att riksdag och regering styr med lagar och anslag. Under senare decennier har mål- och resultatstyrning utvecklats. Att styra genom att utforma organisation och välja chefer, finns i praktiken inte med på statens ”styrkarta”. De förändringar som sker av rekryteringen till statliga ämbeten har väsentligen en annan bakgrund.

Förhållandet mellan lagstyre och målstyrning är sällan utklarad. Miljöpolitiken illustrerar detta väl. Miljöbalken innehåller rättsregler av traditionell karaktär men också målbestämmelser. Därtill finns miljömålspolitiken som i betydande utsträckning inte verkar genom lag utan på ett mer allmänt och diffust sätt.

### *3. Två procent är mindre än fyra procent*

Lönerna i staten ökar med 3,5 till 4 procent årligen. Anslagen ökar med 1 till 2 procent. Kostnaderna i den statliga verksamheten är i allt väsentligt löner – direkt eller indirekt. Det är rimligt med ett produktivitetsavdrag. Genom detta produktivitetsavdrag skapas i själva verket utrymme för förnyelse av den statliga verksamheten. Men på lite sikt kan inte kraven på ökad produktivitet mötas enbart genom inre rationaliseringar inom respektive myndighet. Fenomenet är väl känt, och beskrivet sedan 40 år i den nationalekonomiska litteraturen, under beteckningen ”Baumols sjuka”. En årlig besparing på två procent under nio år motsvarar för den myndighet som jag varit chef för nu att finansieringen förlorats för närmare 40 av 200 tjänster. Ett tag räcker det med inre rationaliseringar. Men med tiden

blir utrymmet uttömt. Då förutsätts mycket medvetna och strategiska systemförändringar som möjliggör mer strukturellt inriktade besparingar.

En rationell ekonomisk styrning har gått förlorad i en statlig intern förhandlingsekonomi. Uppdrag och anslag till myndigheterna stämmer numera nästan aldrig överens. Därvidlag har hela den statliga verksamheten utvecklats i samma riktning som försvarsmakten. Vi ser det på område efter område: polisen, åklagarväsendet, försäkringskassan. Uppdrag bestäms för sig, finansiering för sig. Verksamheten är ständigt underfinansierad. I valet mellan mer verksamhet och begränsning av anslagen väljer regering och riksdag konsekvent båda.

I praktiken innebär denna ”mismatch” mellan uppdrag och finansiering att regeringen överlämnar till myndigheterna att prioritera. Myndigheterna kan inte göra allt som uppdraget innefattar utan väljer själva såväl kvantitativa som kvalitativa prioriteringar. Obalansen mellan uppdrag och finansiering leder till att makten övergår till byråkratin.

#### *4. Sektoriseringens järngrepp*

Reformförslag utformas regelmässigt utifrån intern logik och inre intresseperspektiv i de olika statliga sektorerna. Samordningen mellan departement, också mellan olika sektorer inom departementen, är oftast defensiv: ”Rör du inte mitt så rör jag inte ditt.” Vem mer än Kulturdepartementet lägger sig i hur kulturpolitikens myndighetsstruktur utformas? Ingen, om inte andra departements verksamhet direkt berörs.

Det finns ofta ett ensidigt statligt perspektiv i reformverksamheten. Insikten om att nästan all statlig politik verkar genom, eller i samspel med, kommunerna är begränsad. Reformerna motiveras naturligtvis i rationella termer. Men mycket ofta handlar det om sektorsbyråkratins, någon gång politikens, särperspektiv och ”pet ideas”. Kostnadsbedömningar är regelmässigt orealistiska. Verkliga kostnader för en existerande verksamhet och struktur ställs mot bedömda kostnader för en struktur som antyds i reformprocessen men som ännu inte finns. Detta resulterar i förhandlingsspel och underfinansiering i stället för en rationell bedömning av resursbehov och kostnader. Man bortser i det närmaste konsekvent från genomförandekostnader.

