



En ny förvaltningsstyrning kan underlätta förverkligande av politikens intentioner

Politiker styr landet och skapar förutsättningar för offentliga organisationer. När politiska ambitioner ändras eller ökas, tillförs organisationerna mer pengar, fler regler eller både och. Men mer pengar eller fler regler bidrar sällan till förbättrade möjligheter för verksamheterna att utföra och upprätthålla samhällskritiska verksamheter, tjänster och infrastruktur. Att addera styrning till en befintlig styrning som inte ger önskat resultat ger inte verksamheterna bättre förutsättningar att förverkliga politikens intentioner på riktigt.

Den kris- och beredskapsorganisering som regeringen nu inför visar tecken på systemsyn. Systemsyn i organisationen skulle kunna ligga till grund för en förändrad förvaltningsstyrning som är betydligt mer effektiv än dagens mål- och resultatstyrning.

Vad offentliga medel ska användas till

När samhället förändras drastiskt och skattemedlen ska täcka alltmer offentlig verksamhet uppstår frågan om finansiering: höja skatten? låna mer pengar? eller effektivisera befintliga verksamheter? Sällan kommer förslag om att styra eller organisera offentlig förvaltning annorlunda så att resurser frigörs till de samhällsfunktioner som ska bidra till att regeringsformen, den mest grundläggande av grundlagarna (1974:152)1 kap §2 följs:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande

generationer. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Mer pengar skymmer samhällsuppdraget

En mängd forskning och utredningar liksom uttalanden från flera offentligt anställda visar att mer pengar sällan ökar förmågan att uppfylla det offentliga åtagandet enligt regeringsformen. Mer pengar till enskilda offentliga organisationer får ofta motsatt effekt.

När mer pengar tillförs organisationen används pengarna till att anställa generalister som administrerar de nytillförda pengarna utan kunskap om verksamheternas verkliga behov. Generalisterna reglerar och kontrollerar kärnverksamhetens genomförande enligt lagarna genom ökad formalisering, standardisering, uppföljning och kontroll. Organisationens primära syfte, att skapa förutsättningar för fungerande samhällsfunktioner, hamnar i skymundan. Resurser för att utföra det primära syftet med offentliga organisationer minskar i förhållande till deras totala resurser.¹ Det i sin tur leder till sämre arbetsvillkor för dem i kärnverksamheten. En rapport från vård- och omsorgsanalys konstaterar till exempel att pengarna till omställning mot God och Nära Vård har gått till "strategiskt arbete", och att ingen skillnad märks ute i verksamheterna.²

Allt fler vill jobba med sysslor frånkopplade det egentliga samhällsuppdraget – med utredningar och administration – eftersom sådana sysslor ger högre lön och bättre arbetsvillkor. Dagens styrning bidrar alltså till att färre människor arbetar direkt med välfärdstjänsterna och att de som gör det behöver avsätta alltmer tid till att tillgodose generalisternas behov av information.

Utredningsrapporter och media konstaterar löpande att bristen på verksamhetskunniga människor leder till bristande patientsäkerhet och att brott förhindras i mindre utsträckning. Regionerna får mer pengar för att anställa vårdpersonal, Polismyndigheten får mer pengar för att anställa poliser men det finns varken vård-, omsorgspersonal eller poliser att anställa – alltså anställs generalister i stället – för pengarna måste ju användas på något sätt.

Så har vi hamnat i en ond spiral med ökade kostnader för välfärdstjänster samtidigt som tjänsterna försämras.

Förtroendet för det offentliga och viljan att betala skatt riskerar att nå bottenivåer, vilket i ett värsta scenario hotar de demokratiska värdena som anges i regeringsformen. Senaste SOM-undersökning från Göteborgs universitet tyder på sjunkande förtroende för det offentliga. Undersökningen visar att tre av fyra svenskar anser att utvecklingen i Sverige går åt fel håll. Synen på Sverige är rekordnegativ.³

Regeltillväxt skymmer också samhällsuppdraget

¹ Se till exempel. Hall, P. (2021, Tillit och dimensionering av personalgrupper, i Bringselius, L (Red), Tillit och omdöme, Perspektiv på tillitsbaserad styrning. Studentlitteratur.

² Se till exempel Myndigheten för Vård och omsorgsanalys (2023) Ordnat för omställning? Utvärdering av omställningen till en god och nära vård: delrapport. Rapport 2023:2.

