

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Angelica Nåfors

Handledare: Rolf Solli

Examinator: Stig Montin

Snabbt och rätt, det borde vara lätt som en plätt!

Ett rättssäkert och effektivt myndighetsutövande – en omöjlig kombination?

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	3
<i>Prolog</i>	4
<i>Inledning</i>	5
<i>Metod</i>	7
<i>Genomförande av forskningsstudie</i>	10
<i>Teoretisk bakgrund</i>	12
<i>Referensram</i>	16
<i>Effektivitet</i>	16
<i>Rättssäkerhet</i>	19
<i>Sociala konstruktioner</i>	22
<i>Analysmodell</i>	24
<i>Empiriska fallbeskrivningar</i>	25
<i>Fall 1 – Förvaltningsjurist vid Överförmyndarförvaltningen</i>	25
<i>Fall 2 – arkiv- och diarieföringsansvarig vid Länsstyrelsen</i>	29
<i>Fall 3 – Professor i informatik på högskola</i>	32
<i>Fall 4 – Prefekt/forskare i Offentlig rätt, Handelshögskolan Göteborg</i>	34
<i>Fall 5 – Enhetschef vid Familjerättsbyrån</i>	38
<i>Fall 6 – Handläggare vid Försäkringskassan</i>	40
<i>Analys</i>	45
<i>Diskussion</i>	55
<i>Slutsats</i>	58
<i>Epilog</i>	59
<i>Källförteckning</i>	60

Sammanfattning

I strävan efter ett effektivt myndighetsutövande är det lätt att förlora fokus på det som egentligen är av största vikt; att beslut blir riktigt utförda, att individen hamnar i främsta rummet. Ett allt högre tempo i beslutsfattande avkrävs, något som inte är gratis. Tidigare studier har visat att när effektiviteten skall främjas är det rättssäkerheten som får stå tillbaka. Konflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet är vad som utreds i studien.

Effektivitet och rättssäkerhet är två frekvent förekommande begrepp i fråga om myndighetsutövande. Det råder dock en diskrepans i vad de respektive begreppen innebär samt hur de skall tolkas, dels som begrepp och dels gentemot varandra.

Studien utreder först och främst vad begreppen i sig betyder för tjänstemän i den offentliga förvaltningen. Därefter görs en utredning om huruvida en konflikt föreligger, och på vilket sätt konflikten ter sig för olika tjänstemän på olika myndigheter. För att utreda sakfrågan görs djupintervjuer, där respondenterna får berätta sina upplevelser.

Förutsatt att tjänstemannen agerar i enlighet med gällande lagar och föreskrifter är det i stort är det en fråga om tolkningar och institutionaliserade handlingar som styr såväl begreppsdefiniering som viktning av effektivitet och rättssäkerhet. Ett myndighetsbeslut kan varken fattas ineffektivt och inte heller rättsosäkert. Begreppen måste kombineras, vad som kvarstår är bara en fråga om hur.

Prolog

Det var en mörk, regnig kväll. Vinden ven och gatorna låg tomma.

Inne på Myndigheten satt en stackars gräsrotsbyråkrat och slet i sitt hår, stirrandes på en hög med fullklottrade A4-papper, alltjämt jämrandes ”ack, ack, ack, hur skall jag klara av det här?”

Plötsligt hörs tunga, stadiga steg genomborra tystnaden.

Gräsrotsbyråkraten rycker till, blickar ut genom fönstret och ser en betryggande syn.

Det är fru Rättssäkerhet som är ute och vandrar. Vad hon inte vet är att hack i häl trippar herr Effektivitet. På snabba, små fötter närmar han sig den intet ont anandes Rättssäkerheten.

Vad kommer hända när Effektiviteten sätter klorna i Rättssäkerheten?

Kommer hon klara sig?

Inledning

Offentliga förvaltningar sägs arbeta efter devisen:

Den moderna förvaltningen är en sammanhållen och öppen förvaltning i kontinuerlig utveckling som sätter medborgare och företag i centrum och som skapar värde genom hög service och tillgänglighet, god kommunikation och hög effektivitet.¹

I undersökningar har framkommit att tjänstemän inom den offentliga sektorn är ense om att vissa grundläggande principer skall genomsyra arbetet och förfarandet. Demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet och effektivitet ligger alla i topp, dock råder stor osäkerhet över vad de så kallade principerna egentligen betyder i praktiken.² Myndigheterna i sig verkar tycka att effektiviteten är den viktigaste principen att ta fasta på, men det förefaller som att tjänstemännen inte med nödvändighet håller med om det. Istället har rättssäkerhet för individen lyfts fram.³

Något som kräver mycket tid är ofta lika med höga kostnader, och därmed ineffektivt. Ur en rent ekonomisk synvinkel sägs effektivitet innebära att ”avseende på en viss uppsättning mål är uppfylld om, och endast om, inget av målen skulle kunna uppnås i högre grad utan att något av de andra skulle uppnås i lägre grad”.⁴ Min studie fokuserar inte på en ekonomisk effektivitet, varför en annorlunda definition av mångtydigheten i effektivitet kommer att användas. Effektivitet är inte bara en fråga om hur mycket pengar varje enskild individ eller tjänst kan inbringa kontra hur låga omkostnader de har. Problemet med effektivitet grundar sig i mångt och mycket i att man inte funnit någon adekvat begreppsdefinition, vilket i sin tur gör det svårt att mäta effektiviteten.

Rättssäkerhet är ett begrepp som inte bör misstas för det snarlika begreppet rättvisa. Även om själva rättssäkerheten på sätt och vis innefattar en viss form av rättvisa, så är det inte den gängse uppfattningen av ”rättvisa” likställt med jämlikhet som åsyftas. Däremot är uppfattningen att rättvist innebär att ”alla människor skall ha samma rättigheter och att de nyttigheter som finns i samhället skall fördelas så lika som möjligt”⁵ snarare kan stämma in i

¹ Statskontoret (2005), sid. 7

² Statskontoret (2010), sid. 6

³ *Ibid.*, sid. 7

⁴ Hansson (2001), sid. 8

⁵ *Ibid.*, sid. 7

ett rättssäkert förfarande. Rättssäkerhet handlar om rättvisa genom att utföra handlingar och beslut på ett säkert sätt, där risker för felaktigheter skall minimeras. Alltså kan ett beslut mycket väl vara samtidigt orättvist som rättssäkert. Frågan är vad som sker när allt högre krav på öppenhet och effektivitet ställs? All form av myndighetsutövande skall ske på ett rättsligt välgrundat och genomtänkt sätt, alltså med en hög grad av rättssäkerhet. För att kunna styrka alla beslut och kunna motivera vägen till beslutet krävs mycket tid och engagemang av den enskilde tjänstemannen. I en undersökning utförd av Statskontoret år 2010 fokuserades tjänstemannens uppfattning om värdergrunden i staten och den offentliga sektorn de arbetar i. Vad som framgick av undersökningen var att det över tid syns en förändring där effektiviteten får ta överhanden gentemot de andra grundprinciperna. Rättssäkerheten verkar ta mest skada av det förhöjda kravet på effektivitet.⁶

En ingång till problematiken i frågan om hur kravet på effektivitet utmanar rättssäkerheten är att ställa frågan ”vad är det individuellt goda som skall eftersträvas av samhället?”⁷ När tid är pengar och allt högre krav ställs på effektiviteten, hur påverkar det tjänstemännen? Sitter de överbelastade av arbete med alldeles för få resurser? Redan 1980 omskrevs problematiken på sådant vis, men är läget fortfarande detsamma?⁸ Problemformuleringen för studien är att utreda huruvida uttalade effektivitetskrav utmanar rättssäkerheten i samband med myndighetsutövande. Samtidigt kan frågan ställas om vad som gäller för de som arbetar med problematiken på daglig basis.

Eftersom problemformuleringen i sig är något bred kommer följande frågeställningar att användas för att angripa problematiken;

- Upplever tjänstemännen i den offentliga sektorn att de ständigt ökande kraven på effektivitet på något sätt äventyrar rättssäkerheten i deras dagliga arbete?
- Om rättssäkerheten äventyras, på vilket sätt upplevs det och hur ter det sig oftast?

För att kunna utreda ovan ställda frågor behövs först och främst en begreppsdefiniering:

- Hur lyder gängse definition av effektivitet och rättssäkerhet?

Syftet med studien är att utreda hur effektivitet och rättssäkerhet upplevs, och hur den förmodade konflikten uppfattas bland tjänstemännen ute på myndigheterna.

⁶ Statskontoret (2010), sid. 44

⁷ Hansson (2001), sid. 9

⁸ Lipsky (1980)

Metod

Metod är ett verktyg, inget svar på någon form av fråga. Dock är metoden en nödvändighet för att nå det önskade svaret. Metod innebär en grundläggande men absolut inte fullständig förutsättning för att anskaffa reliabilitet till undersökningen.⁹ Nutida kvalitativ intervjuforskning lägger tonvikt vid intervjuande som metod, i synnerhet metoder för att analysera intervjuer. Enligt denna metod är det fråga om ett socialt samspel intervjuare och respondent emellan, varefter datainsamlingen bygger på intervjuarens kunskaper och personliga omdöme gällande frågeställandet. Utöver det krävs också ordentliga färdigheter inom ämnet i sak, för att kunna ställa följdfrågor till respondentens svar.¹⁰ ”Kunskaper i metod är inget självändamål utan ett redskap för att uppnå de målsättningar man har med olika undersökningar och med sin forskning.”¹¹

Alternativ ett till att undersöka frågor av samhällsvetenskaplig karaktär är ofta att använda en kvantitativ metod: en s.k. survey-undersökning. Intervjuaren använder sig då av minimerad personlig bedömning med exakta frågeformulär där avvikelser i frågeställningar ej lämnas utrymme för. Svaren är sedan lämpade för en statistisk dataanalys.¹² Nämnad metod bedöms ej vara tillbörlig, då undersökningens syfte är att få fram berättelser, att respondenterna själva skall ge svaret som behövs. En studie av kvalitativ karaktär innebär primärt att skaffa sig förståelse, och har ringa krav på formalisering. Centralt fokus ligger på olika sätt att samla in information och därav få en djupare förståelse för studerat problem. Ett viktigt kännetecken för kvalitativa studier är närheten till informationskällan. Formen kräver en kunskapsutveckling genom närhet, att komma på samma nivå som undersökningsobjekten och den situationen de befinner sig i. Men det målet i åtanke är djupintervjuer, eller kvalitativ forskningsintervju den mest lämpade metoden.¹³

För att utreda själva sakfrågan har djupintervjuer utförts, där respondenterna har berättat sina egna uppfattningar om huruvida rättssäkerheten är i konflikt med effektiviteten, och i så fall på vilket sätt. Djupintervjuerna har resulterat i intressanta berättelser, vilka har hjälpt mig att reda ut hur den konflikten emellan rättssäkerheten och effektiviteten tar sig uttryck i olika myndigheter och därigenom påverkar tjänstemännen som utfärdar besluten.

⁹ Holme & Krohn Solvang (1997), sid. 13

¹⁰ Kvale & Brinkmann (2009), sid. 97-98

¹¹ Holme & Krohn Solvang (1997), sid. 11

¹² Kvale & Brinkmann (2009), sid. 98

¹³ *Ibid.*, sid. 98

För att gripa an frågeställningen har följande huvudprinciper använts som riktlinjer;

- Närhet till undersökningsenheterna – rent fysiskt.
- Rapporten bör innehålla utpräglat deskriptiva beskrivningar i den utsträckning som det är viktigt för de förhållanden som råder.
- Direkta citat som visar individernas egna uttrycksätt.¹⁴

Med hjälp av att följa ovanstående steg ges en så autentisk återgivning som möjligt av intervjuerna.

Intervjuer kan ha ett explorativt eller hypotesprövande syfte. En explorativ intervju är vanligen öppen och föga strukturerad. I detta fall introducerar intervjuaren en fråga, följer sedan upp intervjupersonens svar och söker ny information om nya infallsvinklar på ämnet.¹⁵ Kvalitativ metodologi är ett försök att överskrida subjekt-objektförhållandet som kännetecknar naturvetenskaplig metodologi, och utförs genom att försöka se respondentens värld och verklighet ur dennes perspektiv. ”Man måste hela tiden kunna växla mellan ett inre och ett yttre perspektiv- mellan att förstå och att förklara ett fenomen”.¹⁶ Vad som sagts om kvalitativa studier kan förstås i rak motsats till den kvantitativa studien, där det ställs mycket höga krav på formalisering och struktur.¹⁷

Vissa forskare menar att ”det enda verktyget som är tillräckligt komplext för att förstå och lära sig något om den mänskliga tillvaron är en annan människa. Och det man också använder när ens eget liv och ens egen upplevelse i världen”.¹⁸ Andra är av liknande uppfattning och hävdar att det från forskarens sida bör finnas en stor respekt för undersökningsobjektet och en hög grad av uppmärksamhet för vanliga, sociala företeelser.¹⁹ Metoden som lämpar sig bäst för en studie av sådan art är den narrativa metoden.

