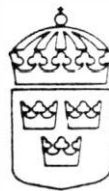


Motion till riksdagen

1989/90:K236

av Hans Lindblad (fp)

Riksdagen och byråkratin



Mot.
1989/90
K236-246

Varje år får vi höra om offentliga sektorns förnyelse. En hel del av detta riktas till riksdagen, senast genom bilaga 2 till budgetpropositionen. Det påtagligaste med den bilagan är väl den konstiga färgen på omslaget. Men låt mig återgälda genom att återge en del egna intryck från samma sektor.

För något år sedan fick jag ett brev från länsbostadsdirektören i mitt hemlän. Eftersom det var första gången under tolv riksdagsår jag fått ett brev från den befattningshavaren måste det vara något verkligt viktigt rörande bostadsfrågorna i länet, tänkte jag innan jag öppnade kuvertet. Kanske något om ungdomars bostäder, flyktingars bostäder, landsbygdens bostäder, byggnadskostnaderna. Men icke. Brevet visade sig vara en vädjan till oss i riksdagen att göra något för det som låg länsbostadsdirektören närmare om hjärtat än något annat. Han ville få oss att gå emot förslaget i den samordnade länsförvaltningen om att föra in länsbostadsnämndens verksamhet i länsstyrelsen.

En tid senare fick jag ett brev från fiskenämndens chefstjänsteman i länet. Något om försurade fiskevatten, kvicksilverförgiftning eller annat konkret problem. Naturligtvis inte – brevet handlade enbart om en organisationsfråga, nämligen ett försök att säga att allt vad fiske heter är helt beroende av att fiskenämnderna får vara kvar i oförändrad form. Fanns det överhuvudtaget en levande fisk i Sverige innan den första fiskenämnden inrättades? I vart fall syntes det klart att det viktiga är nämnden, inte fisken.

De värsta exempel jag vet

Jag har inte överblick över hela statsförvaltningen. Det enda jag med säkerhet kan säga är därför att de mest inkompetenta och misslyckade jag kommit i kontakt med är socialstyrelsens beredskapsenhet och statens förhandlingsnämnd. Det känns som en förolämpning mot befolkningen att skattepengar ska användas för att finansiera slika inrättningar. (Andra personer med större erfarenhet kan säkert ge liknande eller värre exempel.)

Båda dessa inrättningar, tillsammans med landstingsförbundet, har misskött allt som har med sjukvården i krig att göra så omsorgsfullt att området har den särklassigt värsta bristen inom totalförsvaret.

Det är då naturligtvis helt stilenligt att beredskapsenheten vid ett enda tillfälle sökt upp mig som försvarspolitiker för att framföra ett budskap. Själv-

fallet gällde det inget om sjukvården som sådan. Sådana futtigheter som att svenska folket inte skulle kunna ges sjukvård i krig oroar inte beredskapsenheten. Den var istället orolig för något mycket värre, nämligen ett förslag i slutet av 70-talet att socialstyrelsens omorganisation bl.a. skulle innebära att enheten skulle upphöra och beredskapsuppgifterna istället läggas på respektive sakenhet.

Två chefer för enheten vandrade därför från parti till parti i riksdagshuset med vädjan om att vi skulle motionera mot förslaget.

Enheten blev naturligtvis kvar, till stor olycka för beredskapen. Istället för att finnas med i den dagliga verksamheten ligger beredskapsfrågorna kvar hos en illa ledd och i sak bevisat oduglig specialenhet.

Det gemensamma i dessa tre fall är att sakområdet är ointressant, för en myndighet är myndigheten själv det helt överordnade och enda man egentligen verkar engagerad av.

Som riksdagsrevisor har jag de senaste fyra åren upplevt åtskilliga verksamhetschefer som kommit för att på inbjudan orientera om verksamheten. Revisorerna har begärt att få "problemlöslösa" orienteringar.

Kom en chef för trafiksäkerhetsverket kunde man vara säker på att nästan inget sades om vad som händer på våra vägar och vilka åtgärder som kan vara effektiva för att minska antalet dödade och skadade.