³ Svenska Dagbladet, 21 mars 2024. Rekordnegativ syn på Sverige. <https://www.svd.se/a/mQVd11/rekord-i-negativ-syn-pa-sveriges-utveckling>

Regeringsformens 1 kap. 1 § stipulerar att all offentlig makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas av lagarna. Offentliga organisationer får inte vidta åtgärder som saknar stöd eller strider mot föreskrifter eller andra rättskällor. Myndigheters beslut måste ha lagstöd vilket också framgår av 5 § förvaltningslagen: "en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen".⁴

Men reglerna är många, det är inte bara lagar som styr offentliga organisationers arbete. Totalt har de sammanlagt cirka 50 000 lagar, förordningar och föreskrifter att förhålla sig⁵ till varav mer än 7 000 består av myndighetsföreskrifter vilket motsvarar ungefär 40 000 trycksidor.⁶

Myndighetsföreskrifter är regler som utfärdas av myndigheter som är rättsligt bindande för alla andra berörda offentliga organisationer, på samma sätt som riksdagens lagar och regeringens föreskrifter.⁷

En del lagar riktar sig direkt till en offentlig *organisations verksamhet*, till exempel hälso- och sjukvårdslagen som styr vårdyrkenas arbete och polislagen som styr polisernas arbete. Andra regelverk är generella för alla myndigheter och berör organisationsledningens ansvar för *organisationens administration* i form av ekonomi, redovisning, intern styrning och kontroll. Exempel på sådana regelverk är förordningen om intern styrning och kontroll, myndighetsförordningen och förordning om årsredovisning vilket för kommuner och landsting motsvaras av kommunallagen och lagen om kommunal redovisning. Upphandlingslagen är exempel på en generell lag som gäller samtliga offentliga organisationer.

Nu mera beskriver regeringen inte bara myndigheters arbetsuppgifter och arbetsområden i myndigheternas instruktioner (författningar) utan de innehåller även diverse politiska mål om bland annat jämställdhet och hållbarhet som ska uppnås.⁸

Detta myller av regelverk och politiska mål skapar svårigheter för myndighetsledningar och personal att prioritera och navigera.

- Vad ska man egentligen åstadkomma? Vad är viktigast? Hur gör man mest rätt och minst fel?

Användandet av myndighetsföreskrifter kan till och med ses som ett rättssäkerhetsproblem eftersom det innebär att myndigheter skapar och arbetar efter regler som begränsar deras handlingsfrihet utan möjlighet till demokratisk debatt och kontroll i förhållande till riksdag och regering". Den enskilde får då svårt att orientera sig i regelmassan.⁹

⁴ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s.9.

⁵ Intervju med rättschef Claire Melin, Länsstyrelsen Västra Götaland. 2024-03.25.

⁶ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s.11.

⁷ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s.28–29.

⁸ Sveriges universitets- & högskoleförbund, 2024. Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor. <https://suhf.se/app/uploads/2024/03/Okad-kontroll-och-okad-byrakratisering-Ahlback-Oberg-Boberg-mars-2024.pdf>

⁹ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s.24.

Tillväxten av generella regelverk och politiska mål riktar organisationsledningarnas fokus från det specifika samhällsupdraget de är inrättade för att utföra till att följa generella regelverk och nå organisationens kortsiktiga mål.

En grundlig forskningsrapport om de regelverk som styr högskolorna har nyligen publicerats. Forskarna bekräftar i rapporten att det just är de generella regelverken tillsammans med staplandet av politiska mål som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda för myndigheter. Det är alltså inte regleringsbrevens återrapporteringskrav eller kärnverksamhetens behov som driver administrationsbördan utan en omfattande målträngsel som beror på en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera eftersom alla politiska målsättningar ska prioriteras samtidigt. Författarna till rapporten menar att det är ”anmärkningsvärt att fler och fler byråkratdrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta kommer att påverka lärosätenas möjlighet att bedriva kärnverksamhet. Den primära uppgiften trängs undan.”¹⁰

Inte sällan inrättar regeringen särskilda enfrågemyndigheter som har till uppgift att följa upp att specifika politiska mål och generella regler följs, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten. Deras behov av information bidrar också till den ökade administrationen eftersom sådana myndigheter ska förse med information som kan sammanställas och redovisas till regeringen. Dessutom ska offentliga organisationer följa enfrågemyndigheternas råd och regler i form av myndighetsföreskrifter och integrera dem i sina verksamheter. De praktiska konsekvenserna för myndigheter av den här styrningen har jag beskrivit i skriften ”[Vilse i snårskogen i jakten på effektivitet](#)”.