Narrativ metod beskrivs också som organisatoriska berättelser, av tidigare ledarhandlingar, medarbetares interaktioner eller andra inom- eller utom-organisatoriska händelser som kommuniceras informellt inom organisationen. Berättelser av sådant slag innefattar allt som oftast en handling, framträdande karaktärer och slutsats. I normalfallet härstammar

¹⁴ Holme & Krohn Solvang (1997), sid. 93

¹⁵ Kvale & Brinkmann (2009), sid. 121-122

¹⁶ Holme & Krohn Solvang (1997), sid. 92-93

¹⁷ *Ibid.*, sid. 13

¹⁸ Kvale & Brinkmann (2009), sid. 99

¹⁹ *Ibid.*, sid. 100

berättelserna inifrån organisationen och reflekterar de organisatoriska normer, värderingar och kulturer som finns.²⁰ Som ingång till att studera berättelser är narrativ metod tätt sammankopplat med teorin om sociala konstruktioner, hur individen skapar och förstår sin verklighet.²¹ Metoden i sig sägs vara något svår att gripa tag i, dels beroende på sin tvärvetenskapliga karaktär.²² En narrativ analys innebär inte att eftersöka en sanning, snarare tvärtom. Varje berättelse har sina tolkningar, och sin mening, vilket i sig ger flera sanningar.²³

I denna undersökning används narrativa intervjuer, och fokus ligger på de historier respondenterna berättar.²⁴ Studiens mål är att höra tjänstemännens berättelser, att få dem att berätta själva snarare än att svara på mina frågor. En berättelse skapar struktur, sammanhang och mening och är något vi dagligen skapar för att frambringa begriplighet för såväl omvärlden som oss själva.²⁵ Vid första anblick kan berättelser av sådan form te sig något innehållslösa, röriga eller meningslösa för lyssnaren, men är av stor signifikans för berättaren.²⁶ Intervjuarens roll vid intervjuer av sådan art är att locka fram berättelser med hjälp av frågor, för att sedan allt mer luta sig tillbaka och lyssna på vad respondenten säger, utan att avbryta.²⁷

²⁰ *Swap m.fl.*, sid. 103

²¹ *A. Johansson (2005)*, sid. 18-19

²² *Ibid.*, sid. 22

²³ *Ibid.*, sid. 27

²⁴ *Kvale & Brinkmann (2009)*, sid. 169

²⁵ *A. Johansson (2005)*, sid. 17

²⁶ *Czarniawska (2008)*, sid. 33

²⁷ *Kvale & Brinkmann (2009)*, sid. 171

Genomförande av forskningsstudie

I strävan efter att tematisera intervjustudier krävs det att jag som intervjuare klarlägger temat, och därigenom utvecklar en teoretisk förståelse. Förståelsen skall därefter fungera som bas att integrera den nya kunskapen med. Utöver det krävs även förkunskap för att kunna ställa relevanta frågor, som dessutom är oberoende av såväl omgivningens, som intervjuarens, uppfattningar.²⁸ Kvale och Brinkmann föreslår sju stadier i en intervjuundersökning, vilka har använts som ledstjärna för att genomföra studien.

- Tematisering; formulering syfte och föreställning om ämnet för undersökningen före själva intervjuandet börjar.
- Planering; skall göras baserat på vilken kunskap som eftersträvas och med eventuella moraliska konsekvenser i beaktande.
- Intervju; utförs med ett reflekterande förhållningssätt till önskad kunskap.
- Utskrift
- Analys; utifrån undersökningens syfte och ämne avgöra vilka analysmetoder som är att anse som lämpliga.
- Verifiering; validitet, reliabilitet och generaliserbarhet i intervjuresultaten fastställs.
- Rapportering; genom vetenskapligt verifierade kriterier rapportera resultatet, som dessutom ska beakta etiska aspekter och leda till en läsbar produkt.²⁹

För att utföra den narrativa metoden och analysen har följande tematisering använts:

1. Åskådliggöra händelser och erfarenheter.
2. Samspel mellan berättare och lyssnare skapar berättelsen, det vill säga att den är situationellt beroende och kan variera från gång till gång
3. Omvandling från tal till text, en transkription av berättelsen.
4. Redigerande, omskapande och menings-givande till berättelsen, en analys av transkriptionen utförs.

²⁸ Kvale & Brinkmann (2009), sid. 122

²⁹ *Ibid.*, sid. 118

5. Läsarens erfarenhet. Beroende på vem som läser och hur denne väljer att tolka texten blir berättelsen av den ena eller andra betydelsen.³⁰

Med tanke på undersökningens syfte och frågeställning är det inte av betydelse vilken specifik myndighet respondenten i fråga arbetar för. Inte heller är det av större vikt vilken formell position personen i frågan innehar. För studien är endast intressant huruvida denne arbetar med myndighetsutövande eller ej, varav respondenterna valts ut efter en tillgänglighetsdevis. En baktanke fanns i att få en diverserad bild och att utreda ifall skillnader myndigheter emellan föreligger. Intervjuerna utfördes på respektive myndighet och spelades in med hjälp av diktafon. Endast en av respondenterna önskade anonymitet.

³⁰ A. Johansson (2005), sid. 30-31

Teoretisk bakgrund

I basen av den offentliga sektorns hierarki huserar bland annat skolor, polis, socialtjänsten, lägre domstolar, medborgarkontor och andra agenturer vars medarbetare interagerar med och har utbredd beslutanderätt över offentliga medel. Med ett samlingsord kallas tjänstemännen i denna bas för gräsrotsbyråkrater³¹, vilket de härnäst kommer att kallas i denna studie. Gräsrotsbyråkraterna anser sig göra det bästa de kan under ogynnsamma förhållanden, och de utvecklar tekniker för räddningstjänster och beslutfattande värderingar inom ålagda gränser. De utvecklar föreställningar om sina jobb och om sina klienter som minskar avstånden mellan deras personliga och yrkesmässiga begränsningar och ideal.³² Vidare menas följande:

As providers of public benefits and keepers of public order, street-level bureaucrats are the focus of political controversy. They are constantly torn by the demands of service recipients to improve effectiveness and responsiveness and by the demands of citizen groups to improve the efficacy and efficiency of government services. [...] Moreover, public service workers have expanded and increasingly consolidated their collective strength so that in dispute over the scope of public services they have become a substantial independent force in the resolution of controversy affecting their status and position.³³

Gräsrotsbyråkratens beslut påverkar människors liv och möjligheter att förändra sin situation. Kort sagt kan gräsrotsbyråkratens verklighet knappast vara längre ifrån det byråkratiska idealet om ett opersonligt, löskopplat förhållningssätt till beslutsfattandet. Gräsrotsbyråkratierna och byråkraterna förändrar människor och deras liv i och med sina beslut.³⁴ Förvaltningar anklagas och kritiserar ofta för att vara oförmögna att leverera rättvis och rättfärdig service.³⁵ Problemen kan sägas grunda sig i villkoren för hur de ska arbeta, där följande (generellt) gäller:

1. Kroniskt otillräckliga resurser i relation till vad som förväntas utföras.

³¹ Översättning av "street-level bureaucrats" som används i boken. Lipsky (1980), sid. Xi (förordet)

³² Lipsky (1980), sid. xiii (förordet)

³³ *Ibid.*, sid. 4

³⁴ *Ibid.*, sid. 9

³⁵ *Ibid.*, sid. 27

2. Servicekraven tenderar att öka för att möta tillgången.
3. Uppställda mål är ofta antingen mångtydiga, vaga eller i konflikt med varandra.
4. Prestationsbaserad måluppfyllelse verkar vara svårt, om inte omöjligt, att mäta.
5. Klienterna är sällan frivilliga.³⁶

Villkoren för byråkratiskt beslutsfattande är att de ska ske under begränsad tid och med begränsad mängd information. Personerna som sitter på de beslutsfattande stolarna är generellt tillbakahållna av kostnader, ex. för att införskaffa information. Det kan sägas att byråkraterna på denna organisatoriska nivå arbetar under en relativt hög nivå av osäkerhet, med tanke på komplexiteten hos människorna i fråga samt det tempo i vilket beslutsfattandeprocessen måste ske.³⁷

Ur tidigare studier har framkommit att tjänstemän inom offentlig sektor anser rättssäkerhet, objektivitet och effektivitet vara de mest centrala begreppen i den svenska statsförvaltningens arbete. Samhällets utveckling har ställt allt högre krav på såväl statsförvaltning som på tjänstemän. Denna utveckling avkräver resultat och redovisning av detsamma.³⁸ Omvärlden har effektiviserats, och förvaltningen kan inte annat än att kuva sig för kraven. Frågan är vad effektivitet och rättssäkerhet egentligen är och vad det faktiskt innebär för offentliga organ i allmänhet och för tjänstemän i synnerhet?

Effektivisering av den offentliga sektorn har debatterats under lång tid, men är mer frekvent förekommande sedan början av 1970-talet. Diskussionen kretsade då (som nu) om huruvida myndigheterna till fullo utnyttjade sin maximala kapacitet, om det egentligen kom något av värde ur folkets surt förvärvade skattepengar? Fanns besparingsutrymmen att finna? Avstampet som togs i forskningen här gjorde att en naturlig diversering mellan produktivitet och effektivitet uppkom. Offentliga sektorn sysslar inte med produktion, alltså går det ej att "räkna effektiviteten" men måste likväl kunna uppvisa något som är mätbart. Ytterligare problem uppstod i fråga om att definiera målen för myndigheterna, ett resultat blir svårt att mäta utan förbestämda mål.³⁹ I gräsrotsbyråkratens fall menas att det främst är fråga om otillräckliga personalresurser, oavsett om otillräckligheten grundar sig i själva jobbet i sig, och det inte alls är en fråga om personliga fel hos byråkraten, beroende på konflikten mellan

³⁶ Lipsky (1980), sid. 27-28

³⁷ *Ibid.*, sid. 29

³⁸ O. Johansson (2011), sid. 1-2

³⁹ *Ibid.*, sid. 10-25

givna mål och vad som är praktiskt möjligt för tjänstemannen.⁴⁰ Tjänstemannen i den offentliga förvaltningen står inför utmaningen att förmedla ansvar. Uttryckligen sägs ansvaret vara själva länken mellan byråkrati och demokrati, eftersom det är den offentliga förvaltningen som visar upp hur de politiska besluten och riktlinjerna skall följas.⁴¹

Konflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet är inget nytt påfund. Snarare föreligger en klassisk dispyt. Oavsett om det uttrycks genom att ställa så kallade demokrativärden mot ekonomivärden, eller genom en rent krasst uttalad konflikt mellan specifika intressen, är konflikten i grund och botten densamma.⁴²

I Förvaltningslagen finns stöd för frågeställningen, där det stadgas i dess 7§ att ”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”.⁴³ Också i förordning med instruktion för Inspektionen för socialmyndigheter⁴⁴ stadgas följande:

1§ Inspektionen för socialförsäkringen har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet

Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll av det regelverk som tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt och med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

2§ Inspektionen för socialförsäkringen ska utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av

1. Försäkringskassan,
2. Pensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn,
3. Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

3§ Inspektionen för socialförsäkringen får vidare utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

⁴⁰ Lipsky (1980), sid. 31

⁴¹ Lipsky (1980), sid. 159-160

⁴² Lundquist (1998), sid. 63

⁴³ Förvaltningslag (1986:223)

⁴⁴ SFS 2009:602

Förvaltningsrättsliga området innefattar inte bara regler för hur myndigheterna skall fungera och verka, även regler för medborgarna upptas, och kanske är relationen dem emellan av allra största vikt.⁴⁵

Med avstamp i ovan nämnda ämnen här utredas på vilket sätt rådande effektiviseringstänk gällande myndighetsutövande påverkar rättssäkerheten i fråga.

⁴⁵ *Strömberg (2001), sid. 14f*

Referensram

Det är uttalat att de svenska förvaltningsmyndigheterna skall utföra en god förvaltning där medborgare erbjuds den hjälp de kan tänkas behöva på ett effektivt och rättssäkert sätt.⁴⁶ Studiens problematik och syfte utgår i stora drag ifrån det. Referensramen kommer att förtydliga begreppen effektivitet och rättssäkerhet samt beskriva hur de kan tolkas utifrån såväl ett myndighets-, tjänstemanna- som medborgarperspektiv, det vill säga användas som analyschema.

För att möjliggöra vidare analys och tolkning av vald frågeställning och problemformulering krävs att begreppen *effektivitet* och *rättssäkerhet* definieras. För att genomföra dessa definitioner kommer aktuell litteratur att analyseras, för att sedan utmytna i den förklaringen som studien tar sin utgångspunkt ifrån. Vidare krävs också ytterligare ingång för att ta sig an problemformuleringen, en förståelse för hur individer uppfattar och tolkar sin omvärld och verklighet. Bedömningar av sådant slag grundas i teorin om sociala konstruktioner.

Effektivitet

Effektivitet är att anse som ett komplext begrepp med mångtydig innebörd. Somliga forskare menar att det kan betyda att minsta möjliga resursinsats skall resultera i en så bra verksamhet som är möjligt. Verksamheter måste upprätthålla kvaliteten på arbetet medan resurserna minskar, samtidigt som kraven på fler prestationer eller uppgifter ökar.⁴⁷ Enkelt uttryckt hade effektivitet kunnat innebära den rent tekniska förståelsen, att tillgängliga resurser skall användas på ett effektivt sätt. För att kunna använda en tolkning av sådant slag krävs att man kvantifierar ”de mest produktiva anläggningarna”.⁴⁸ Då denna uppsats inte är av kvantitativ art och ingen kvantitativ undersökning avses, finns ett reellt behov av en mer djuplodande och mångtydig begreppsdefiniering.