Istället får vi en redovisning av i princip fyra förhållanden.

1. Årtal för när verket och dess föregångare inrättades och organiserades om.
2. Verkets avdelningsindelning, ytterligare belyst genom overheadbild som visar organisationsrutorna.
3. En redogörelse för antalet anställda vid verket.
4. Tabeller över anslag det senaste året.

Mitt allmänna intryck är att det i de flesta fall vore mer njutbart om verket sänt över en broschyr istället för att skicka chefen.

Att förstöra stämningen

När universitetskanslern besökte revisionen ställde jag en fråga om hur mycket byråkrati det finns inom högskoleområdet. (Har hört att universitetsbyråkratin ökat explosionsartat.) Svaret blev att något sådant kan man inte yttra sig om eftersom det inte finns något dataprogram som anger vad som är byråkrati och vad som är forskning/undervisning. Jag var inte så nöjd med svaret. Dagen efter ringde universitetskanslersämbetet till revisorernas kansli och förklarade att så fräcka frågor ville man minsann inte ha från en riksdagsrevisor. Den dåvarande ordföranden i revisionen insåg att detta var allvarligt, och därför tog han – efter behandling i AU – ett samtal med mig för att meddela att frågor av den typ jag ställt får man inte framställa. Ty hur skulle det gå om myndigheterna fick för sig att riksdagsmän skulle vara kritiska? Det skulle ju alldeles kunna förstöra den goda stämningen.

Riksdagens roll ur myndigheternas perspektiv är ju enkel, dess uppgift är att klå medborgarna på så mycket pengar att man årligen kan finansiera det som ligger myndigheterna närmast, alltså myndigheterna. Själva ägnar myndigheterna sig åt opinionsbildning, med i stort sett ett genomgående tema.

Budskapet är att landets regering och riksdag har det grundläggande felet att inte bevilja respektive myndighet de pengar den vill ha.

Mot. 1989/90
K236

Någon effekt bland vanligt folk har den agitationen lyckligtvis inte. Mäniskor inser nog genomgående att problemet i Sverige inte är att vi har för små statsutgifter utan att det är precis tvärtom. Att öka statens utgifter är ett verksamt medel att reducera ekonomisk tillväxt, öka inflationen och undergräva sysselsättningen. Mitt intryck är i alla händelser att det nästan alltid är anställda vid en myndighet som tar kontakt med oss riksdagsledamöter för att föreslå mer pengar till myndigheten. Däremot är det inte så vanligt att väljare skriver till oss och föreslår ökade myndighetsanslag, alltså utanför den myndighet där väljaren själv till äventyrs är anställd.

Stockholms Central

SJ och televerket använder mycket pengar för att skryta över sin goda service. Någon mer än de själva som talat om den har jag inte träffat på. Telefonautomaterna på Stockholms Central synes mig vara symbolen för de två verken ihop. Sedan årtal är läget konstant. Det finns ett 20-tal automater invid varandra. Ofta obrukbara, särskilt på sommaren. Man kan gå från automat till automat. Värst är det för utlänningar och andra på tillfälligt besök. De blir lurade. De ser att det är kö till en del automater medan andra är tomma. Men i de tomma kommer pengarna tillbaka – ända till man kommer till en automat där inte heller mekanismen för att få igen pengarna fungerar. Alltså är man av med slantarna utan att ha kunnat ringa.

Låt gå för att televerket inte kan hålla apparaterna hela. Men man kunde väl åtminstone sätta upp en skylt om att automaten är obrukbar.

En bit därifrån SJ:s biljettluckor. Där tycks gälla samma grundregel som inom posten. Se till att stänga så många luckor att man är garanterad en lång kö av kunder. Att en kö på 25 personer innebär att allmänheten berövats ett dygn för varje timme för en anställd i luckan är naturligtvis samhällsekonomiskt vanvett. Men vad bryr sig väl SJ som affärsdrivande verk om allmänhet eller samhällsekonomi?

Ett irrande tåg

Nu ska jag berätta om en tågresa. Skulle från Stockholm hem till Gävle för ett sammanträde, som skulle börja vid 14-tiden.