Ett första försök till förändring – som inte är någon förändring

Nuvarande regering säger sig vilja förbättra effektiviteten i statsförvaltningen utan att ändra på nuvarande sätt att styra. Vid ett seminarium på Förvaltningsakademin vid Södertörn högskola berättade civilministern att regeringen ”... kommer inte ha tillitsbaserad styrning som en dogm”. I stället uppgav ministern att det är ”våldigt viktigt att vi styr med mål och resultat – att det är det som är viktigt”.¹¹

Regeringen menar att effektivitet uppnås med färre men bättre myndigheter. Antalet myndigheter med färre än 100 anställda ska minskas genom sammanslagningar i syfte att frigöra resurser till statens kärnuppgifter.¹² Enligt kommittédirektivet (Dir. 2023:132) är ”syftet med utredningen att skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning samt att främja en välfungerande statsförvaltning med *hög kostnadseffektivitet* och *hög samhällsekonomisk effektivitet*.”

Men om makthavarna inte ändrar styrningens inriktning utifrån dagens tillämpning av mål- och resultatstyrning och inte ser över de förgivet tagna betydelserna av begreppet effektivitet kommer

¹⁰ Sveriges universitets- & högskoleförbund, 2024. Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor, s. 12.

¹¹ Alltinget 20 mars 2024. Debattartikel ”Vill du bli av med ansvar, Erik Slottner?” Av Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet utifrån ett seminarium på Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola där civilministern redogjorde för idéer och åtgärder gällande förvaltnings hela organisation och arbetssätt. <https://www.alinget.se/artikel/vill-du-bli-av-med-ansvar-erik-slottner>

¹² Hur kan vi inte ha koll på alla våra myndigheter. Debattartikel av Ebba Busch. Publicerad 7 mars i Expressen. <https://www.expressen.se/debatt/hur-kan-vi-inte-ha-koll-pa--alla-vara-myndigheter/>

svenska folket inte heller i fortsättningen få ut mesta möjliga medborgarnytta för sina skattepengar vilket ett av regeringspartierna säger sig vilja åstadkomma med myndighetsammanslagningarna.¹³

En sammanslagning av myndigheter leder inte till någon förändring av villkoren för de offentliga verksamheterna, dess ledning eller personal. Visst, att organisera verksamhet i separata organisationer med var sin administrativ styrnings- och kontrolladministration för att följa alla generella regler är kostsamt. Men verksamheterna får inte bättre förutsättningar av sammanslagningar eller organisationsförändringar. Snarare tvärtom, då ledningens och administratörernas fokus riktas mot att skapa ny organisationsstruktur och nya myndighetsregler som ska anpassas till, i detta fall, en mer diversifierad verksamhet. Förändringen skapar inte fler vård- och omsorgspersonal, inte heller fler poliser. Förändringen skapar inte bättre villkor för dem att vilja stanna kvar i kärnverksamheten.

Vad vi kunnat se i Sverige, och som påtalats i olika utredningar och forskningsrapporter, är att centrala funktioner växer och samtidigt blir sämre på att möta kärnverksamhetens administrativa behov. Långsamt tappar organisationens medlemmar samsyn om kärnan i samhällsuppdraget, kunskap om verkliga förhållanden i verksamheten och förmågan att vara snabb och flexibel i förhållande till förändringar i omvärlden.

Som en följd av de senaste decenniernas utveckling riskerar cheferna att tappa fokus på uppdraget och kärnverksamheten. Cheferna riktar blicken bort från verksamhetens behov och förmågan att utföra samhällsuppdraget. Chefernas tid och fokus läggs på att styra organisationen i enlighet med mål och generella regelverk som riktar sig till myndigheten som organisation. Centrala funktioner fördelar resurser i förväg utifrån generella principer utan reflektion om att resurser måste kunna flyttas om inom verksamheten under året utifrån att förändringar sker i människors behov. Prioriteringar handlar mer och mer om intern politik än om faktiska behov för att utföra det specifika samhällsuppdraget. Den negativa spiralen kvarstår där varken pengar eller regler genererar mer medborgarnytta för skattepengarna.