I och med att reformpengarna är slut – den statliga verksamheten expanderar inte längre – omriktas reformerna från innehåll till struktur och organisation. I sak är det, som jag sagt ovan, verkligen rätt att arbeta med strukturfrågorna. Förutsättningen är dock att det är en rationell process. Men i stället för konsekvens och bredd i arbetet med den statliga organisationen utvecklas ett inre krig om en resurskaka som inte längre växer. Myndigheter slåss om uppdrag och därmed resurser. Stora delar av den statliga reformverksamheten har utvecklats till ett ständigt pågående inbördeskrig i staten, ett ”nollsummekrig” om statens pengar.

Det råder också brist på situationsanpassning. Sedan några år tillbaka har tre förändringar som rör länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsverksamhet förberetts. Djurskyddstillsynen förs till länsstyrelserna. Den sociala tillsynen och trafikfrågor förs bort från länsstyrelserna. I praktiken är argumenten för alla tre förändringarna helt godtyckliga. Väsentligen handlar det om intressespel. Den politiska signifikansen hos reformerna är obefintliga. Inga resurser avsätts för att hantera de betydande kostnader som uppstår under förändringsprocessen. Under ett par års tid kommer ledningsresurser på

landets länsstyrelser att upptas av att hantera tre sakligt och politiskt sett oväsentliga reformer. Klimatpolitik och varselhantering i den ekonomiska krisens Sverige får vänta.

### 5. *Kommittéväsendet*

Svensk statsförvaltning har många styrkor. Till det bästa av allt det goda hör kommittéväsendet. Mitt i en gammal och trots allt tämligen stel struktur finns kommittéerna som instrument för situationsanpassad beredning av nya frågor. Formerna medger praktiskt taget total anpassning till uppgiften. Den strikta rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän, riksdag och myndigheter, experter och intresseföreträdare löses upp. Till kommittéinstitutionens styrka hör också remissbehandlingen. Det finns ett väl etablerat sätt för bred förankring och mångsidig kvalitetsgranskning.

Men till en del känns svagheterna igen från förvaltningen i övrigt i kommittéväsendet. Den tvärssektoriella samordningen är defensiv. Kommittéer tillsätts utan att själva utredningsfasen är inpassad i en samlad reformstrategi. Det ger poäng i den medialiserade offentligheten att tillsätta en utredning: Regeringen gör något. Men så kommer utredningens betänkande: ”Hoppsan, det kom ett betänkande. Någon som har en idé om vad vi skall göra med det?”

Samma frågor utreds igen och igen. Tillsättandet av en utredning har lika mycket blivit ett sätt att inte göra något som att göra något. Ofta är valet inte ens medvetet. Reformstrategin saknas.

Den rent administrativa hanteringen av kommittéväsendet är också inoptimal. Återigen slår sektoriseringen till. Det ena departementet vet inte vilka resurser det andra departementet förfogar över. Ofta tar det lång tid att inte bara tillsätta en särskild utredare eller en kommitté utan också att bemanna sekretariatet. Varje departement har sin resurslista över lämpliga personer. Kompetensförsörjningen i det samlade kommittéväsendet är oövertänkt och synnerligen dåligt samordnad.

### 6. *Riksrevisionen*

En av de stora, men samtidigt nästan helt ouppmärksammade, förändringarna av den offentliga förvaltningen är dess ”revisorisering”. Revisorsmakten tilltar mycket snabbt. I revisionskedet formuleras krav som inte har sin direkta förankring i den demokratiska styrkedjan. I icke ringa utsträckning hänger detta samman med europeiseringen av svensk offentlig förvaltning; just denna ”normgivning i efterhand” via revisionsgranskning är särskilt påtagligt i EU-revisionen. De olika revisionsinstitutioner som finns i EU har blivit mycket mäktiga, för att inte säga direkt maktfullkomliga, efter Santerkommissionens haveri. Detta smittar av sig på vår interna svenska revision. Riksrevisionen är expansiv, synnerligen krävande i förhållande till myndigheterna och dess rapporter uppvisar emellanåt besvärande kvalitetsbrister. (Se bifogade PM om Riksrevisionens granskning av Kulturrådets och Konstnärsnämndens bidragsgivning.)