Det saknas en vedertagen definition av begreppet effektivitet, vilket också medför komplikationer i mätbarheten av effektivitet.⁴⁹ Hur kan man mäta något som inte finns? Många forskare och författare tidigare gett sig i kast med liknande problematik. Jag önskar i denna studie finna insikt och förståelse för ”dels problematiken att genomföra bedömningar som belyser verksamheten på ett relevant sätt dels svårigheten att få acceptans för

⁴⁶ Marcusson (2006), sid. 69

⁴⁷ Brorström m.fl. (2005), sid. 13

⁴⁸ Molander & Stigmark (2005), sid. 17

⁴⁹ Brorström m.fl. (2005), sid. 354

bedömningar till stånd. Problem och svårigheter skall inte ses som ett hinder, utan här handlar det om att försöka".⁵⁰ Problematiken i att definiera begreppet är inte enbart baserat i ovissheten kring en definition, det ligger lika mycket i betraktarens öga. Effektivitet för ett vinstindrivande företag är alldeles uppenbart annorlunda än effektivitet i fråga om offentlig förvaltning och myndighetsutövande. Att då finna en enhetlig definition av effektivitet är som att jämföra äpplen och rabarber: båda är frukter, men inte lika överhuvudtaget. För ett företag gäller nästan uteslutande att maximera vinst, medan den offentliga sektorn ofta har som huvudmål att uppfylla samhällsmål.⁵¹

I organisationsteoretisk forskning anses effektivitet vara en förmåga att anpassa organisationens utformning och verksamhetens innehåll till nya förutsättningar och nya krav från organisationens omgivning. En effektiv organisation är lyhörd, har förmåga att på rätt sätt tolka signaler i omvärlden och har tillräcklig beslutskapacitet för att genomföra förändringar. Dessutom krävs också att tilldelade resurser används på ett ändamålsenligt sätt.⁵² Annan forskning menar att olika organisatoriska aspekter bidrar till "administrativ effektivitet", vari två huvudpoänger kan urskiljas. Första poängen handlar om att bedömning av huruvida organisationer är administrativt effektiva är subjektiv. Det är inte möjligt att objektivt fastställa graden av effektivitet; varje individ gör egna bedömningar utifrån eget perspektiv och egna erfarenheter. Andra poängen berör att effektivitet innebär att hantera motstridiga intressen, där en avvägning mellan olika strävanden vad gäller organisationens egenskaper mot varandra och att erhålla ett balanserat tillstånd. Förekomsten av sådan problematik framkommer då olika egenskaper strider mot varandra. För organisationer innebär effektivitet att "förena svärförenliga organisatoriska egenskaper".⁵³

Normativt anses frågor om effektivitetsbedömning fokusera på vad verksamheten åstadkommer. För att genomföra sådana mätningar utgår man från en distinktion rörande inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet avses vara en beskrivning av verksamhetens produktivitet, mer precist huruvida saken görs rätt, vilket givetvis resulterar i att yttre effektivitet berör om rätt sak utförs. Utförda prestationer relateras till de mål som finns formulerade för verksamheten. Yttre effektivitet kan även benämnas som uppfyllelsegrad, eller ur annan synvinkel sett, som en mätning av kvaliteten på verksamheten. Den inre effektiviteten är rent krasst kvantitativt orienterat medan den yttre effektiviteten kan anses

⁵⁰ Brorström m.fl. (2005), sid. 354

⁵¹ O. Johansson (2011), sid. 9-10

⁵² Brorström m.fl. (2005), sid. 355

⁵³ *Ibid.*, sid. 355

vara kvalitativt betraktat. Nämnas bör också den yttersta effektiviteten, som avser dels relationen mellan formulerade mål och utförd verksamhet och dels de behov som finns.⁵⁴

”Effektivitet handlar om förhållandet mellan i vilken grad målen nås och de resurser som finns”.⁵⁵ För att kunna se några resultat, eller för att kunna analysera fenomenet överlag föreslås följande utgångspunkt: att våga se gapet mellan

- Det som presteras i praktiken
- Det som är möjligt att åstadkomma
- Vad som är förväntas av allmänheten⁵⁶

Utöver ovanstående kan effektivitet sägas handla om att fortlöpande förändra verksamheter med syftet att möta ändrade förutsättningar. Effektivitet handlar inte enbart om att få den sämsta att bli bättre. Mer än något annat är det en fråga om att få alla att sträva efter att bli bäst, oavsett vart på skalan man befinner sig.⁵⁷ Brorström m.fl. menar också att effektiviteten handlar om att ”bedriva en verksamhet med hög kvalitet där personalen känner en hög arbetstillfredsställelse och omfattas av den rådande ideologin”.⁵⁸

För att kunna bedöma effektivitet sker tre differentierade bedömningar. En resultatbaserad bedömning görs, såväl kvalitativt som kvantitativt av organisationens produkter/prestationer. Med fokus på de aktiviteter som utförs i organisationen bedöms den processbaserade effektiviteten, där en värdering genomförs av såväl de kvalitativa som kvantitativa aspekterna av utförda insatser. Därefter finns den strukturbaserade bedömningen, där en värdering av vilka förutsättningar bedömd organisation har att utföra bra verksamhet. (Exempel på vad som bedöms är kompetens, grad av flexibilitet, målformuleringsförmåga m.m.)⁵⁹

Kort och gott kan sägas att effektivitet är många olika saker, vilket gör att en organisation på samma gång kan vara effektiv som ineffektiv beroende på vilken aspekt som är under bedömning. Oavsett om det är fråga om kostnadseffektivitet eller någon annan form av effektivitet, är det i grund botten samma grundfråga: resurskostnad kontra resultat.

⁵⁴ Brorström m.fl. (2005), sid. 356

⁵⁵ Olsson m.fl. (2007), sid. 6

⁵⁶ *Ibid.*, sid. 6

⁵⁷ *Ibid.*, sid. 9

⁵⁸ Brorström m.fl. (2005), sid. 288

⁵⁹ *Ibid.*, sid. 357

Rättssäkerhet

År 2006 fastslog Förvaltningskommittéen att värdegrunderna för allt arbete inom offentlig förvaltning finns, och alltid har funnits, i grundlagarna och annan lagtext gällande offentlig förvaltning.⁶⁰ För att möjliggöra en förklaring till begreppet rättssäkerhet görs avstamp i den svenska grundlagen, närmare bestämt i regeringsformen, första kapitlet och första paragrafen, hädanefter RF 1:1, och den legalitetsprincip som där stadgas. Legalitetsprincipen bedöms vara en av byggstenarna för rättssäkerheten. Principen härstammar ur kravet på normbundenheten i maktutövning och att det motsätts godtycklighet. Gällande myndighetsutövning råder följande enligt RF 1:1:

1. Myndigheters beslutanderätt måste alltid ha författningsstöd.
2. Utöver det behövs även särskilt lagstöd för att fatta beslut som kan verka betungande för medborgarna.

Därutöver är förbudet mot godtycklighet tätt sammanopplat med kravet på förutsebarhet för individen.⁶¹

Under 1940-talet uttalades det som kan sägas vara begynnelsen till dagens legalitetsprincip. Det stadgades då att ”förvaltningsmyndigheterna hade rätt att använda alla maktmedel som de behövde för att fullgöra sina uppgifter [...] och de behövde inte åberopa annat stöd än själva ändamålsenligheten”.⁶² Vad som emellertid framkom utöver det var att individens fri- och rättigheter inte fick inskränkas enbart baserat på ändamålsenligheten. Ett särskilt författningsstöd avkrävdes också, eftersom det vid dessa tillfällen var fråga om fysiskt eller psykiskt tvång, alternativt att individen skulle åläggas att göra, eller tåla något inskränkandes på dennes fri- och rättigheter. Inget tyder på att kraven oavkortat efterföljdes, förrän 1974 års regeringsform genomfördes och kravet på författningsstöd enligt legalitetsprincipen de facto vann laga kraft.⁶³ Förvaltningsmyndigheter måste handla ”i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler”.⁶⁴ Problematiskt med legalitetsprincipen i fråga om förvaltning är att det rent praktiskt är fråga om hur strängt principen tillämpas. Alltså är det ”beroende på”.

⁶⁰ Statskontoret (2010), sid. 15

⁶¹ Marcusson (2005), sid. 44-45

⁶² *Ibid.*, sid. 47

⁶³ *Ibid.*, sid. 47-49

⁶⁴ *Ibid.*, sid. 50

Om legalitetsprincipen kan ses som den ena av byggstenarna till rättssäkerhet kan inte objektivitetsprincipen anses vara något annat än detsamma. I RF 1:9 stadfästs att ”myndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iaktta saklighet och opartiskhet”.

Härigenom framskrider objektivitetsprincipen.⁶⁵ Kravet på saklighet vid myndighetsutövande beskrivs genom ”domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”.⁶⁶ Rent lingvistiskt anspelar saklighet på att myndighetsförfarande och beslut varken skall gynna eller missgynna individen utan att per se ha lagstöd. Saklighetskravet i objektivitetsprincipen frångår betydelsen i legalitetsprincipen. Till skillnad från legalitetsprincipen kan objektivitetsprincipen utgöra en gräns för maktutövning, och konstituerar ett säkerhetsnät med syfte att fånga upp maktmissbruk som kan glida legalitetsprincipens fingrar emellan.⁶⁷ Förutom sakligheten kräver objektivitetsprincipen också att bland annat myndighetsutövande skall ske opartiskt. Störst betydelse spelar opartiskheten för att legitimera handlingarna gentemot medborgarna, och samtidigt för att vinna medborgarnas förtroende för förvaltningen.⁶⁸

I det moderna samhället agerar inte förvaltningen som tjänare åt makthavarna. Istället ställs höga krav på objektivitet och lojalitet, eftersom förvaltningens agerande har direkt samband med förtroendegraden hos medborgarna, såväl gällande det demokratiska styrelseskicket som för det politiska systemets fortlevnadsmöjligheter. Det kan sägas att hur den offentliga maktutövningen i praktiken går till påverkar medborgarnas villighet att överlåta beslutanderätt till de offentliga institutionerna. Kravet på objektivitet är alltså en grundbult för tilltron till den demokratiska kedja som löper från medborgarna till parlament, regering och förvaltning tillbaka till medborgarna. Särskilt intressant blir det när ämbetsmannarollen som sådan sätts under press till förmån för andra ideal såsom flexibilitet, effektivitet och politisk styrning.⁶⁹

Det har uttryckts att den offentliga förvaltningen kan ses som den ”fjärde statsmakten” jämte regering, riksdag och domstolar.⁷⁰ På grund av samhällets tryck på formen av förvaltningen under press av såväl sociala som ekonomiska aspekter blir objektivitetskravet allt viktigare.

⁶⁵ Marcusson (2005), sid. 71

⁶⁶ *Ibid.*, sid. 72

⁶⁷ *Ibid.*, sid. 75-76

⁶⁸ *Ibid.*, sid. 77

⁶⁹ *Ibid.*, sid 103-105

⁷⁰ *Ibid.*, sid 105

Även legitimiteten ifrågasätts, i fråga om maktutövning, vilket sätter än större betydelse i objektivitetsprincipen eftersom det är starkt sammankopplat med medborgarnas förtroende. Utan förtroende kommer inte förvaltningen att kunna utföra sina uppdrag på det sätt som är ämnat.⁷¹

Med utgångspunkt i ovanstående teoretiska grund kan varken legalitetsprincipen eller objektivitetsprincipen var och en för sig stå som förklaring eller ursprung till rättssäkerhetens uppkomst. Tillsammans bildar de däremot det närmaste en grundförklaring som står att finna. För att ytterligare bena ut uttrycket är det vederbörligen riktigt att ta det ner på en något smalare nivå än den övergripande grundlagsnivån. Det har också uttryckts att rättssäkerheten har som primär uppgift att motverka otillbörlig statlig maktutövning och uppmana till ordning och frihet för medborgarna. För att kunna förhindra godtycklighet och andra lagvidrigheter måste myndighetsutövande regleras för att skapa legitimitet och förutsebarhet.⁷² Enligt Petersson kan rättssäkerhet användas som ”en samlingsbeteckning för ett antal minimivillkor för den offentliga maktens utövande”.⁷³ Begreppet och tankesättet per se motsätter sig alla former av godtycklig maktutövning, vilket kan uppkomma då det råder brist på rättslig reglering, så kallad rättsbrist. Vid grövre form av godtycklighet uppstår rättspervertering, alltså då regler är uppställda men blir åsidosatta av exempelvis myndigheter. Rättsmanipulering är ett tredje uttryck av godtycklighet som ihop med rättsbrist och rättspervetering har gemensamt att de försätter allmänheten i rättsovisshet. En annan viktig komponent för rättssäkerheten är demokrati, och att medborgarna kan kontrollera att ett rättsligt beslut ej står i konflikt med gällande rättsregler.⁷⁴ Alltså krävs visst mått av insyn i myndigheternas förfarande och arbete för att kunna säkerställa att sådana företeelser undviks.