Det är positivt att regeringen har en vilja att skapa mer medborgarnytta för skattepengarna och att begreppet samhällseffektivitet börjar användas, men olyckligt att det inte finns en medvetenhet om att dagens mål- och resultatstyrning behöver överges för att större samhällseffekter ska kunna uppnås. Mål- och resultatstyrning är ett vilseledande begrepp när det används för att styra offentlig verksamhet. Resultat handlar i offentliga organisationer *inte* om att uppfylla mål som mäts i form av kvantitativa mått som exempelvis produktivitetmått. Resultat för offentliga organisationer handlar i stället om att de tillsammans tillhandahåller fungerande samhällsfunktioner utifrån specifika verksamhetslagar så att medborgare och företag kan lösa sina problem och skapa värde på ett enkelt sätt utifrån regeringsformen.

Men det finns ett ljus i tunneln - ett första embryo till systemsyn kan skönjas

Regeringen har också inrättat en ny myndighet, Myndigheten för totalförvarsanalys, som har till huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett *systemperspektiv* och med tyngdpunkt på totalförsvarets *samlade funktionssätt*.¹⁴

¹³ Ibid.

¹⁴ §1, SFS 2022:1768, Förordning med instruktion för Myndigheten för totalförvarsanalys.

Myndigheten för totalförvarsanalys skriver i sin utvecklingsplan för 2024—2027 att totalförsvaret präglas av komplexitet och förändring.¹⁵ Det ställs krav på förmågeutveckling samt utvecklad samverkan och högre ansvarstagande, vilka ytterst inbegriper samhällets alla nivåer. Gränsytona mellan inblandade aktörer är många och det finns betydande faktorer som skapar trögheter i systemet och i processer. Uppdraget att inta ett *systemperspektiv* handlar om att analysera hur alla delar tillsammans kan forma en helhet med förmågor att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Myndigheten konstaterar också att begreppen effektivitet, kostnadseffektivitet och resurseffektivitet är komplicerade. De menar att analysen försvåras då myndigheten enligt deras myndighetsinstruktion ska sätta in begreppen i ett systemperspektiv med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt. Myndigheten bedömer att de behöver göra en egeninitierad förstudie som syftar till att genomlysna begreppen och diskutera möjligheterna att mäta och utvärdera totalförsvaret ur helhetsperspektiv.

Här hoppas vi på Effektiv styrning att myndigheten tar del av våra skrifter [Vår syn på styrning](#), [Vår syn på effektivitet](#) och [Vår syn på kostnader](#). Skrifterna behandlar och förklarar begreppen ur ett systemperspektiv och hur de kan användas för att uppnå samhällseffekter.

Fokus på viktiga samhällsfunktioner i stället för organisation

Myndigheten för totalförvarsanalys ska analysera landets beredskap och förmåga till civilt försvar och krishantering utifrån en reformering av landets krisberedskap. Betoningen ligger på att krisberedskapen ska *organiseras och styras som en helhet* för att uppfylla samhällsuppdraget enligt regeringsformens §2 även vid kriser.

Helhetsorganiseringens utgångspunkt är viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för att upprätthålla de grundläggande behoven och värdena. Samhällsviktiga funktioner upprätthålls och säkras av samhällsviktiga verksamheter i form av verksamhet, tjänst eller infrastruktur. Verksamheterna hanteras sedan i en eller flera organisationer.

De samhällsviktiga funktionerna identifierar vilka verksamheter som måste fungera och ansvarar för beredskapsplanering, samverkan och samordning med och mellan aktörer (stat, region, kommun, civila organisationer).¹⁶

Organiseringen förutsätter att samverkan behöver ske mellan aktörer som bidrar till en fungerande samhällsviktig verksamhet och mellan viktiga samhällsfunktioner. Alla viktiga samhällsfunktioner har därför en huvudsaklig hemvist i en sektor vilket tydliggör samverkansvägar för involverade aktörer.

Försvarsmakten och MSB har identifierat 10 samhällsviktiga sektorer, bland annat ekonomisk säkerhet, hälsa- vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och räddningstjänster. Varje sektor tilldelas

¹⁵ Myndigheten för totalförvarsanalys. Analys- och utvärderingsplan 2024—2027, Dnr 2024:2. <https://www.mtfa.se/documents/reports/MTFA%20Analys-%20och%20utv%C3%A4rderingsplan%202024-2027.pdf>

¹⁶ MSB (2023) Lista med viktiga samhällsfunktioner – utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>

en sektorsansvarig myndighet.¹⁷ Sektorsansvarig myndighet för den viktiga samhällsfunktionen Ekonomisk säkerhet är Försäkringskassan. Övriga myndigheter som ingår i sektorn är Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden. Skatteverket, Statens servicecenter. MSB har ett övergripande ansvar för att de ansvariga myndigheterna samverkar och för viktiga samhällsfunktioner som inte har någon sektorsansvarig myndighet.¹⁸