Till besynnerligheterna i Riksrevisionens verksamhet hör att man gör sig ”resursblind”. Granskningen sker inte utifrån de verkliga förhållandena när det gäller uppdrag och resurser utan utifrån fiktionen att erforderliga resurser står till myndigheternas förfogande. En underrubrik i en av Riksrevisionens

granskningsrapporter (om pandemiberedskap) sammanfattar på ett närmast övertydligt sätt credot från Riksrevisionen: ”Regeringen och de statliga myndigheterna behöver göra mer”. Riksrevisionens slutsats är nästan alltid att ”regeringen och myndigheterna” behöver göra mer. Genom resursblindheten förlorar Riksrevisionens granskning mycket av sin relevans. Och en av de få fördelar som skulle kunna finnas med en samlad revisionsfunktion, möjligheten till granskning utifrån ett helhetsperspektiv, går förlorad.

### *7. Verkligheten eller medierna*

Den statliga förvaltningen, inte minst dess viktigaste och mest centrala del nämligen regering och Regeringskansli, är under stark press och arbetar ständigt i stor tidsstress. I beaktande av att vi inte har förändrat strukturen hos statsförvaltningens centrala ledning sedan i mitten av 1800-talet förvånar inte detta. Vi har under dessa mer än 150 år gått från nattvaktarstat till utbyggd välfärdsstat. Mätt i BNP-termer har det offentliga åtagandet ökat från ca tio procent till 50 procent.

Men förklaringen till den mycket svårbemästrade, i praktiken omöjliga, uppgiften som regeringen och Regeringskansliet ställs inför ligger inte bara i att åtagandet har vuxit och sprängt alla de ramar som fanns en gång när departementen började byggas upp. I det moderna mediesamhället tenderar, oavsett institutionella förhållanden, ansvaret alltid att läggas på regeringen och dess kansli. Vi har gått ifrån ett oligarkiskt elitsamhälle till en medialiserad massdemokrati. Varje upptänkligt anspråk i samhället riktas via medierna mot regeringen. Föga förvånande blir därmed huvuduppgiften för regeringen – för varje regering – att hantera den ständiga medieanstormning som den utsätts för. Utan överdriven förenkling: det viktiga blir att hantera medierna, inte att hantera verkligheten. Myndighetschefen kan få vänta veckor på kontakt med sitt statsråd. Yngste vikarie på den stora nyhetsredaktionen har i stort sett ögonblicksaccess till varje ledande politiker.

Det finns ingen som helst anledning att kritisera politiken och politikerna för denna prioritering av medierna. Ytterst handlar det om att ge företräde åt kommunikationen med väljarna.

Men om verkligheten i det moderna samhället är att ett tunt skikt av ledande politiker i regering och riksdag inte kan styra statsförvaltningen så måste därav dras institutionella slutsatser. Då måste strukturen i övrigt utformas så att ledning och styrning i statsförvaltningen fungerar på ett mycket bra sätt. I annat fall förlorar vi en av de riktigt stora fördelar Sverige har haft under hela den långa tid under vilken vi avancerade från Europas ekonomisk gärdsgårdsserie till toppen i elitserien.

Regeringen – varje regering – är utomordentligt intresserad av att ta ansvar för hur näringslivet, arbetsmarknaden och samhället i stort fungerar. Men gör anspråk på att styra det som man inte styr. Men regeringen – varje regering – har en mer näraliggande uppgift: att styra det man faktiskt har ansvaret för, dvs staten.

Mats Svegfors

## Angående Riksrevisionen och Kulturrådet

1. En huvudpunkt i Riksrevisionens kritik av Kulturrådet, och regeringens styrning av Kulturrådet, är att uppföljning och utvärdering brister, vilket medför att kunskap saknas om måluppfyllelse och att angelägna omprövningar och effektiviseringar riskerar att inte komma till stånd.