Enligt Sveriges Advokatsamfund är det ”inte detsamma som rättigheter utan snarare ’den samhällseliga ingenjörskonst som skall skydda de mänskliga rättigheterna’”.⁷⁵ De beskriver också att det som avses är såväl individens som den enskilda organisationens skydd mot politisk makt. För att få förståelse av innebörden av rättssäkerhet som begrepp är viktigt att poängtera syftet, vilket kan beskrivas bäst genom förutsebarhet. Legalitetsprincipen är det som ytterst kan benämna det krav på all maktutövnings underkastelse för lagarna, och

⁷¹ Marcusson (2005), sid. 105

⁷² Vahlne Westerhäll (2002), sid. 15

⁷³ Petersson (2005), sid. 22

⁷⁴ Vahlne Westerhäll (2002), sid. 16

⁷⁵ Petersson (2005), sid. 22

innefattar såväl domstolar som politiska organ.⁷⁶ Begreppet kan också belysas med följande citat, ”Rättssäkerhet föreligger alltså när vissa livsvärden- livet, kroppslig integritet, personlig rörelsefrihet, yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet, egendom m.m. – skyddas mot statsmaktens ingripanden genom regler som har karaktären av lag och som garanterar förutsebarhet för medborgarna”.⁷⁷

Sociala konstruktioner

Beskrivningen av de sociala konstruktionerna, som det skall förstås i denna studie, tar avstamp i hur Gräsrotsbyråkraterna förstår och uppfattar sig själv, sin roll och sin verklighet.

”Mannen på gatan lever i en värld som är ’verklig’ för honom, låt vara i växlande grad och han ’vet’ med växlande grader av säkerhet att denna värld äger de och de egenskaperna”.⁷⁸ Detsamma gäller i våra professionella roller, vi vet hur vi skall bete oss för att andra medmänniskor skall uppfatta oss på ett sätt som är önskvärt. Men varför gör vi så? Vad är det som föder denna fokusering på hur något borde utföras och hur man bör bete sig utåt sett? Framförallt, vad har ovan nämnda funderingar med studien att göra?

Enkelt förklarar handlar det om de sociala konstruktioner som finns överallt, oavsett om vi är medvetna om dem eller ej. För att kunna förstå hur en tjänsteman vid en offentlig förvaltning, en gräsrotsbyråkrat, uppfattar sin verklighet behövs en förståelse för den socialt konstruerade värld denne lever i. Vad det då är tal om är kunskaps sociologi, alltså den empiriska mångfald av kunskaper i samhället i kombination med de processer som i slutändan producerar verkligheter för individer. Det vill säga analysen av den sociala konstruktionen av det som kallas verklighet.⁷⁹ Med detta sagt är det också viktigt att vidhålla att människan är en social varelse, en homo socius, eftersom ”människans självskapande är alltid och med nödvändighet ett socialt företag. Människor skapar *tillsammans* en mänsklig miljö med alla dess socio-kulturella och psykologiska bildningar”.⁸⁰ Vaneskapande processer, att följa ett mönster där man varje dag gör samma sak blir i slutändan institutionalisering.⁸¹ Detsamma gäller om tillräckligt många gör på ett visst sätt tillräckligt länge, då institutionaliseras beteendet och blir till en norm. Institutionaliseringen är det som framkommer då en tjänsteman vid en myndighet svarar ”men så har vi ju alltid gjort, och därför gör jag så jag med” på frågan

⁷⁶ Petersson (2005), sid. 23

⁷⁷ Ibid., sid. 22-23

⁷⁸ Berger & Luckmann (2010), sid. 10

⁷⁹ Ibid., sid. 12

⁸⁰ Ibid., sid. 67

⁸¹ Ibid., sid. 68

varför arbetet utförs på ett visst sätt. Institutionaliserade beteendemönster övergår sedan till att bli legitimerade, vilket innebär att normen övergått till att bli en regel av den enkla anledningen att det invants tillräckligt länge.⁸²

Människan är biologiskt förutbestämd att konstruera och att leva i en värld tillsammans med andra. Denna värld blir för henne den härskande och definitiva verkligheten. Dess gränser bestäms av naturen, men när den väl en gång konstruerats, påverkar denna värld i sin tur naturen. Genom den dialektiska motsättningen mellan naturen och den socialt konstruerade världen förvandlas själva den mänskliga organismen. Genom samma dialektik producerar människan verkligheten och producerar därigenom sig själv.⁸³

Förståelsen för hur tjänstemännen upplever sina verkligheter, deras världar, är av stor vikt när en narrativ metod används. Om jag som författare inte kan förstå att deras verklighet kanske inte är densamma som min, då blir själva berättelserna av lägre värde för studien. Institutionaliseringarna som sker i organisationer försvårar för utomstående att kliva in under organisationens tak och faktiskt förstå vad som sker där inunder. Ofta är det fråga om inofficiella strukturer som för utomstående inte märks av överhuvudtaget. För att verkligen förstå berättelser krävs att undersökaren kliver in och observerar under något längre tid, och därigenom skaffa sig en uppfattning om vad som egentligen sker i organisationen. Vad är det som egentligen sägs i dessa berättelser, men kanske inte rätt ut?⁸⁴

⁸² Berger & Luckmann (2010), sid. 110-113

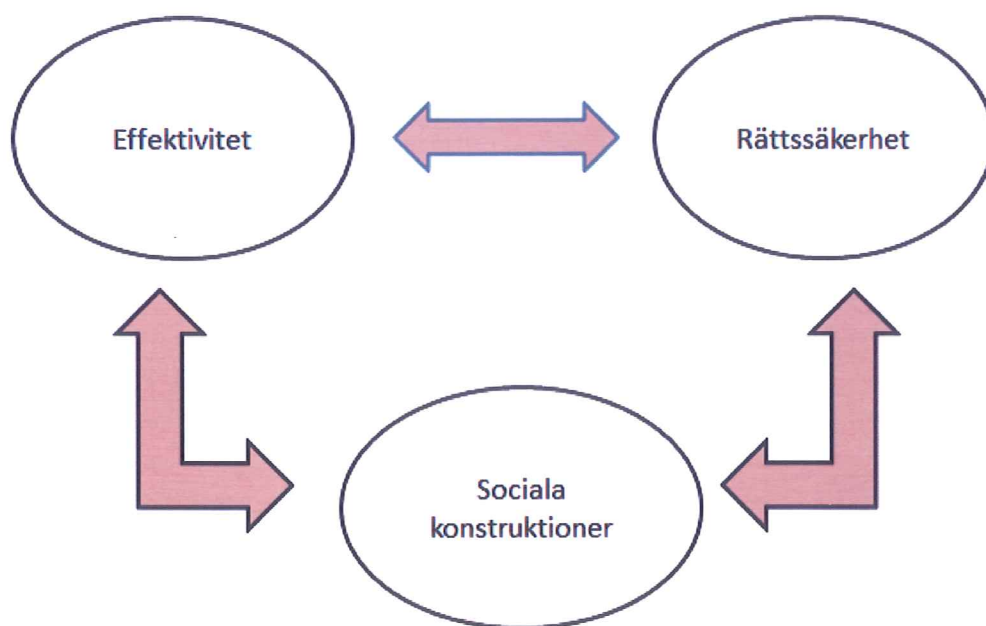
⁸³ Ibid., sid. 212

⁸⁴ Czarniawska (2008) (2008), sid. 103

Analysmodell

För att få användning av referensramen i relation till studiens syfte och frågeställning är uppställandet av en modell ett verktyg. Analysmodellen möjliggör också en tematisering av begreppen, vilket gör dem mer användbara.

Studiens huvudsakliga syfte är att få fram hur effektivitet påverkar rättssäkerheten i myndighetsutövande, och hur det i sin tur påverkas av rådande kultur och normer på myndigheten i fråga. Vilket leder till att det är de sociala konstruktionerna som styr påverkningsgrad och sätt effektiviteten påverkar rättssäkerheten. Anledningen till att sociala konstruktioner är av stor betydelse i frågan grundar sig egentligen i vagheten hos lagstiftaren. Stor skönsmässighet lämnas åt såväl myndighet som enskild handläggare att fritt tolka bestämmelserna.



Empiriska fallbeskrivningar

Under studien har sex intervjuer utförts, i följande del kommer de att presenteras var för sig, helt fria från författarens egna tolkningar.

Fall 1 – Förvaltningsjurist vid Överförmyndarförvaltningen

Om organisationen och respondenten

Överförmyndarförvaltningen är en obligatorisk kommunal förvaltning, det är alltså ett krav på en sådan tillsynsmyndighet i varje svensk kommun. En politisk nämnd styr Överförmyndarförvaltningen (hädanefter ÖFF). Nämnden har den egentliga beslutanderätten, men delegerar rätten att beslut till chefen på ÖFF, som sedan delegerar ansvaret vidare. ÖFF är en tillsynsmyndighet som råder över olika ställföreträdarkategorier, som exempelvis gode män, förvaltare och förmyndare, där den huvudsakliga gruppen består av gode mans-uppdrag.

Det huvudsakliga syftet med verksamheten att utöva tillsyn över de ställföreträdarkategorier, och att alltid ha huvudmännens bästa i främsta rummet. Huvudmännen står i beroendeställning till ställföreträdarna, och kan sällan själva påkalla uppmärksamhet då något inte går riktigt rätt till.

Jonas Bokstedt arbetar som förvaltningsjurist på myndigheten och innehar ett övergripande ansvar särskilt gällande juridiska frågeställningar och problem.

Effektivitet

Jonas inleder med att beskriva att det rent generellt kan handla om en allmän målsättning; att jobba snabbt och samtidigt jobba rätt. Allra mest optimalt vore att snabbt få saker ur händerna, men att på samma gång kunna hålla fasta vid noggrannhetskravet.

Ur ett verksamhetsperspektiv handlar det om att använda verksamhetens resurser på ett ändamålsenligt sätt. Ett ärende får en ”hyfsat” snabb genomloppstid, utan onödiga stopp på vägen. På ÖFF är handläggarna ganska beroende av varandra, varför de olika enheterna har jobbat mycket med hur informationsflödet fungerar dem emellan, alltså jobbat med att försöka beskriva enhetsöverskridande processer.⁸⁵

⁸⁵ Exempel på detta kan vara att granskningsenheten hittar fel i någon årsredovisning, och måste då påkalla detta till de på ansökningsenheten för att anmärka att denna ställföreträdare kanske inte är så lämplig i sin roll. Det är ansökningsenheten som avgöra vem som får, eller inte får, agera som ställföreträdare. Utan indikation kan samma problematik uppkomma efterföljande år.

En effektivitetsaspekt är att alla i organisationen förstår sin roll i det stora hela, att frånga tänket som kretsar kring sin egen roll och stannar där. Alltså är det viktigt att se sig själv som en länk i en kedja och tänka ”det jag gör har betydelse för vad någon annan skall göra i det här ärendet i ett senare skede”, en process där förvaltningen har gjort stora framsteg. Det är med andra ord ineffektivt att bara se sin egen del i verksamheten. Inom en verksamhet påverkar man varandra, kan man då se sin egen del i det större perspektivet kan stora effektivitetsvinster göras.

För tre år sedan startades ett kvalitetsprojekt. Här växte processbeskrivningar fram, som kan liknas vid en checklista för hur man skall behandla vissa ärendekategorier och ärenden och skapar därigenom gemensamma rutiner. En likgiltighet i ärendehandläggningen uppnås vilket säkrar och höjer såväl kvaliteten som effektiviteten.⁸⁶

Jonas menar att en tydlig ansvarsfördelning är viktig ur effektivitetssynpunkt, vilket var något som tidigare saknades på ÖFF. I systemet gick inte att se vem som var handläggare i vissa ärenden, vilket innebär en effektivitet när det kommer till frågeställningar kring ärendena i fråga. Som Jonas uttryckte det ”allas ansvar är ofta ingens ansvar”. När det inte går att peka på någon specifik, det är enhetens ansvar eller enhetens problem, då blir det svårt att peka ut bromsklossarna i processen. Här har också förändringar skett, och en mycket tydligare ansvarsfördelning med klarhet i vem som handlägger vilket ärende finns nu. Även nämnden är mycket angelägen om graden av effektivitet, vilket måste ses som en faktor till det tilltagna effektiviseringsarbetet på ÖFF.

Rättssäkerhet

ÖFF är en icke-politisk verksamhet, trots att de står direkt under en politisk nämnd. Jonas menar att det inte spelar någon roll huruvida det är vänster eller höger som sitter på de styrande stolarna, eftersom organisationen i sig står under stark lagstyrning i grund och botten. Lagrummen styr såväl resonemang som sätt att besluta och vilka beslut som får lov att fattas av förvaltningen. Beslutsfattandet kan få stora konsekvenser för den enskilde, vilket gör att besluten måste vara objektiva. ÖFF får absolut inte lov att tycka till en massa i handläggningen. Besluten måste kunna motiveras och vara upphängda på rätt lagrum. Lagrummet är av stor vikt särskilt som besluten får att överklaga till tingsrätten, där

⁸⁶ Exempel på institutionaliserade handlingar var exempelvis att man förut tog kopior på hela akter, allt som fanns, utifall om att någon skulle vilja kolla på det. Man fann att ingen skyldighet fanns att göra detta, och tar därför numer bara kopior på det som är det senaste.

handläggarens resonemang och motiveringar måste var väl grundade och uppbyggda. Av särskild vikt är det i fråga om negativa beslut.