På tåget finns numera högtalaranläggning. Före Uppsala och när tåget stod på stationen i Uppsala sades inget särskilt, trots att det drog ut på tiden.

Men någon minut efter start från Uppsala ville den käckä rösten överraska oss. Vi fick reda på att tåget nu var på väg åt ett helt annat håll, nämligen mot Sala för att sedan gå mot Storvik.

Som orsak angavs att ett södergående tåg rivit ned en ledning mellan Gävle och Uppsala. Det var ju en förklaring till varför det här tåget inte kunde gå på vanliga spåret. Men så sjutton det kunde vara ett motiv för att inget säga innan tåget gått från Uppsala. För mig var det ju meningslöst att fortsätta om jag ändå inte skulle hinna till det som var resans avsikt.

Nästa högtalarmeddelande var än märkligare. Nu sades att de passagerare som gått på tåget på Uppsala Central därför att högtalaren där meddelat att

det här tåget skulle vända och gå tillbaka till Stockholm hade fått felinformation. Man hade nämligen fattat ett nytt beslut. För deras skull hade SJ dock beställt taxibilar som skulle ta dem från Sala till Stockholm. Onekligen ett originellt sätt att transportera folk från Uppsala till Stockholm.

Jag kan intyga att resenärer som lurats på detta sätt reagerade hörbart och tydligt. I denna situation kan man tycka att tågpersonalen borde gå runt och höra sig för om läget. Men icke – de två konduktörerna stängde in sig i sitt rum, uppenbarligen för att slippa tala med passagerarna. Då fick biljettkontrollen hellre vara.

På centralen i Krylbo sökte jag få besked från SJ-personal vad man egentligen höll på med i firman. Svaret är standardsvaret man brukar få av SJ-anställda: "Det är inte mitt fel och jag vet ingenting om det." Grundregeln tycks vara att aldrig ta ansvar för företaget utan hela tiden bara säga att man själv inget vet.

I högtalaren meddelades sedan att buss skulle ta oss vidare från Storvik till Gävle och därefter norrut för de passagerare som skulle ditåt. Det stod en buss i Storvik. Den räckte till en del av passagerarna. De övriga blev stående utanför.

Jag gick in på stins expeditionen och ville låna en telefon. Det går inte, ni får använda automaten inne i väntsalen. Vilket naturligtvis inte gick, eftersom där redan var lång kö.

I det skedet kom meddelandet att bussen inte skulle gå till Gävle och att passagerare dit därför skulle kliva av. Det hade blivit ett misstag, fick vi veta. Man hade frågat datorn vilka som skulle vidare från Gävle men glömt att fråga vilka som skulle gå av där. Därför hade antalet passagerare som behövde buss blivit fel. Nu skulle man beställa en ny buss, men hur lång tid det kunde ta innan en bussfirma kunde få loss en sådan kunde man inte ange.

Förklaringen till dessa rader av konstigheter gentemot passagerarna ligger naturligtvis i SJ som system. En stor trög koloss där man är mer myndighet än kundinriktad. Där ansvaret är centraliserat, dvs. att inget ansvar finns. 10 000-tals anställda som genom åren vaggats in i tankegången att SJ är så säkert i anställningen att man inte behöver bry sig om de människor som ställer till besvär genom att vilja åka tåg. Det som illustrerades de där timmarna på det irrande tåget var ju den totala frånvaron av servicekänsla.

Den nye SJ-chefen borde ägna mycket kraft åt att söka göra om företagskulturen. Men innan han lyckats förändra personalen är det kontraproduktivt att i agitationen gentemot allmänheten söka framställa SJ som kundinriktad. Människor ser ju skillnaden mellan budskap och verklighet.

Pinsamt fall

Sedan 13 år tillbaka ingår jag i styrelsen och sedan förvaltningspolitiska rådet hos statskontoret, som ju är rationaliseringsorgan för statsförvaltningen.