Riksrevisionen redogör inledningsvis i sin granskningsrapport för den mycket oklara målstruktur som gäller för Kulturrådet. Men Riksrevisionen stannar, utan vidare problematisering, vid detta konstaterande. Riksrevisionen beskriver fortsättningsvis avsaknaden av klara mål på olika nivåer, explicit och implicit, som en brist vilken bör rättas till genom ökad tydlighet i målstyrningen. Men den alldeles centrala frågan i sammanhanget är naturligtvis om det på ett meningsfullt sätt går att beskriva mål för Kulturrådets bidragsgivning mot vilka verksamheten kan följas upp och utvärderas. Genom att inte på allvar behandla denna fråga riskerar Riksrevisionen att i praktiken ställa sig vid sidan av den seriösa förvaltningspolitiska diskursen som bl a rör mål- och resultatstyrningens fundamentala begränsningar. Detta behandlades ingående i den av Sten Heckscher ledda Styretredningen i betänkandet ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning” (SOU 2007:75). Den mest utförliga behandlingen av problemkomplexet på svenska finns i Göran Sundströms avhandling ”Stat på villovägar.” I årets budgetproposition har dessutom regeringen väsentligen ställt sig bakom Styretredningens förslag.

Det finns inte anledning att här ingående referera de resonemang som Heckscher respektive Sundström för. De är rimligen väl kända inom Riksrevisionen. Min egen erfarenhet – såväl av den statliga mål- och resultatstyrningen som av ”balance scorecard”, som är dess teoretiska syssling inom företagssektorn – bekräftar Heckschers och Sundströms slutsatser fullt ut. Mycket stor möda slösas på en i väsentliga avseenden meningslös exercis med målbestämningar och uppföljningar/utvärderingar. Även de som tillhör mål- och resultatstyrningens försvarare tvingas numera medge att styrningsmodellens generella tillämpbarhet ändå är begränsad.

I Riksrevisionens rapport förekommer över huvudtaget ingen diskussion om mål- och resultatstyrningens problem. Hur skall exempelvis målen för bidrag till fria teatergrupper formuleras för att det skall kunna ske en meningsfull uppföljning och utvärdering? Hur mäts konstnärlig kvalitet respektive förnyelse? Särskilt besynnerlig blir denna avsaknad av problematisering när Riksrevisionen samtidigt kritiserar den uppföljning som förekommer för en för stark betoning av de kvantitativa mål som faktiskt finns.

I ett försök att utföra det resonemang som Riksrevision inte alls för skulle, åtminstone rent teoretiskt, en uppföljning/utvärdering kunna ske medelst paneler. Särskilda utvärderingsgrupper bestående av sakkunniga skulle, för att återigen exemplifiera med stödet till fria grupper, kunna ges i uppdrag att följa de grupper som ges stöd. Utvärderarna skulle se en betydande del av respektive grupps uppsättningar. Och de skulle avge formaliserade omdömen av gruppernas prestationer vilka kunde ställas mot snävt angivna mål. Om respektive panel vore tillräckligt stor, och innehöll tillräcklig bredd i olika avseenden, skulle summan av individuella kvalitativa omdömen kunna resultera i ett slags sammantaget kvantitativt mått.

Men som var och en inser skulle en sådan form av utvärdering spränga de resursramar som råder idag och som över huvudtaget kan tänkas. Och som vi vet av erfarenheten inom Kulturrådet finns det dessutom absoluta resursbegränsningar genom bristande tillgång på sakkunniga bedömare. Det är långt ifrån oproblematiskt redan att sätta samman och förnya de arbets- och referensgrupper som idag används i beredning och beslutsfattande. Därtill skulle en sådan uppföljning/utvärdering fortfarande förutsätta tämligen snäva målbeskrivningar. Rent teoretiskt går det att åstadkomma något slags mätning av kvalitet och förnyelse. Men nästa länk i kedjan skulle saknas. Det skulle fortfarande vara helt omöjligt att bedöma hur det enskilda stödet bidrar till förverkligandet av de mer allmänna kulturpolitiska målen.

Kravet på en helt annan uppföljning och utvärdering än den som idag sker är själva grundbulten i Riksrevisionens granskning och de slutsatser den resulterar i. Brister den faller väsentliga delar Riksrevisionens analytiska bygge samman.

2. Innebär då detta att varje tanke på strävan efter kvalitet i bidragsgivning till kulturändamål samman? Är den statliga politiken dömd att drivas i blindo?