Även i nämnden är det den juridiska aspekten som framhävs som den viktigaste, inte den politiska, vilket påvisar betydelsen av rättssäkerhet för såväl ÖFF som för nämnden. Rättssäkerheten är ett i allmänhet väl diskuterat ämne inom förvaltningen, särskilt i fråga om hur beslut skall utformas. Vikt läggs vid att beslut skall utföras på ett likartat sätt, att den enskilde inte skall få olika svar om denne vänder sig till olika handläggare i samma fråga.

Ett beslut skall handläggas på rätt sätt, vilket börjar med att ärendet skall beredas på ett riktigt sätt till att börja med. Även finns en kommuniceringsplikt hos handläggarna. Inkommer uppgifter måste den som har intresse eller nytta av att ta del av dessa uppgifter också ges möjlighet att kunna ta del utav den inkomna informationen. Alltså menar Jonas att en aspekt på rättssäkerhet är att ha ett korrekt beslutsunderlag. Själva beslutet får inte grundas på godtycke. Handläggaren måste alltid kunna argumentera utifrån en viss lagbestämmelse, och hämta sin vägledning utifrån stiftade lagar i ärendehandläggning. En tydlighet är att avkräva, gentemot ansökande, särskilt i fråga om avslag. Vid avslag måste handläggaren påvisa mycket tydliga skäl och därigenom ge vederbörande en möjlighet att överklaga beslutet. Handläggarna vid ÖFF måste kunna försvara beslutet gentemot utomstående, via rätt lagrum. Vid sådana fall där lagstiftningen inte är nämnvärt vägledande gäller det för handläggarna att resonera utifrån objektivitet.

Vid ett negativt beslut, ett avslag, är det inte ÖFF och dess enskilda handläggare som står med beslutandemakten. I dessa fall vänder sig tjänstemannen till nämnden, genom att skriva ett tjänsteutlåtande med förslag på beslut enligt gällande lagrum. Processen vid avslag är relativt rigorös, vilket grundar sig i ett fokus på rättssäkerheten i sådana ärenden.

Hot mot rättssäkerheten?

Respondenten menar att resursfrågan är det största hotet mot rättssäkerhet vid beslutsfattandet, främst i fråga om storlek på personalstyrkan. Årsräkningarna är av blandad kvalitet, vilket i sig kan leda till en risk när man låter snabbhet ta överhand från kvaliteten på granskningarna och man hamnar i en rättssäkerhetsrisk. ÖFF har försökt minimera att detta inträffar genom att ta fram en granskningsinstruktion som fungerar ungefär som en checklista över de viktigaste punkterna att granska i årsräkningen. Enkelt uttryckt har man stolpat de poster man oavkortat alltid måste lägga stort fokus på. När snabbheten tar överhand kan hända

att vissa delar blir förbisedda, i den mån att de får för lite noggrann utvärdering, varför rättssäkerheten blir lidande.

Kravet på snabbhet har uppkommit särskilt som nämnden satt ett mål att 60 % av alla årsräkningar skall vara granskade per den sista juni varje år.⁸⁷ I realiteten innebär det här målet på 60 % avklarade årsräkningar att tjänstemännen på enheterna medvetet väljer att ta de ”lätta” årsräkningarna först, endast för att uppfylla det uppställda kvantitetsmålet. I sin tur kan detta leda till att det ”mindre bra”⁸⁸ årsredovisningarna blir liggande till senare på året, ibland så länge som till november – december. Huvudmannen ställs då inför en rättssäkerhetsrisk, eftersom att ställföreträdaren av olika anledningar inte fått ihop siffrorna för det gångna året. Rättssäkerheten ligger mycket i att få bort de olämpliga ställföreträdarna, eftersom en undermålig årsredovisning där siffrorna inte stämmer kan indikera oegentligheter från ställföreträdarens sida. På grund av det uppställda kvantitetsmålet uppdragas här en konflikt. Skulle tjänstemännen istället börja med de krångliga fallen, så menar Jonas att en målsättning på 20 % avklarade årsräkningar vid slutet på juni vore mer rimligt, med tanke på den tid tjänstemännen måste lägga ner på de mindre bra årsredovisningarna.

Kombination mellan effektivitet och rättssäkerhet – är det möjligt, och hur?

På ÖFF kretsar tanken kring risk kontra effektivitet, med målet en rimligt snabb handläggning ihop med de högt ställda rättssäkerhetskraven. Det gäller att få en kombination där de båda är tillgodosedda. För att göra det jobbar de med smarta och mätbara mål, vilka är resultat av diskussioner om vad som exempelvis är att anse som ”rimlig handläggningstid”. Jonas menar att mycket faktiskt är mätbart, även om det kan vara svårt att tro det vid första anblicken.

En rimlig handläggningstid är inte detsamma som att utföra det så snabbt det bara är möjligt. Det måste få ta en viss tid, eftersom vissa skrivelser och kontroller måste utföras för att kunna säkerställa rättssäkerheten i ärendehantering och beslutsprocessen. Kravet på själva snabbheten kan skapa brister i kvalitet, vissa handlingar som är av vikt för ärendet kommer inte med enbart för att det skall utföras på kortast möjliga tid. Istället har ÖFF lagt fokus på att förena en snabb handläggning med de grundläggande kraven på rättssäkerhet som finns uppställda.

En problematik som ÖFF får brottas med är att man är så kallad ”säsongsmyndighet”, där arbetsbördan är som störst på våren när alla årsräkningar kommer in och skall granskas. För

⁸⁷ Årsräkningarna skall vara inlämnade den 1/3 samma år.

⁸⁸ Det vill säga de årsredovisningar som kräver utredning och vidare granskning.

att hålla effektiviteten uppe försöker man in i det längsta att inte planera in konferenser eller utbildningsdagar under perioden. Det uppstår här en konflikt mellan kvalitet och kvantitet, hur skall man hinna med så många granskningar som möjligt, på så kort tid som möjligt, utan att tänja på rättssäkerhetskravet? Svaret är ännu inte givet, men det är målsättningen man strävar efter i all handläggning.

Fall 2 – arkiv- och diariieföringsansvarig vid Länsstyrelsen

Om organisationen och respondenten

Länsstyrelsen i Västra Götaland består av 16 enheter totalt, ibland dessa finns ett antal stödenheter varav Staben är en utav dem. Stödenheterna finns för att stötta upp de övriga enheterna inom organisationen. Dan Holfves huvudsakliga roll är att arbeta med arkiv- och diariieföringsfrågor, och har ett övergripande ansvar på myndigheten för frågor av sådan art. Till hjälp har han ett 50-tal registratorer ute på enheterna som håller ordning. Registratorerna svarar för sina närarkiv och bistår personalen på respektive enhet med arkiv- och diariieföringsfrågor.

Som ansvarig för arkiv- och diariieföringen arbetar Dan nära både sina kollegor, registratorerna och allmänheten. Allmänheten kan vända sig till enheten då de vill få ut handlingar eller uppgifter av olika slag, varpå Dan har att antingen ta fram handlingen i fråga alternativt hänvisa dem till rätt person i ärendet. Interna frågeställningar handlar oftare om hur arbetet skall utföras och vad som skall tas i beaktande vid diariieföring och arkivering.

Effektivitet

Dan menar att effektivitet innebär att göra något på ett snabbare vis, att göra något på ett bättre vis, att inte lägga en massa tid på onödigheter. Han menar också att effektivitet som begrepp är att anse som ett modeord, det använts frekvent att något ska vara mer effektivt. Effektivitet kan också vara att jobba på ett likartat sätt, vissa vill jobba i det gamla systemet medan de på enheten för arkiv- och diariieföring vill att alla ska jobba i det nya systemet.

Att tjänstemän inte vill gå över till det nya sättet kan ses som ett hot mot effektiviteten, men Dan tror inte att tjänstemännen själva skulle hålla med. Handläggarna tycker förmodligen att det mest effektiva är att de får vara ute på fält och ta itu med sina ärenden, göra vad de är bäst på. Handläggarna menar på att specialiseringen är det väsentliga, att var och en gör det den är bäst på genererar det mest effektiva arbetssättet. Dan menar att detta i viss mån kan stämma, eftersom det blir allt mer administrativt arbete för den enskilde och vad man tidigare hade en

sekreterare till är idag tjänstemannens egna sysslor. Samtidigt är det alltid svårt i början, förändringar och inläring av hur nya saker fungerar kan ta tid. Dan tror att det många gånger handlar om rädsla för att det ska ta mer tid än vad det i själva verket gör.

Rättssäkerhet

Dan menar att rättssäkerhet handlar om att alla är lika inför lagen. För tjänstemännen gäller att jobba på ett likartat sätt och göra likartade bedömningar. Han nämner ett exempel från Gotland, där det för några år sedan var en incident där en företagare byggt en tennisbana utan att ansöka om tillstånd för det. Tids nog fick Länsstyrelsen där kännedom om fallet och ifrågasatte, varpå företagaren ansökte om tillstånd för restaurangverksamhet. Landshövdingen försökte påverka handläggaren i ärendet att ge företagaren dispens trots att ärendet absolut inte handhavts på korrekt sätt. Landshövdingen indikerade att handläggaren skulle ”se genom fingrarna med det här” eftersom företagaren hade gjort så mycket för Gotland. Handläggaren i fråga spelade in samtalet, sände ut till media, varpå landshövdingen fick det hett om öronen.

Dan menar att ovan exempel är precis vad rättssäkerhet är fråga om. Alla skall behandlas lika, ehuru det gäller en stor företagare som gynnar Gotland skall denne bedömas som alla andra.

Effektivisering

Länsstyrelsen i västra Götaland har stått under krav på effektivisering. För att möta detta krav har det gamla systemet för arkivering, Diabas, där handlingar diariefördes som analoga pappersakter slängts ut till förmån för det nya systemet, Platina. Skillnaden är att handlingarna dels diarieförs, men handlingarna sparas också i systemet där de är tillgängliga direkt på skärmen från datorn.

Dan menar att det har varit mycket jobb med att få folk att arbeta på det nya sättet, få dem att förstå vad de bör tänka på och så vidare. En stor förändring som inträffat i och med införandet av det nya systemet är att det som förut låg endast på registratorerna att ordna med, nu är den enskilde handläggarens uppgift att få gjort. Tidigare såg arbetsgången ut ungefär som såhär; ett brev inkom i ett pågående ärende, brevet gavs till registratorn på enheten i fråga och bad denne diarieföra handlingen. Registratorn utförde arbetet, i Diabas. I Platina däremot förväntas handläggarna göra det själva ”i stort sett från ax till limpa”. Handläggarna kanske inte startar alla ärenden på egen hand, men under procedurans gång förväntas de diarieföra allt själv.

”Det har varit en jätteprocedur att få dem att jobba på det här sättet”, säger Dan, de har haft 35 utbildningstillfällen under våren och hela personalstyrkan har genomgått utbildningen och fått lära sig hur de skall arbeta i det nya systemet och därigenom hur de skall förändra sitt arbetssätt. Förändringen har varit stor och omfattande, och alla har inte riktigt hoppat på tåget, även om ambitionen från myndighetens sida är att alla skall jobba på det nya sättet. En anledning till att problem har uppkommit är för att tjänstemännen delvis lever kvar i sina gamla roller, och helt enkelt tycker att det är bekvämt att registratorn sköter den typen av uppgifter som de alltid har gjort. Alltså spjärnar en del emot förändringen, och tycker att det kan fortsätta vara på det sättet det alltid varit. Dan menar dock att dessa motståndare undan för undan försvinner mer och mer.

Hur har införandet av det nya systemet (effektiviseringen) påverkat rättssäkerheten?

Själva handlägningsförfarandet har inte förändrats, däremot har en rensning skett ibland koder och fraser som används vid diarieföring och det uppmuntras allt mer att skriva likartat. Diarium läggs ut på myndighetens externa hemsida, vilket möjliggör för den enskilde att följa ärendegången och liknande. Handläggningen som sådan är i stort sett densamma som tidigare, möjligtvis är ärendegången något snabbare efter införandet av det nya systemet, ur andra aspekter oförändrad. Tidigare var gången sådan att handläggaren antecknade vad som sagt i ett samtal på en post-it, lämnade denne till registratorn som efter renskrivning diarieförde anteckningen. Proceduren kunde i många fall ta flera dagar. Numer är det möjligt att diarieföra ett mail omedelbart efter att det blivit läst, eller att göra en tjänsteanteckning över ett samtal samtidigt som personen i fråga finns i telefon.

Diariet uppdateras varje tumme och finns därefter på den externa sidan möjlig att beskåda för enskilda, alltså finns en större öppenhet i och med det nya systemet. Öppenheten i sig stärker rättssäkerheten eftersom det inbjuder till insyn för berörda parter, och eventuella misstag eller felaktigheter kan märkas och rättas till omgående. Vinsterna och fördelarna med det nya systemet är möjligtvis svåra att se ur ett kortsiktigt perspektiv, över längre tid syns de mer tydligt. För handläggare innebär förändringen en helt annan kontroll och överblick än vad som tidigare erbjöds över ärendena. Genom Diabas kan handläggaren snabbt se vilka ärenden som är pågående samt vart i processen de befinner sig. Dan menar att Diabas förenklar arbetet såväl ur en effektivitetsaspekt som ur en rättssäkerhetsaspekt.