Det här tänkesättet, att utgå från samhällsfunktioner och verksamheter som behöver samverka över organisationsgränser för att fungera, är systemtänkande. Helhetstänkande och samverkan över organisationsgränser behöver alltid fungera – även i normalfallet och i fredstid – för att det offentliga åtagandet ska kunna genomföras utifrån regeringsformens intentioner. Det krävs alltid, inte bara i kristider, relevant lagstiftning som gör att myndigheterna har de befogenheter och resurser som krävs. Att det finns regler och rutiner som är tillgängliga och inövade, samt en vilja och förmåga att utifrån medborgarnas varierande behov, situation och sammanhang skapa medborgarnytta.

Så varför inte förnya förvaltningsstyrningen och utgå från samhällsfunktioner snarare än separata, offentliga organisationer? De stora problemen och möjligheterna att lösa behov och problem finns i de organisatoriska mellanrummen för att citera Mats Tyrstrup, docent i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

Så som offentlig förvaltning styrs idag är det gott om organisatoriska mellanrum som inte uppmärksammas. Mellanrum som skulle behöva fyllas av handlingar men som få makthavare uppmärksammar och som saknar aktörer. Längst ut i organisationerna uppmärksammas behov av handlingar i mellanrummen, men det saknas kommunikationskanaler uppåt och mottagare i makthierarkin för att förmedla dem. När behoven uppmärksammas men inte tas omhand uppstår maktlöshet, etiska dilemman och frustration bland medarbetare, chefer och hos medborgarna. De här förhållandena försvårar rekrytering till och kvarstannande av yrkesverksamma välfärdsarbetare som sjuksköterskor, socialarbetare och poliser.

Inte minst den nyligen publicerade rapporten om "haveriet" med trafikstoppet på E22 visar på grundläggande problem med nuvarande styrsystem och på behovet av en systemstyrning med ett tydligt samlat ansvar för viktiga samhällsfrågor.¹⁹ Rapporten visar hur den viktiga samhällsfunktionen fungerande infrastruktur, som flera offentliga organisationer ska bidra till, hamnade i bakgrunden för organisationernas agerande. I förgrunden sattes juristerna som utifrån lagar, förordningar och föreskrifter skulle avgöra vad den enskilda organisationens anställda fick göra. När omdömet saknades, eller inte fick användas, om vad som var mest rätt och minst fel att göra i den specifika situationen växte situationen från att vara ett mindre problem till en kris och slutligen en katastrofsituation där liv stod på spel.

¹⁷ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s. 159–160.

¹⁸ Statskontoret, 2022. Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi, s. 162.

¹⁹ Oberoende Utredning av Trafikstoppet på E22 3-5 januari 2024 Händelseutredning 2024-03-25.

[https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5ed9862f18e5a6122ae21b30/1711437213592/10480-2024%20Rapport%20om%20h%C3%A4ndelseutredning%20-%20Oberoende%20utredning%20av%20trafikstoppet%20p%C3%A5%20E22%203-5%20januari%202024\(28265019\)%20\(0\)_TMP.pdf](https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5ed9862f18e5a6122ae21b30/1711437213592/10480-2024%20Rapport%20om%20h%C3%A4ndelseutredning%20-%20Oberoende%20utredning%20av%20trafikstoppet%20p%C3%A5%20E22%203-5%20januari%202024(28265019)%20(0)_TMP.pdf)

Även tillsyns- och analysmyndigheterna analyserar i stuprör. Inte ens de tar sig an mellanrumspromblematiken. Ett analyssamarbete mellan till exempel Inspektionen för socialförsäkringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen hade säkerligen identifierat andra problem och lösningar när det gäller förhållanden som bidrar till sjukskrivning och arbetslöshet om analysen hade gjorts tillsammans i stället för av var och en för sig utifrån olika slags styrning, regelverk och vid olika tidpunkter. Myndigheterna följer upp enstaka förmåner år efter år på samma sätt utan att höja blicken och analysera utifrån ett bredare systemperspektiv.

Systemtänkande som grund för förvaltningspolitisk styrning

Det systemtänkande som nu har påbörjats inom ramen för kris- och beredskapshandlingen skulle kunna expandera och ligga till grund för en förnyad förvaltningspolitisk styrning. Då skulle de organisatoriska mellanrummen kunna täppas till och samhällseffektivitet premieras i stället för enskilda organisationers kostnadseffektivitet.