På intet sätt.

Kvaliteten i offentlig förvaltning har alltid byggt på kunskap, erfarenhet, ambition och goda förvaltningsmässiga värden i övrigt som representerats av de statliga tjänstemän som svarar för den löpande beredningen av förvaltningsbeslut. Av någon anledning beskriver Riksrevisionen handläggarnas roll i beslutsprocessen som helt underordnad. Möjligen kan denna beskrivning bygga på intervjuer med handläggare inom de båda granskade myndigheterna. Och det skulle kunna stå i överensstämmelse med traditionen inom svensk förvaltning att ämbetsmannen/tjänstemannen vill fränkänna sig sin egen betydelse för verksamheten. Men som var och en vet är en sådan beskrivning inte bara felaktig utan oförlåtligt naiv och insiktslös. Möjligen hade Riksrevisionen kunnat undgå att ge denna felaktiga beskrivning av beslutsprocessen om man talat med Kulturrådets generaldirektör och styrelseordförande (Kulturrådet har en styrelse med fullt ansvar). I sig är det remarkabelt att en granskning görs utan att ledningen för myndigheten har intervjuats. Det är en kvalitetsbrist som inte borde ha kunnat bestå ända fram till dess rapporten presenterades. Inte minst i detta avseende, alltså den avgörande betydelse som tjänstemannaberedningen har i Kulturrådets arbete, hade intervjuer med myndighetschef och styrelse kunnat undanröja den fundamentala felsyn som rapporten bygger på.

Som i all kunskapsverksamhet är den avgörande bestämningsfaktorn för kvaliteten i Kulturrådets verksamhet den kompetens tjänstemännen har och den förvaltningskultur som har utvecklats inom Kulturrådet. Detta innebär i sin tur att myndighetsledningens viktigaste insatser för att främja kvalitet och måluppfyllelse i djupare mening handlar om rekrytering, kompetensutveckling, förvaltningskultur och organisation.

Med detta är på intet sätt sagt att arbets- och referensgrupper är oväsentliga. Tvärtom. Det som nyss sagts om personalen gäller också de olika gruppernas medlemmar. Rätt rekrytering och rätt arbetsförutsättningar medför att de på ett aktivt sätt kan bidra till kvaliteten i arbetet. Men det är tjänstemännen i kansliet som på heltid kan ägna sig åt att nära följa de bidragssökandes verksamhet och under dialogen med dem skapa sig en föreställning om den verksamhet för vilken ekonomiskt stöd söks. Det är först när man förstår samspelet mellan Kulturrådets kansli och de olika referens- och

arbetsgrupperna som man fullt ut förstår hur kvalitet och styrka kan skapas i besluts- och beredningsprocessen.

3. Den starka fokuseringen på kedjan mål, uppföljning/utvärdering, resultat och omprövning leder till ett slags paradigmatisksnedvridning av Riksrevisionens hela rapport om Kulturrådet och Konstnärdsnämnden. (Resonemanget i denna pm rör dock framför allt Kulturrådet.) Denna kedja förutsätter att en rationell målstyrning är möjlig. I och med att själva grunden för granskning är felaktig – den målstyrning som Riksrevisionen förutsätter fungerar inte och kan inte fungera – förloras i stort sett alla slutsatser och rekommendationer sin relevans.

Med detta är inte sagt att Kulturrådet verksamhet i allt skulle vara oproblematisks. Det finns dock anledning att stanna vid ett antal mer konkreta brister och felslut i Riksrevisionens rapport och hanteringen av denna. Och därvidlag är det viktigt att bli understryka att precisionen i beskrivning av verklighet och problem är viktig. Språket och orden är det medel som en granskning av denna art har att arbeta med. Förloras precision och stringens i formuleringarna går oundvikligen kvaliteten i granskningen också förlorad.