När effektiviteten och rättssäkerheten kolliderar?

Länsstyrelsen står för tillhandahållandet av offentliga handlingar, men det är inte oavkortat så att handlingarna kan delas ut direkt efter förfrågan. Problematik uppstår när journalister ringer och vill få ut handlingar på studs, vilket de menar innebära en ”skyndsam hantering”, trots att handlingarna först måste säkerställas vara offentliga och därmed vara möjliga att lämnas ut. Vissa handlingar omfattas av lagen om offentlig sekretess, vilket Dan menar är nog så viktigt att ta fasta på som ”en skyndsam hantering”. Bedömningen av offentlighet måste utföras först och främst. Påtryckningar från journalister och annan media kan göra att handläggare lämnar ut handlingar som egentligen inte borde ha lämnats ut, vilket skulle påverka rättssäkerheten negativt. Dan betonar betydelsen i att säga ”nej, du får vänta” till journalisten i fråga för att säkerställa att det verkligen är okej att lämna ut handlingarna, oavsett vem det är som efterfrågar dem.

Fall 3 – Professor i informatik på högskola

Om organisationen och respondenten

Respondent 3 (hädanefter även kallad R3) är professor i informatik och programansvarig för magisterutbildningen inom ämnet, har även hand om en hel del kurser. Rollen som professor bjuder inte någon formell maktställning förutom själva ansvaret över program och kurser, stor handlingsfrihet medföljer dock rollen ändå. Myndighetsutövandet ter sig allra tydligast i fråga om betygssättning. Någon närhet till individen som myndighetsutövningen utförs gentemot är inget krav, eftersom många av kurserna förs på distans. Alltså är det inte givet att någon mer kontakt finns än att studenten lämnar in tentamen och inlämningsuppgifter till vederbörande som därefter bedömer resultatet. Somliga studenter blir mer än ett namn i listan, andra inte.

Effektivitet

Enligt respondent 3 finns det två olika slags effektivitet. Den första handlar om att minska resursförbrukning för att göra en viss uppgift. Den andra handlar om att göra fler uppgifter för samma resurser. R3:s ämne, informatik, härstammar ifrån rationalisering och berör alltså huruvida det går att spara in på kostnader, i väldigt stor utsträckning. Informatiken använder sig av informationssystem för att behandla den administrativa informationen och därigenom spara kostnader.

I fråga om själva yrkesrollen tilldelas ett visst antal timmar för rättning per kurs. Vad gäller magisteruppsatserna tilldelades examinatorerna 20h/upsats, oberoende om uppsatsen

författats av en eller två personer. R3 har lång erfarenhet i sin profession och anser inte att effektiviseringskraven innebär någon tidsbrist gällande rättningsmomenten. Vad som tar tid är inte själva rättningen, snarare att motivera hur och varför viss bedömning gjorts.

Effektivisering?

Förra året infördes, bland annat av R3, ett nytt system för uppsatsbedömning. Anledningen till införandet av det nya bedömningssystemet var att magisteruppsatserna är vad Högskoleverket tittar på vid bedömning av kvalitet på skolan. Givet bör kvaliteten på uppsatserna då vara så hög som möjligt. Inom detta bedömningssystem uppställdes 74 punkter, vilka var och en bedömdes i skalan 1-5. Punkterna tilldelades också individuell vikt. Därefter summerades allt till en siffra, exempelvis ett procenttal, vilket indikerade exakt vilket betyg uppsatsen borde ligga inom. Systemet i fråga tyckte folk var ”jättebra! Och rättssäkert! Toppenbra”. Respondenten tycker dock inte att det är helt överensstämmande med verkligheten. Att ersätta en enhetlig bedömning med 74 åtskilda punkter som sedan vägs samman. Checklistan i fråga gjorde att uppsatserna gick fortare att rätta och bedöma än tidigare, och kan presentera ett underlag mycket snabbare för eleverna genom att följa punkterna. Diskussioner uppkommer alltid, att det borde vara ett poäng till här eller där men på det hela taget ger det en rättvis bild av uppsatsen. Vid rättning anser inte R3 att tidsåtgången är något problem, den tilldelade tiden är fullt tillräcklig för att rätta såväl tentor som uppsatser och inlämningar. Däremot kan mycket annat stjäla från den tiden, exempelvis otaliga möten. Tiden kan plötsligt försvinna genom sådana, och det återstår bara tre av de ursprungliga femton dagarna. Vad som blir lidande då är feedbacken.

Rättssäkerhet

Alla ska bedömas lika, vilket är svårt. Därför är det inte möjligt säga till någon att denna är välkommen på mitt program, vi börjar imorgon! Eftersom systemet då skulle kringgå, och andra som står före i kön alternativt har bättre formella förutsättningar skulle bli åsidosatta till förmån för någon som inte har det som formellt krävs för att bli antagen är sådant beteende inte acceptabelt i ett rättssäkert samhälle. Alltså måste antagningsproceduren ha sin gilla gång, samma procedur varje år, som omhändertas av en extern och oberoende organisation även om proceduren kan verka klumpig och omständlig.

Konflikt mellan effektivitet och rättssäkerhet?

Respondenten beskriver att konflikten syns klart och tydligt vad gäller nedskärningar. På högskolan Väst är det viktigt med genomströmning, eftersom hälften av pengarna inkommer

när studenten registreras och andra hälften då studenten är färdig med sina studier. Intresset ligger då i att så många studenter som möjligt klarar studiegången. Respondenten menar att det inte är tydligt uttalat, men att det ligger lite latent under bordet att genomströmningen måste ökas för att bättra på de ekonomiska förutsättningarna för lärosätet. Vidare menar respondenten att motsatsfallet också finns. Lärare som menar att många elever borde misslyckas med kurskraven, annars har kursen varit dålig. Sammantaget bidrar det till en bristande rättssäkerhet, att det finns implicita krav att det upplevs att genomströmningen måste ökas, prestera bättre och liknande.

Fall 4 – Prefekt/forskare i Offentlig rätt, Handelshögskolan Göteborg

Om organisationen och respondenten

Thomas Erhag har två olika roller på Handelshögskolan. Dels är han akademiker, forskare och lärare i offentlig rätt, samtidigt som han är anställd som chef på myndigheten Handelshögskolan. Vad gäller myndighetsutövning, som chef och även som lärare, Thomas utför är i största del examinationer och meddelande av slutbetyg, det vill säga den bedömande verksamheten som bedrivs vid Handelshögskolan.

Rättssäkerhet

Thomas menar att frågeställningen om effektivitet kontra rättssäkerhet är mycket klassisk och har behandlats under väldigt lång tid, egentligen ända sedan andra världskriget. När den moderna förvaltningen skapats i Sverige syns i varenda förarbete till all typ av förvaltningslagstiftning avvägningen mellan effektivitet och största möjliga rättssäkerhet. Normalt menas då olika typer av värden som är knutna till rättssäkerhetsbegreppet. I sin linda är det som menas möjligheten att förutse utgången av en viss typ av maktutövning eller myndighetsutövning. Det skall vara möjligt att läsa av en klar och tydlig regel, och vid en viss typ av handlande kommer praktiken att silas igenom regeln och utfallet blir förutsebart. I den mån medborgaren inte är nöjd med beslutet finns den andra parametern i rättssäkerhetsbegreppet, som enligt Thomas i någon typ av väldigt formell mening är kontrollerbarhet. Innebörden av detta är att medborgaren har möjlighet att på olika sätt få och har en möjlighet att överklaga beslutet. Även andra typer av kontrollerbarhet innefattas också i rättssäkerhetsbegreppet, exempelvis statlig tillsyn och kontroll. Via omprövningsinstitutet finns möjligheten för den beslutsfattande myndigheten att återigen överväga huruvida felaktig handläggning eller felaktigt beslutsfattande har inträffat. Thomas hävdar att det också handlar

om själva beslutsproceduren, om noggrannhet, hur mycket resurser som läggs ner och att det ofta är där avvägningsfrågan väger in. Låt säga i Thomas verklighet, med tentamensrättning exempelvis, handlar det om att ifall största möjliga rättssäkerhet vara det enda som eftersträvades skulle alltid flera examinatorer användas och tillsammans stämma av saker och ting sinsemellan. Tidsåtgången hade varit uppåt ett halvår, där flera personer skulle ägna sig åt att gå igenom svaren oerhört noggrant. Alltså skulle mycket stora resurser behöva läggas endast på själva rättningen av tentamen. Thomas säger att det möjligen skulle behöva finnas paneler som utförde stickprov, vilket i sig skulle innebära såväl intern kontroll som en möjlighet till omprövning för studenter. ”Men så gör man ju inte”, säger Thomas. Där är en typisk avvägning där det i just det fallet finns olika typer av statlig tillsyn, från Högskoleverket, det finns tillsyn och också ett regelarbete på universiteten som ofta ser olika ut. Där måste en balans mellan de olika värdena finnas.

Effektivitet

Begreppet är svårt i sig att definiera, särskilt utan sammanhang. För att förstå ordet behövs en kontext. Effektivitet inom förvaltning kan vara många saker. Det kan vara fråga om kostnadseffektivitet, det vill säga att göra en avvägning mellan att få bästa möjliga kvalitet i ett beslut i relation till en så kostnadseffektiv förvaltning som möjligt. Det finns ingen anledning att överarbeta saker och ting. Samtidigt är effektivitet också att komma till kvalitativt bra beslut. Alltså är det sammantaget mycket svårt att göra en definition av vad begreppet egentligen är och står för.

I sin tjänst menar Thomas att det skulle kunna handla om att med så små resurser som möjligt ändå utföra ett försvarligt bra arbete, och det är effektiviteten och balansen. Samtidigt får det inte påverka noggrannheten i myndighetsutövandet.

Konflikt mellan effektivitet och rättssäkerhet?

Egentligen handlar det om en avvägning, menar Thomas. Kolliderande intressen skulle kunna finnas däri, snarare än en konflikt. Konflikten i sig är inte för honom personligen, men däremot kan man se att det finns olika typer av intressen som kan vara i konflikt med varandra. Vad gäller rättssäkerhetsintresset så är det inget som skyddar myndighetsutövaren personligen, det är till för att skydda den enskilde gentemot maktutövning. Vad Thomas har att förhålla sig till är inte den konflikten, utan att röra sig inom ramarna för den reglering och kultur som gäller på den förvaltning som finns, och att där göra ett så bra arbete som möjligt. Det gäller att skaffa sig en bild av hur den här effektiviteten och kvaliteten ska ligga, på

vilken nivå. Det påverkas av olika styrmedel och Thomas har att försöka hitta en balans i det. Han upplever det inte som en konflikt även om det potentiellt skulle kunna vara det. Ofta är det då fråga om yrkesroller, att man själv uppställer olika typer av värden som sedan måste kompromissas med allt för mycket, men att det finns någon typ av gräns. I verksamheten som bedrivs på Handelshögskolan är ramarna för vad personalen har att röra sig med vad gäller effektivitet, eller på vilket sätt det är tänkt att arbetet skall utföras, ganska tydliga. Exempelvis gällande resurstilldelning, tidsanvändning, mot någon form av regelverk. Resurstilldelningen måste ställas i relation till det regelverk som ramar in beslutsfattandet, eller myndighetsutövningen.

Hot mot rättssäkerheten?

Rättssäkerhet är inte statistiskt, effektivitet är inte statistiskt. Begreppen måste sättas in ett sammanhang och som tidigare nämnt anser i Thomas dem vara i en typisk konfliktsituation. Snarare betecknar det olika värden som kommer till uttryck i en beslutsprocess som skall ända i ett beslut där man utövar makt gentemot enskild. Därför handlar det snarare om processer och avvägningar än en konfliktsituation. Tar ett ärende alldeles för lång tid hotas rättssäkerheten genom att parterna aldrig får besked. En sådan situation kan liknas vid en Kafka-situation, där bristande effektivitet och handläggningens långdragna process står i strid med den enskildes intressen eftersom denne befinner sig i en oviss situation.

I fråga om rättssäkerheten kretsar problematiseringen av själva begreppet om ett särskilt parad-exempel; skickades det någon oskyldig jude in i gaskammaren i Nazi-Tyskland? Givetvis var de oskyldiga allihop. Men, menar Thomas, enligt den lagstiftning som då gällde var judarna skyldiga, och skenrättegångar användes för att rättfärdiga det faktum att människor avrättades. Problemet var att lagarna i sig stred mot grundläggande rättsliga principer, de var oetiska, inte materiellt försvarbara, men ändock rent formellt både förutsebara och kontrollerbara i väldigt snäv mening. Samma typ av resonemang, med etiska överläggningar, ser Thomas i modern statlig förvaltning komma till uttryck exempelvis vad gäller Försäkringskassans beslutsfattande kring sjukdom och arbetsoförmåga, där en ruslig effektivitet i beslutsfattandet finns. Förmodligen finns där också en väldig nogsamhet i att förhålla sig till formella rättssäkerhetskriterier; besluten är extremt förutsebara, de är också kontrollerbara, de står under statlig tillsyn och kontroll och så vidare. Överklagandemöjligheter i förvaltningsdomstol och liknande finns, kort sagt, alla kriterier är uppfyllda. Frågan är om effekten av rättstillämpningen är rättssäker? Thomas hävdar att den är en jättesvår fråga, och är det så att den här väldigt formellt rättssäkra tillämpningen för

konsekvenser som är negativa för samhället på ett sätt som gör att tilltron till rättssystemet och socialförsäkringen tappas. Konstituerar det en effektiv socialförsäkring? I fråga om förvaltning av sociala förmåner blir begreppen effektivitet och rättssäkerhet oerhört svårhanterliga, såväl ur en rättslig som någon ur form av teoretisk och filosofisk mening.