Helhetsorganiseringen inkluderar mellanrummen och sätter just samhällsfunktionernas syfte i förgrunden framför de enskilda organisationernas mål och resultat. När mellanrummen inkluderas i styrningen och organiseringen kan personer som arbetar med samhällsfunktionerna naturligt samverka och skapa förståelse om varandras göranden i det dagliga arbetet. Samhällsfunktionerna kan då förbättras och anpassas löpande, utan inrättande av särskilda mål, projekt eller finansiella medel. Krisberedskapen skulle dessutom automatiskt förbättras.

Om den ordinarie förvaltningsstyrningen organiserades utifrån den systemsyn som genomsyrar kris- och beredskapsorganiseringen skulle den mål- och resultatstyrning som sätter enskilda organisationers prestationer i förgrunden kunna tas bort, eller åtminstone krympa och förskjutas långt bort i bakgrunden för förvaltningsstyrningen. Det finns flera fördelar med det.

När funktionerna sätts i förgrunden för politiska beslut, underlättas den politiska prioriteringen som saknas idag. När politiska mål handlar om effekter som samhällsfunktionerna ska åstadkomma, kan verksamheterna i de olika organisationerna själva översätta hur målen ska realiseras utan att öka den organisatoriska administrationen. Dessutom riktas uppföljningen från organisationernas individuella prestationer till hur väl de samarbetar för att tillsammans skapa väl fungerande samhällsfunktioner på ett samhällseffektivt sätt till nytta för medborgarna. Finns information tillgänglig som visar på att förvaltningen som helhet skapar medborgarnytta på ett effektivt sätt vill medborgarna betala skatt. Förtroendet för det offentliga ökar och de demokratiska värdena kan försvaras. Det är sådan information medborgarna behöver, inte information i form av dagens årsredovisningar som specificerar hur väl varje enskild myndighet, statligt bolag, kommunal eller regional nämnd uppfyller sina organisatoriska mål inom ramen för sin givna budget.

Förutsättningar för systembaserad förvaltningsstyrning

En förutsättning för att åstadkomma systemeffektivitet är att förvaltningsstyrningen utgår från de samhällseffekter som ska uppnås utifrån intentionen i regeringsformen, "Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Särskilt ska den allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.”

Det handlar alltså om att styra på effekter i första hand. Därefter styra den verksamhet som ska realisera effekterna så att samhällseffekter kan uppnås. I sista hand handlar det om att styra de organisationer som ska skapa förutsättningar och bidra till att verksamheten tar fram och utvecklar väl fungerande samhällsfunktioner på det mest kostnadseffektiva sättet.

Ett av de stora hoten mot samhällseffektivitet är dagens mål- och resultatstyrning med utgångspunkt i företagsekonomiskt tänkande. Styrformen bidrar till att enskilda offentliga organisationer arbetar för sitt eget bästa, för att nå sina mål och sin inre kostnadseffektivitet . Därför behöver förvaltningstyrningen riktas mot vad verksamheterna ska åstadkomma och bort från enskilda organisationers prestationer. Samhällsekonomi är inte samma som företagsekonomi. Därför ska inte offentliga verksamheter styras utifrån företagsekonomins definition av begreppet effektivitet.

Om landets medborgare ska ha en möjlighet och vilja att ta ansvar för i vilka händer makten läggs, behöver de veta och förstå hur väl riksdag och regering sammantaget skapar förutsättningar för väl fungerande samhällsfunktioner som skapar medborgarnytta. Regering och riksdag måste ta ansvar för sina prioriteringar och beslut utifrån lagstiftning som berör samhällsfunktionerna och inte skjuta ansvaret till enskilda offentliga organisationer.

Ett första steg för att rikta dagens mål- och resultatstyrning från enskilda organisationers mål och resultat till den verksamhet organisationerna sammantaget ska utföra, är att ensa bland generella regelverk som berör organisationens administration. Så länge som floran av regelverk och kontroll av organisationernas administration ökar, kommer den organisatoriska administrationen att växa och ta ledningarnas tid i anspråk på bekostnad av att skapa förutsättningar för kärnverksamheten. I detta arbete bör ingå att göra en översyn av enfrågemyndigheter som skapar myndighetsföreskrifter och följer upp generella mål och generell lagstiftning som berör organisationens administration. Ska någon ny myndighet bildas så är det ”Plockabortmyndigheten” med uppgift att göra just detta.