#### 4. Anmärkningar i enskildheter

4.1 När rapporten presenterades publicerades ett pressmeddelande. Självfallet är det så att varje sammanfattning med nödvändighet innebär förenklingar och därmed i någon mån förvanskningar. Men huvudpunkten i Riksrevisionens slutsatser av granskningen var en annan än den som pressmeddelandet lyfter fram. Pressmeddelandets rubrik lyder: ”Dålig kunskap om kulturbidragens verkan”. Det är inte granskningsrapportens slutsats. Det har över huvudtaget inte skett någon bedömning av vilken kunskap som finns inom Kulturrådet av kulturbidragens ”verkan”. Riksrevisionen kritiserar bristen på mer systematisk uppföljning och utvärdering mot givna mål. Det kan förefalla vara en hårfin distinktion, men är det verkligen inte. Hela den föreställning som ligger under denna skrivelse är att kunskapen om kulturbidragens verkan hos Kulturrådet är mycket god men att den vinnes genom hanteringen av den löpande bidragshanteringen, inte minst via många mycket skickliga tjänstemän, och inte genom formaliserad uppföljning och utvärdering.

4.2 Pressmeddelandet är uppenbart vinklat. Strävan efter publicistiskt genomslag blev också tydligt genom det helt oacceptabla sätt på vilket offentliggörandet av rapporten hanterades. Kulturrådet kontaktades för kommentarer av Aktuellredaktionen som hade fått del av rapporten från Riksrevisionen dagen innan den publicerades. När Kulturrådet då för egen del begärde att få del av rapporten från Riksrevisionen, inte minst för att kunna kommentera den, vägrades myndigheten tillgång till rapporten. Först dagen därpå, ett par timmar innan den också delgavs övriga medier, fick Kulturrådet del av rapporten. Detta var ett flagrant brott mot grundläggande offentlighetsprinciper. Det är viktigt att notera att det inte var fråga om att Aktuellredaktionen fått del av rapporten genom någon skyddad källa. Riksrevisionen hade som myndighet lämnat över rapporten till Aktuellredaktionen.

4.3 Som påpekats ovan intervjuade Riksrevisionen varken Kulturrådets nye GD eller dess nya styrelse/styrelseordförande trots att rapporten offentliggjordes först ett halvår efter att skifte hade skett på chefs- och styrelsenivå. På ett antal punkter, som aktualiseras av Riksrevisionen, hade den nya ledningen tagit initiativ. Och, som understryks ovan, inte minst när det gäller tjänstemännens roll i berednings- och beslutsprocessen ges en felaktig bild i rapporten. Om rapportförfattarna varit mer



omsorgsfulla när det gäller metod för hur en granskning bör gå till hade det kunnat undvikas att allvarliga fel kom att ligga till grund för rapportens slutsatser.

4.4 Det finns ett betydande antal inkonsekvenser och betydelseglidningar i rapportens resonemang. I det följande diskuteras endast några av de viktigare punkterna.

4.4.1 En huvudpunkt i sak, som också lyfts fram i pressmeddelandet, är att det brister i förnyelse. Samtidigt visar rapportens egna siffror det rakt motsatta förhållandet. Fem olika kategorier bidragsmottagare redovisas. I fyra av dessa kategorier utgör mottagare som bara fått bidrag i ett år den största gruppen. I rapporten hävdas då att ”flerårsmottagare” få större bidrag. Därmed skulle alltså tesen om den bristande förnyelsen likväl vara bekräftad. Men rapportförfattarna reflekterar inte ens över det rimligen självklara i att en nyetablerad verksamhet har mindre ekonomisk omfattning än en som tidigare har fått stöd och varit etablerad under flera år.

4.4.2 Rapporten sätter konsekvent likhetstecken mellan förnyelse och nya bidragsmottagare respektive nya bidragsformer. Själva det underliggande antagandet när det gäller nya bidragsmottagare är mycket besynnerligt. Det skulle innebära att de konstnärligt mest framstående, som alltså fått bidrag tidigare, skulle ha minst förmåga till förnyelse! I praktiken är utgångspunkten för resonemanget helt godtycklig. När det gäller bidragsformer finns det i och för sig anledning att på allvar föra ett sådant resonemang som rapporten efterfrågar. Samtidigt är det kännetecknande för merparten av Kulturrådets bidrag att de är av tämligen generell karaktär. Det handlar om verksamhetsbidrag eller utvecklingsbidrag. Förnyelseutrymmet finns inte då vid sidan av de befintliga bidragstyperna utan inom dessa!