Kombination av effektivitet och rättssäkerhet?

Rent juridiskt kan förvaltningslagen användas som utgångspunkt för att utreda frågan. Avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet kommer till uttryck bland annat i överklagbarhetsreglerna och serviceskyldigheten. Övervägningen är också situationell, en myndighet har en mer långtgående serviceskyldighet vad gäller en handikappad person som ej är kapabel att utföra de moment som krävs vid ärenden av olika slag, kontra den serviceskyldighet som uppkommer vid en vanlig bygglovsansökan. Avvägningarna ser helt olika ut, vilket är givet, enligt Thomas.

Tolkningsutrymmet är stort för de enskilda handläggarna, vilket gör att huruvida det ena eller andra får företräde är beroende på. Finns oerhört stark lagstiftning på området som rör ärendet minskar utrymmet för att tolka och manövrera.

Som lärare/professor på universitet finns ett stort manöverutrymme vad gäller effektivitet. Ingen överklagbarhet finns, endast interna regler, dock ofta är av vag karaktär. Betygsbeslut är inte överklagbara och har inte heller ansetts vara det enligt rättspraxis. Rättssäkerhetsmässigt finns jävsregler, möjlighet till omprövning enligt förvaltningslagen, viss tillsyn och liknande. Alltså ser problemet olika ut beroende på vad som är i rimligt i relation till vad som önskas bli uppnått med just den specifika verksamheten. Rättssäkerhetsintresset är helt enkelt inte lika stort på alla områden.

En materiell nivå av rättssäkerhet finns att beskåda inom bland annat socialtjänst och sjukvård, där olika typer av rättssäkerhetskrav uppställs. Här når begreppet någon form av höjd, där både hur snabbt och hur bra de sociala tjänsterna blir. Resultatet kan här bli att om kraven formaliseras, med det menar Thomas prövningen av vem som har rätt till sociala tjänster och hur de skall utföras, allt för mycket så görs en stor otjänst. Möjligheterna att anpassa de sociala tjänsterna till det enskilda fallet, där allt för stor detaljregleringen gör att en oerhört stor normrationalitet som innebär att om uppställda krav ej uppfylls så ökar risken att falla utanför området för lagen. Själva poängen går då förbi. Skönsmässighet som sådan kan

vara det mest effektiva, för att uppnå syftet med den aktuella lagstiftningen. Effektivitet handlar om att uppnå syftet. Förhoppningsvis är avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet hyggligt tydliggjord i lagstiftningen, alternativt i andra föreskrifter och instruktioner för utförandet.

Fall 5 – Enhetschef vid Familjerättsbyrån

Om organisationen och respondenten

Familjerätten är en verksamhet inom socialresursförvaltning, den finns till för hela Göteborgs stad och jobbar med familjerättsliga frågor som exempelvis samarbetsamtal, vårdnadstvister på uppdrag av domstolar, adoption och faderskapsfrågor. Roger Söderströms roll som enhetschef är att vara ansvarig för familjerätten. På enheten finns 36 anställda, och konstituerar Sveriges största enhetliga verksamhet inom familjerättsområdet. Rogers uppdrag är att representera verksamheten inför domstolar och politiker, driva utvecklingsfrågor, han har mycket kontakt med bland annat Socialstyrelsen. Han har ett övergripande ansvar för personalen, men har två chefer under sig som arbetar mer direkt med handläggarna. Gruppcheferna har kontakten med dem besluten riktar sig mot, alltså medborgarna, Roger skall som enhetschef se till att Familjerättsbyrån arbetar så rättssäkert som möjligt, samt har ett ekonomiskt ansvar.

Effektivitet

Effektivitet är framförallt, i Familjerättsbyråns primära grunduppdrag, att jobba utifrån att de barn som på något vis är berörda av de frågorna man arbetar med får det så bra som möjligt. Det är viktigt för Familjerättsbyrån att ha en hyfsat hög grad av effektivitet, i form av hög kunskapsnivå, hög rättssäkerhet, men också ganska snabb handläggning, för att undvika att barnen på något vis fastnar i situationen med två stridande föräldrar.

Hot mot effektiviteten?

För Familjerättsbyrån är kvantitetseffektivitet inte intressant, fokus ligger istället på att kunna göra ett bra jobb där de drabbade barnen faktiskt skall få det bättre. Roger menar att det inte finns några direkta hot, däremot utmaningar. Utmaningen ligger i att hela tiden hänga med i utvecklingen, vad forskningen säger och hur Familjerättsbyrån skall kunna arbeta någorlunda evidensbaserat med sina frågor. I detta ligger inget hot alls. Hela myndigheten måste vara på tårna lite mer och inte släppa tanken kring barnperspektivet. För verksamheten är dessa

värden av större vikt än att exempelvis beta av massor av ärenden. Roger menar att det är bättre att handläggarna tar lite mer tid på sig i ärendehandläggningen för att faktiskt få ett bra resultat för barnet i slutändan, än att de ska ha uppsatta mål gällande si eller så många avslutade ärenden per månad och tjänst eller liknande.

Rättssäkerhet

Rättssäkerheten är i princip det främsta för Familjerättsbyrån att jobba med. Begreppet kretsar i grova drag framför allt att de som kommer till Familjerättsbyrån skall få en likabehandling, de skall också om de inte är nöjda få rätt information om vart de kan vända sig för att få sin sak prövad. Familjerättsbyrån skall vara behjälpliga där, och de skall också ha en väldigt hög dokumentationssäkerhet. När material inkommer från en förälder så kommuniceras detta till den andra föräldern hela tiden. De som kommer till Familjerättsbyrån skall vara trygga med att det inte pågår ett dolt spel mellan byrån och den andra parten. Av vissa skäl kan de dock vara tvungna att sekretesspröva vissa saker, exempelvis skyddad adress, skyddad identitet och liknande, och då kan givetvis inte allt kommuniceras direkt till andra parten i ärendet.

Kombination av effektivitet och rättssäkerhet?

Rättssäkerheten bör ta överhanden i förhållande till effektiviteten, det är en viktig faktor. Roger ser inget problem i att de skulle ha en klart högre rättssäkerhet i förhållande till effektiviteten på Familjerättsbyrån. Där har man inte heller diskuterat effektiviteten, att den på något vis är så viktig, även om den givetvis är viktig per se, men effektiviteten handlar om att få barnen att lida lite mindre. Roger menar att det man skall ha klart för sig i denna fråga är att de här barnen det handlar om ofta har befunnit sig i situationen under en längre period. Skulle handläggningen i ärendet ta en månad längre i tid fram till beslutsfattandet för att styrka rättssäkerheten i förhållande till effektiviteten så är det att föredra att barnet i fråga får ytterligare en månad på sig att leva i den situation barnet redan befinner sig i. Roger menar inte att tiden är oviktig, snarare tvärtom. Det yttersta ansvaret ligger på Socialtjänsten, och vid riktigt alarmerande situationer är det Socialtjänsten som får gå in och agera.

I fråga om en vårdnadstvist, vilka inkommer till Familjerättsbyrån på uppdrag av Göteborgs tingsrätt är utredningstiden fyra månader. Begär Familjerättsbyrån förlängning av tiden är det på grund av att något inträffat som gör att mer tid är nödvändigt för utredningen i sig. I annat fall är det fyra månader som gäller, vilket också anses vara en rimlig arbetstid för att utreda vem som skall ha vårdnaden, boendet eller umgänget.

Fall 6 – Handläggare vid Försäkringskassan

Om organisationen och respondenten

Försäkringskassan jobbar med socialförsäkringen, vari det finns cirka 47 olika försäkringar. På denna specifika enhet handläggs tandvårdsstödet, det vill säga de 150: - staten betalar vid tandläkarbesök samt de olika belopp staten ersätter utöver det. Daniel Sörman utreder huruvida tandläkarna har debiterat på ett korrekt sätt utifrån försäkringen, alltså att de valt rätt åtgärd utifrån rätt diagnos, att de har dokumenterat på ett sätt som försäkringen finner tillräcklig. Alltså är kontakten med vilka besluten riktar sig till obefintligt, bedömningen utgår endast ifrån inkommet material från tandläkare via dator. Höga krav på effektivitet ställs på handläggarna, att de skall producera ett visst antal beslut per vecka eller per månad.

Effektivitet

I arbetssammanhang på Försäkringskassan menar Daniel att det är fråga om att fatta ett korrekt beslut med så liten resursåtgång som möjligt. Motiveringen skall vara tydlig, men den bör inte vara för lång eftersom det stjälar tid från antalet beslut som fattas. Lagom mycket insats i varje fattat beslut är vad som kan sägas vara ledorden.

Arbetet går att jämföra med en bilmotor, hålls en viss mängd bränsle i går en viss del till spillo, skapar endast värme, resten gör att bilen rör sig framåt. Effektiviteten handlar egentligen om att få så lite värme som möjligt att stiga uppåt, och att så stor del som möjligt att omvandlas till att föra bilen framåt. ”Så lite svinn som möjligt i processen, så enkla beslutsvägar som möjligt, ett stöttande handläggningssystem som inte gör saker mer komplicerade än vad de verkligen är”, som Daniel uttrycker det. Någonstans är det också fråga om medborgaren eller den som skickar in handlingarna. För att följa exemplifieringen; fyller du en bil med fel bränsle rör den sig inte alls, likaså inkommer du med fel handlingar i ett ärende händer ingenting i handläggningsförfarandet. Informations- och kommunikationsbiten från myndighetens sida spelar därför stor roll i frågan. Hur ser de bitarna ut? Är de begripliga för dem de riktar sig till? Daniel menar att det finns saker att arbeta med här. Medborgare skall inte känna att de behöver vara handläggare på Försäkringskassan för att begripa blanketten de skall skicka in. I automatiseringen av ärenden, det vill säga internet-användandet, där ett formulär fylls i istället för en blankett på papper visas felen direkt och torde innebära effektivitetsvinster. Sammalunda gäller för besluten myndigheten förmedlar. Är de befästa med tillräcklig information till medborgaren? Om inte kan onödig tid behöva läggas på en överklagandeprocess som resulterar i samma beslut, dock

med en bättre och mer informativ förklaring. Daniel påvisar att ju mer medborgarna vet desto lättare blir ärendehantering, såväl för myndighetens handläggare som för medborgaren.

Effektiviseringsarbete?

Ett nytt effektiviseringsarbete är tänkt att starta, med LEAN som någon form av modell. Tanken där är att samordna de effektiviseringstankar som finns på enheten, att de inte bara stannar hos enskild handläggare. I princip bedrivs någon form av effektiviseringsarbete kontinuerligt, med omorganiseringar eller liknande. Nu har de en ny release av IT-systemet, vilket är utfört i förhoppningen att skapa effektivitetsvinster. Inom föräldraförsäkringen jobbar man med en ökad automatisering som också bör resultera i effektivitetsvinster. Där arbetas det främst med att IT-stöden skall leda till en högre effektivitet. Medborgaren gör via internet mer av arbetet.

Hot mot effektiviteten

Dels finns teknikaspekten, att handläggningssystemen måste fungera. Gör de inte det kan inga beslut fattas, vilket såklart är ineffektivt. Beroende på hur man styr processen och hur man väljer dokumentationskrav kan effektiviteten hotas. Daniel ställer frågan vad som är tillräcklig dokumentation? Vad är för mycket eller för lite? Om det internt ställs för stora krav på dokumentation blir antalet beslut färre, och effektiviteten blir lidande. Det finns uppställda kvantitetsmål över hur många beslut varje handläggare skall fatta varje månad. Anledningen till det är dels på grund av att myndigheten handlar på uppdrag från regeringen, som ställer kravet på hur många så kallade efterhandskontroller som skall utföras per år. Även internt har det räknats på hur lång tid varje typärende skall ta att utföra, och utifrån det beräknat en kvot över vad som är rimligt att enskild handläggare producerar i genomsnitt.

Rättssäkerhet

I arbetet på Försäkringskassan är den del i betydelsen av begreppet att oavsett vilken handläggare som tar hand om ärendet skall handläggningen resultera i samma beslut. Varje handläggare har åtminstone lika mycket koll på regelverket och är så säker i sin tillämpning att oavsett vem ärendet landar hos blir resultatet detsamma i slutändan.