Det har självfallet givit många inblickar i förvaltningens trögheter. Det nästan mest bisarra exemplet kommer från statskontoret självt. Det var naturligtvis pinsamt att statens eget rationaliseringsorgan självt inte var så rationellt. Därför tillkallade regeringen en särskild utredare.

Denne fann att en del av statskontorets verksamhet var omöjlig att för-

svara. Det gällde en kungörelse som sade att inga statliga organ fick köpa in fotostatmaskiner, dupliceringsmaskiner etc. utan att först rådfråga statskontoret eller postens inköpsavdelning (enligt en uppdelning som jag aldrig lärde mig). Men inga myndigheter brydde sig om detta, utan de hörde sig för hos olika leverantörer och valde det som verkade passa bäst. Cirkuläret om att man skulle rådfråga statskontoret satt väl oläst i någon pärm hos respektive myndighets administrativa avdelning. De verk som till äventyrs kände till bestämmelsen brydde i alla fall sig inte om den, eftersom man utgick från att när statskontorets experter hunnit granska en apparat hade den nog redan hunnit bli gammal. De där handläggarna på statskontoret var säkert jätteduktiga på att bedöma maskinerna, men eftersom deras arbete inte avsatt något reellt spår i förvaltningens maskininköp var det väl lika bra att lägga ned verksamheten.

Men det budskapet ledde till vådliga protester från både verk och fack. Att peka ut en enhet som överflödig kan inte accepteras. I remissvaren blev det därför till stor del en lång plädering för att just den avdelningen skulle vara kvar.

När statskontoret granskar andra myndigheter ska kontoret dyka ned på sådant som är meningslöst eller orationellt. Men inom den egna myndigheten reagerade man med samma revirinstinkt som är grundreflexen i varje myndighet.

Särintressen

Här har jag bara tagit några enkla exempel ur levande livet. Inom försvarområdet, som jag haft anledning att tränga in i genom utskott och en rad utredningar, har jag funnit rent skrämmande trögheter och suboptimeringar. Olika särintressen har oerhörd makt, så någon helhet är knappast möjlig att formulera. Så har det alltid varit i försvaret, och så är det i alla länders försvar. Att försvaret är ett extra svårartat fall hänger naturligtvis samman med att det i långa fredsperioder inte finns något "kundintresse". Skola och sjukvård kan inte komma lika snett, eftersom elever och deras föräldrar eller patienter och deras anhöriga kan slå larm till offentlighet och politiker. (En mer detaljerad beskrivning kring försvarets särintressen gav jag i ett inträdesanförande i krigsvetenskapsakademien 1987.)

Problemen i relationerna allmänhet-politiker-myndigheter är tidlösa och finns överallt. Självfallet i en skala långt värre än vår om man går till Sovjet, eftersom marxist-leninismen i praktiken blivit en enda stor byråkrati som självändamål, om så hela befolkningen ska svälta ihjäl på kuppen.

Myndigheterna är långt starkare än departementen ifråga om planeringsresurser och tillgång på handläggare, och departementen är mångdubbelt starkare än riksdagsutskotten. Det är naturligtvis då lätt för myndigheter att styra regeringen och lätt för regeringen att styra saker för utskotten.

Sverige är ett svårt fall till följd av arvet från Axel Oxenstierna. Han införde systemet med självständiga myndigheter. Det gick därför att förvaltningen sammantaget inte var större än att man från kungen och hans råd kunde överblicka verksamheten. Det gick nog ännu på 20-talet, då i princip hela den centrala statsförvaltningen ännu rymdes på Riddarholmen.

Men dagens myndigheter är så många att överblicken för länge sedan är borta. Ingen levande människa kan sägas ha överblick över svensk statsförvaltning.

Förvaltningsutredningen på 70-talet var ett försök att ta politiskt kommando över utvecklingen. Inga "reformer" borde genomföras utan att man först "krångeldeklarerat" dem, dvs. angivit vad de kommer att kosta i form av byråkrati. Men för två år sedan genomdrev riksdagsmajoriteten en förändring av sjukförsäkringen utan att ange att förändringen skulle kräva starkt ökad byråkrati.