4.4.3 Det finns ett antal typer av formuleringar som borde vara bannlysta i en seriös myndighetsrapport. ”Vi inkluderar uppgifterna eftersom det finns en *viss* misstro bland *somliga* bidragssökande mot hur Kulturrådet och Konstnärsnämnden behandlar jävsfrågor ...” Det finns i varje sammanhang en *viss* egenhet eller uppfattning hos *somliga* i en kategori. En *viss* snålhet präglar *somliga* smålänningar. Med utnyttjande av begrepp som *vissa* och *somliga* kan man tillåta sig att påstå i stort sett vad som helst. En annan formulering: ”Därför *kan* grupperna ha svårt att behandla ansökningar som präglas av så kallade interdisciplinära uttryck ...”.

Båda de citerade meningarna ur rapporten använder sig av vaga begrepp som innebär att man smiter från sitt intellektuella ansvar. Man har alltid en smitväg ur ansvaret för det sagde. (När jag var tidningsredaktör övervägde jag på allvar att förbjuda användandet av ordet ”kan” i rubriker. ”Direktören X *kan* ha mördat sångerskan Y” ”Stort intag av falukorv *kan* orsaka cancer.”) Allting *kan* nästan alltid vara hur som helst.

4.4.4 Riksrevisionens användning av jävsbegreppet saknar stringens vilket är remarkabelt i en rapport från ett revisionsorgan. Hänvisning sker till svaren i en tämligen omfattande intervjuundersökning. Men av texten framgår att det inte tycks handla om jäv utan om uppfattningen att ledamöter av arbets- och referensgruppen ”kan” ha en tendens att gynna bidragsmottagare som har samma genre- eller konstinriktning som den som gruppledamoten själv har. Visst kan detta vara värt att diskutera. Men då handlar det ju inte om jäv. Delikatessjäv är definierat betydligt snävare än så. Det vore för övrigt intressant att ta del av Riksrevisionens egna reflektioner om hur ett referens- och arbetsgruppssystem skulle arrangeras på detta och andra områden (exempelvis forskningsfinansieringen) om alla med viss inriktning skulle anses vara jäviga.

## 5. Avslutande synpunkter

En kritiklös tro på rationaliteten i mål- och resultatstyrningen utvecklades under 90-talet till ett slags förvaltningspolitisk ideologi. När det nu sker ett uppbrott från denna ideologiserade syn på offentlig styrning till förmån för ett mer kritiskt förhållningssätt vore det bra om Riksrevisionen fanns i första ledet och inte i kön när omsvängningen sker. Vem skall gå i spetsen för utvecklingen av synen på granskning av offentlig verksamhet om inte Riksrevisionen? Och detta är verkligen inte bara en frågeställning i marginalen. Riksrevisionens rapporter får stor betydelse för den allmänna synen på olika offentliga verksamheter. De påverkar utredningsinitiativ från regeringens sida och arbetet i olika kommittéer. Det är allvarligt i en situation när det inte längre finns resurser för stora resurskrävande politiska reformer utan reformansträngningarna i stället så ofta inriktas mot organisation och struktur. Riksrevisionen riskerar att systematiskt underbygga krav på organisationsförändringar när sådana krav ändå ständigt reses i ett slags internt nollsummespel om resurser och uppdrag inom staten.

Extra besvärande är att Riksrevisionen konsekvent tycks undvika att diskutera resursaspekter på den verksamhet som granskas. Mycket tydligt blir detta i granskningen av Kulturrådet. Om traditionell uppföljning och utvärdering skulle prioriteras ännu högre än idag skulle detta innebära att mindre resurser användes för arbetet med bidragsgivningen. Kvaliteten i själva verksamheten skulle ofrånkomligen sänkas för att mer resurser skulle avdelas för uppföljning/utvärdering. Är detta en rimlig slutsats av Riksrevisionens granskning? Är detta vad som faktiskt skall läsas in i rapporten?

Mats Svegfors