

Staten och sanningen

“There is nothing a government hates more than to be well informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult.”

J M Keynes

LEDARE

Skolverket publicerade den 24 januari en rapport som studerade effektiviteten i svenska grundskolor med dataomslutningsanalys (DEA). Resultaten indikerade bland annat att konkurrens med fristående skolor har en positiv effekt på betygsresultaten i de kommunala skolorna (kontrollerat för kommunens grundskolebudget) och att en hög andel lärare med pedagogisk högskoleutbildning inte ökar dessa. Efter att lärarfacken och skolministern kritiserat dessa slutsatser drogs rapporten tillbaka, vilket senare ledde till att skolministern KU-anmäldes. Enligt hemsidan kommer en ny version publiceras före midsommar.

Händelsen illustrerar Keynes berömda påstående. Fakta sparkar och försvårar en demokratisk process där det ändå kan vara svårt att förena stridande viljor och intressen. En skolminister måste balansera många sådana: Skolverkets uppgift är att utöva kvalitetskontroll. Lärarfacken har som andra kårer ett intresse av att slå vakt om behörighetskraven. Många kommuner prioriterar kostnadskontroll framför kvalitet och är måttligt entusiastiska över friskolor.

Konflikten mellan fakta och politiskt manöverutrymme är generell, men kanske är den särskilt problematisk i den svenska statliga och kommunala förvaltningen med dess konsensuskultur. Alla intressenter görs delaktiga genom sammanträden, remisser och kompromissande. Alla kan sedan peka på någon liten del i det färdiga beslutet som de påverkat. Som påpekats av många innebär detta att det i efterhand är svårt att urskilja olika parter roller och att avgöra vem som i realiteten tagit olika beslut.

En annan aspekt av konsensuskulturen är att regeringskansliets instruktioner till myndigheterna är otydliga, vilket ytterligare försvårar granskning av måluppfyllelse och utkrävande av ansvar. Inga-Britt Ahlenius ställde nyligen frågan om inte en rad av de brister och problem som framkommit i statsförvaltningen kan hänföras till just den svaga traditionen för att kräva ut ansvar.

Mindre uppmärksammat är att vad som gäller för ansvarsutkrävande även gäller beslutsunderlaget. Ett genomarbetat underlag kan tvinga fram en strukturerad beslutsprocess där alla parter måste förhålla sig till den beskrivning som ges av problem, kausala samband och empiriska fakta.

Men detta kan begränsa utrymmet för kompromissande mellan parter med olika mål och verklighetsbeskrivning, vilket tvingar fram en tydlighet om vem som fattar beslut och på vilka grunder. Detta är i sin tur just vad den som i efterhand skulle vilja ställa beslutsfattaren till ansvar skulle önska.

En form av beslutsunderlag som drabbas särskilt hårt av detta är samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Trots att tekniken för sådana kalkyler är väl utvecklad används de sällan, särskilt inte av kommunerna. Inom den statliga sektorn är ett viktigt undantag planeringen av vägar och järnvägar (men inte annan infrastruktur).

Rutiner för att ta fram ett strukturerat beslutsunderlag har där drivits fram av en professionell ingenjörskultur. Men därmed har också svårigheten att hantera ett sådant underlag blivit tydlig. När resultaten pekat i fel riktning väljer beslutsfattarna i bästa fall att nonchalera dem, i andra fall att nedvärdera eller förneka.

Så togs beslutet om ett program på 100 miljarder kronor i järnvägsinvesteringar utan att nämna att trafikverken visat att på sin höjd projekt för en fjärdedel av beloppet kunde motiveras på samhällsekonomiska grunder. Inför beslutet om tunneln genom Hallandsåsen låtsades den ansvarige ministern i TV att det skulle finnas dolda miljövinster eller andra nyttoeffekter till ett värde av minst fem miljarder som förbisätts i kalkylerna. När bygget av Botniabanan kommit igång förklarade Banverket mot bättre vetande att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt.

Det oblida öde som drabbade skolstudien var utslag av samma mekanismer som gjorde ESO:s ställning som fri kommitté inom finansdepartementet ohållbar. Men mycket kan göras för att få en beslutsprocess som ger större utrymme för fakta, strukturerade beslutsunderlag, kontrollerade försök innan nya reformer sätts i sjön och kunskapsåterföring grundad på systematisk utvärdering av gjorda erfarenheter.

Ett sätt att säkerställa bättre underlag är att ta fler steg mot upplösning av regeringens utredningsmonopol. Moderaternas omprövningar av sin ekonomiska politik har underlättats av att partiet via en förstärkt Riksdagens utredningstjänst fick tillgång till modeller och analysverktyg som sedan länge funnits i regeringskansliet. Det missnöje som finns mot infrastrukturplaneringen visar på liknande behov inom detta område. Man kan fråga sig om exempelvis miljöpartiet skulle ha fastnat för att lägga hundra miljarder på mer räls om det självt kunnat räkna på miljöeffekterna av alternativa användningar av dessa medel.

När det gäller granskningen har redan ett viktigt steg tagits genom att de tre riksrevisorerna givits en relativt obunden ställning gentemot regeringen och dess myndigheter. Revisorerna är dock inte specialister på olika politikområden. De är beroende av att det finns utvärderare och forskare som kontinuerligt följer utvecklingen inom olika fält.

ESO och Skolverket visar hur svårt det är att genomföra oberoende studier inom myndigheterna. Bättre erfarenheter finns från sektorsforskningsinstituterna, som IFAU (arbetsmarknadspolitik), IBF (bostadspolitik)

och VTI (transportpolitik). Om sådana institut ges viss egen finansiering och etablerar ett nära samarbete med universitet och högskolor kan de bli instrument för att tillhandahålla självständiga analyser av sakfrågor i offentlig sektor.

Jag menar att den svenska förvaltningskulturen måste reformeras så att en åtskillnad görs mellan underlag, beslut och granskning. Det är besluten som kräver kompromissande, inte faktaunderlaget eller uppföljningen. Kejsaren behöver en slav som viskar obehagliga sanningar i örat, även om det på kort sikt är störande.

Lars Hultkrantz