I föl tillfördes försäkringskassorna 600 nya tjänster och i år föreslås ytterligare tjänster. Samtidigt som skolan skulle få mindre resurser byggdes alltså sjukförsäkringsadministrationen ut. Den nation som sätter sin främsta expansion inom byråkratin verkar snarast be om att komma på dekis.

Det här var några av mina erfarenheter av svensk statsförvaltning. 349 ledamöter har naturligtvis tillsammans mycket stora erfarenheter från byråkratins sätt att verka.

Men riksdagen som sådan är dålig på att matcha förvaltningen. Utskotten är så överhopade med att ge nya resurser och stifta nya lagar att de sällan hinner gå tillbaka och se efter vad som blev verklighet av redan fattade beslut. Riksdagens revisorer är inte dimensionerade för att kunna göra mer än ett begränsat antal granskningar per år.

Riksdagen i underläge

Riksdagen behöver ett långt bättre grepp än idag om frågor kring byråkratin. Teoretiskt finns mycken kunskap, från Max Weber fram till vår tids byråkratiforskare i många länder. Likaså finns massor av exempel på förvaltningens metoder att färga beslutsunderlag och att efter riksdagens beslut söka omtolka dessa.

Förvaltningsutredningen på 70-talet och verksledningskommittén på 80-talet betydde säkert en hel del för att inom riksdagen stimulera tänkande kring relationerna mellan statsmakterna och byråkratin. Men likväl var det inte mer än två punktinsatser.

Jag upplever att riksdagens utskott var för sig inte klarar av att genomskåda sina myndigheter. Grundförutsättningen för att kunna förstå vad som händer i förvaltningen är att reda ut vilka särintressen som agerar på respektive område. Nästa led är att klara ut vilka metoder dessa intressen kan förväntas använda sig av.

I princip finns fyra sätt att få kunskap om detta. Man kan granska ett visst verksamhetsområde idag, men det är svårt då aktörerna naturligtvis söker dölja sina metoder. Man kan studera vad som hänt inom samma verksamhetsområde tidigare – det är ju alltid lättare att få tag i sanningen om förfluten tid än om nutid. Man kan söka dra lärdomar av vad som uppdragats kring motsvarande verksamhetsområden i andra länder. Man kan slutligen söka dra nytta av erfarenheter från andra verksamhetsområden, mer eller mindre angränsande till utskottets eget område.

Något av riksdagsutskotten – kanske i första hand finansutskottet – borde bygga upp en generell kompetens, en slags kunskaps- och erfarenhetsbank,

kring hur förvaltningen agerar och fungerar. Grundkunskapen måste komma både utifrån och från riksdagen själv. En fortsatt utveckling av samarbetet mellan utskotten och riksdagens revisorer blir också en naturlig del i ett sådant arbete att generellt öka riksdagens kompetens att bedöma effekter av fattade beslut liksom av kommande beslut.

Socialförsäkringsutskottet verkade inte förutse byråkratikonsekvenserna av förändringarna i sjukförsäkringen härom året. Om finansutskottet tog på sig uppgiften att vara riksdagens expertorgan för bedömning av byråkratin borde finansutskottet vid remiss av frågor av detta slag ha kunnat slå larm och påpeka att man inte bör fatta beslut om ändrade regler innan det är klarlagt vilka krångeffekter de har.

Mot denna bakgrund bör riksdagen besluta genomföra en egen granskning av metoder att förstärka riksdagens förmåga att genomskåda statsförvaltningen och dess effekter. Utredningen bör ta sikte på vägar att över utskottsgränserna förmedla erfarenhet och insikt av generell natur genom att samla kunskap såväl från riksdagens egna organ som från forskning och internationell debatt. Särskilt bör belysas möjligheterna att genom utökat samarbete mellan utskott och riksdagens revisorer kunna angripa allvarligare misshushållningar och systemfel i statsförvaltningen och den statsunderstödda verksamheten.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen beslutar genomföra en egen granskning av metoder att förstärka riksdagens förmåga att genomskåda statsförvaltningen och dess effekter i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 23 januari 1990

Hans Lindblad (fp)