I förfarandet av ärenden är det viktigt att alla fall skall hanteras på samma sätt, registreras på samma vis. De som är behöriga att ta del av handlingarna är de som de facto gör det, ingen annan. Obehöriga får inte läsa journaler. Över allt annat handlar det om den praktiska hanteringen; från det att ärendet inkommer så skall det tas tillvara på rätt sätt, därefter skall utredning, eller vad som är gällande i enskilt ärende, förfaras enligt gängse mall. I enhetens

fall gäller att om de behöver yttrande utifrån, ofta ifrån försäkringsodontologisk rådgivare, skall den mallen se ut på ett visst sätt, svaret följer en viss form och skall sedan kommuniceras vidare till den som blir utsatt för ett negativt beslut.

Kan kvantitetsmålen påverka rättssäkerheten?

Daniel tror att uppställda mål av sådan art säkerligen kan påverka rättssäkerheten. Inom just den typ av ärendehantering som Daniel arbetar med finns inte den enorma tidspress som kan finnas inom andra ärendeslag. I och med att de skapar sina egna kontroller och det finns en tandläkare i andra änden, som sällan eller aldrig ringer och ber att de skyndar på sitt beslut eftersom beslutet i fråga ofta är ett negativt beslut. Enhetens negativa beslut innebär att tandläkarna blir återbetalningsskyldiga för feldebiterade behandlingar.

Däremot vad gäller andra ärendeslag kan Daniel absolut se ett hot när effektivitetskraven överstiger resurserna. Givetvis finns genvägar, där mindre noggrant genomtänkta beslut kan tas. Exempelvis vad gäller SGI⁸⁹, där handläggaren istället för att fullständigt lita på vad personen säger tar kontakt med varenda arbetsgivare personen har haft i syfte att kontrollera uppgifternas riktighet. Resurserna tillåter inte att handläggaren i varje fall och beslut misstror den försäkrade och därav dubbelkollar uppgifter på generell basis.

Daniel upplever alltså inte konflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet just på enheten för tandvårdsstöd, varken för egen del eller å sina kollegors vägnar. Att målen skulle vara för högt ställda och att handläggarna därför inte hinner med är inget vanligt diskussionsämne i fikarummet heller, målen verkar anses som rimliga rent allmängiltigt.

En kombination av effektivitet och rättssäkerhet?

Daniel tror att det kommer att finnas en bra kombination av de båda, dock är det inte säkert att alla kommer få uppleva det. Någonstans landar det i en kompromiss där konflikten, eller kombinationen, blir gällande huruvida hur långt det går att dra myndighetens ansvar, hur mycket skall finnas och hur mycket skall myndigheten göra innan det så att säga inte är värt kostnaden. Därefter bör det ställas i kontrast till vad som från medborgarnas sida blir så högt att det inte längre är värt att betala. Alla intressenter kommer förmodligen inte uppleva samma nöjdhet i effektiviteten i alla fall, det är vad Daniel tror åtminstone. Utifrån att någonstans driva en tillräcklig rättssäkerhet, där det är stadgat vad som är ”good enough”, då kan arbetet med att effektivisera ta sin början. Därefter visar sig vilka delar som behövs eller ej för att medborgaren skall känna att denne får lika behandling oavsett vad det gäller. Upplevelsen hos

⁸⁹ Sjukpenningsgrundande inkomst

medborgarna kommer eventuellt inte alltid förbli densamma ändå, eftersom det ofta finns ett informationsglapp mellan myndigheter och medborgare. Informationsglappet visar sig i dagsläget via exempelvis tidningar i fråga om sjukpenning. I sådana fall är det ofta fråga om att handläggaren på myndigheten sitter på en kunskap, samtidigt som grannen sitter på en kunskap som inte omfattar hela bilden. Grundat i fakta av liknande art kan beslut upplevas vara orättvisa, eftersom det på utsidan kan verka som om två grannar har samma förutsättningar för sjukpenning, samtidigt som myndigheten sitter på kunskap som påvisar att läget är annorlunda. Sådana situationer kan oundvikligen leda till missnöje då tredje part tror att premisserna är desamma.

Daniel vet inte om det går att skilja på den faktiska rättssäkerheten och den upplevda rättssäkerheten hos medborgaren. Ytterst är det regering och riksdag som bestämmer hur och vad myndigheten skall göra, vilket eventuellt kan resultera i en tredje tolkning av vad som innefattar "tillräcklig" rättssäkerhet. För handläggaren blir spelrummet i att bedöma tillräckligt rättssäkert relativt normstyrt, eftersom ärenden skall behandlas lika och nå fram till samma beslut oavsett vem som handlägger ärendet. Någonstans blir den enskildes uppfattning förvisso en del i beslutsfattandet, men likabehandlingsprincipen måste ta överhand vilket framgår i uppdraget tilldelat myndigheten från regering och riksdag. De två delarna i handläggningsfasen är främst en inom rimlig tid tillräckligt rättssäker ärendehantering vilken leder fram till samma beslut oavsett handläggare. Tidsaspekten här är möjlig att påverka, men att få fram samma beslut oavsett handläggare är något svårare eftersom de flesta regelverk är skrivna på sådant sätt att det finns utrymme för bedömning. Att få bort utrymme för bedömning är i princip omöjligt genom annat än detaljstyrning via ett regelverk där minsta detalj finns upptagen. Daniel hävdar att regelverk av sådan art inte skulle vara särskilt effektivt. Viktningen mellan effektivitet och handläggningsutrymme är där diskussionen landar, i frågan om hur stelbent regelverk myndigheten i fråga styrs av. Alltså finns en differens mellan myndigheter, ärendetyper och handläggare. Daniel menar att en diskussion mellan såväl medborgare som regering och riksdag och domstolar är önskvärt, i syfte att få fram vart läget befinner sig. Därför är också Försäkringskassan tacksam över ärenden som tas till domstol för prövning, eftersom det tydliggör huruvida myndigheten är rätt ute eller ej i tolkningen av regelverken. Omprövning av beslut är definitivt en god sak, enligt Daniel, och hävdar att om möjligheten till om- och överprövning ej fanns skulle rättssäkerhet definitivt påverkas. Utan omprövning och överprövning finns ingen som ser, ingen som kontrollerar vilket gör att medborgarna fastnar i tron att beslutet är definitivt, slutgiltigt och inget finns att

göra åt saken oavsett hur felaktigt det må vara. Möjligheten till omprövning är något Daniel anser vara grundläggande för själva systemet och rättssäkerheten, tillsammans med tillsyn och insyn i myndighetens arbete.

Olika typer av ärenden är befästa med olika marginaler för tidsåtgång från det att ärendet inkommit till Försäkringskassan till dess att beslut skall nå medborgaren. Exempelvis en fråga om sjukpenning eller föräldrapenning skall svar utges inom 30 dagar. Tidsbestämmelsen kan skapa trygghet för medborgaren som då vet ungefär vad denne har att förvänta sig i tid innan svar kan förväntas. När beslut drar ut på tiden är det exempelvis beroende på en rädsla för att fatta beslutet, grundat i otillräcklig information. Informationsbristen kan vara orsakad av den försäkrade eller någon annan källa. Daniel menar att det oftast är bättre att fatta ett beslut ändå, i motsats till att låta ärendet blir flytande på enheten, eftersom ett ärende utan beslut inte syns.

Just på enheten där Daniel arbetar är inte problemet mellan effektivitet och rättssäkerhet något direkt uttalat, men på Försäkringskassan i stort är problemet såväl märkbart som uttalat. Problematiken kretsar i grova drag om två ytterligheter där det endera är fråga om alldeles för lång handläggningstid alternativt alldeles för snabb handläggningstid. Roten till båda problemen är informationsbrist, dock med två olika resultat i beslutsgången. Ingen av ytterligheterna visualiserar en "tillräcklig" rättssäkerhet för att fatta ett beslut under rimlig tid. Daniel menar att en medelväg måste nås där såväl positiva som negativa beslut är grundade i samma mängd information. I annat fall bidrar det till en rättsosäkerhet för medborgaren. I slutändan landar diskussionen och problematiken med effektivitet och rättssäkerhet i en resursfråga. Hur mycket är staten och myndigheten villiga att betala för en 100 % lika bedömning? Någonstans undermedvetet finns förmodligen tanken att en viss avvikelse är att anse som tillbörlig. Till en viss grad är man beredd att kompromissa eftersom det sparar in enorma summor pengar. Kostnaden för den sista procent av ärenden som kan ha blivit fel är inte värt att dubbla budgeten för. Förutsatt att möjligheten till omprövning och överprövning finns tillgängligt och fungerar, åtminstone enligt Daniels uppfattning.

Analys

I följande analys kommer det insamlade empiriska materialet att analyseras sammantaget med vad som framkommit i tidigare teoriavsnitt. Analysmodellen som presenterats i tidigare kapitel kommer att vara utgångspunkten för den sammantagna analysen.

För att tydliggöra vem som sagt vad kommer jag nedan att benämna respondenterna med för- och efternamn, medan teoretikerna benämns endast med efternamn. Anledningen till detta är att förenkla för läsaren, så denne inte behöver undra om personen i fråga är respondent eller teoretiker.

Effektivitet

Effektivitet är ett komplext begrepp, det säger såväl litteraturen som respondenterna, att det är svårt att kunna förklara begreppet som sådant utan en mer konkret kontext. Däremot har det generellt framträtt en del komponenter som verkar vara grundläggande och genomgående både i litteratur och i den empiriska insamlingen av information. Först och främst har i stort sett alla nämnt minsta möjliga resursinsats som skall generera i en så bra verksamhet som möjligt. Själva begreppet innebär enligt respondenterna att utföra något på ett snabbare vis, eller att komma på ett bättre sätt för hur sysslan skall utföras samt att inte lägga tid på onödigheter som inte har med själva sysslan att göra. I intervjuerna uttrycktes också att effektivitet kommer i olika former, och de två huvudtyperna är fråga om antingen minska resursförbrukning för en viss uppgift. Alternativt huruvida det går att utföra fler uppgifter för samma resurser. Är det fråga om rationalisering gäller det främst att spara in på kostnader. Thomas Erhag lyfter det faktum att effektivitet inom förvaltning kan vara frågan om kostnadseffektivitet, vari en avvägning görs mellan att få bästa möjliga kvalitet i ett beslut relaterat till så kostnadseffektiv förvaltning som möjligt, i kontrast till vad Johansson uttrycker angående företag där det intressanta effektivitetsmålet är att maximera vinsten.⁹⁰

En annan viktig poäng är som Thomas Erhag framlyfte, att effektivitet inte är ett statiskt begrepp. Det är beroende dels på kontext, på situation, rådande omständigheter, typ av myndighet, normer och kulturer. Olsson, Eckerström och Bergström menar ungefär detsamma. Effektivitet handlar inte enbart om att få den sämsta att bli bättre. Oavsett positionering innebär effektivitet att få samtliga att sträva mot att bli bäst.⁹¹ Därmed blir det även här ett icke-statiskt begrepp. Brorström menar att det också är fråga om att personalen

⁹⁰ O. Johansson (2011)

⁹¹ Olsson m.fl. (2007)

känner tillfredsställelse och innefattas av den på myndigheten rådande ideologin.⁹² Eller med Thomas Erhags ord uttryckt, den kultur och norm som råder på myndigheten.

Dan Holfve ser själva begreppet som ett modeord, nu för tiden förekommer diskussionen om att vara mer effektiv väldigt frekvent. Han påpekar också att effektivitet kan vara att arbeta på ett likartat sätt, vilket snarare beror på att motsatsen, att arbeta på ett olikartat sätt, skulle innebära ineffektivitet för arbetsgruppen. Exempelvis just på Länsstyrelsen i Västra Götaland har krav på effektivisering varit överhängande, eftersom de inte har ansetts erbjuda tillräckligt effektiv arbetsföring. För att höja graden av effektivitet infördes ett nytt system för registrering där varje enskild handläggare sköter sina egna registreringar istället för att en registrator handhar sysslan helt och hållet. En viktig aspekt ur effektivitetssynvinkel på Länsstyrelsen är att inkommande handlingar måste diariefraas skyndsamt i varje läge. Även här är Brorström att likställa i resonemanget. Han menar att administrativ effektivitet, vilket är precis vad Dan Holfve inriktat sig på, först och främst är en subjektiv bedömning. Varje individ bedömer vad som är effektivt för dem.⁹³ Liknande scenario utspelade sig på Länsstyrelsen då somliga handläggare ej ville byta system, på grund av att de ansåg att de skulle förlora i effektivitet då. Även Brorströms andra poäng i bedömningen om administrativ effektivitet är något Dan Holfve tar upp, nämligen att det är fråga om en avvägning mellan motstridiga intressen där slutpoängen är att uppnå ett balanserat tillstånd. Enligt Brorström handlar det om att försöka sammanfoga svårangepassade egenskaper i en organisation, vilket Dan Holfve lyfter fram som en problematik när det nya systemet infördes. Att registratorsrollen försvann ansågs vara det största problemet ur vissa handläggares åsikt, eftersom det gav handläggaren extra arbetsuppgifter.⁹⁴

Effektivitet handlar även om att fatta ett korrekt beslut med så liten resursåtgång som möjligt, i fråga om beslutsfattanden är det viktigt att en tydlig och kortfattad motivering finns med eftersom det annars stjälar tid ifrån övriga beslut som behöver fattas. Ledord vid beslutsfattande vid exempelvis Försäkringskassan kan uttryckas som lagom mycket insats i varje fattat beslut. Kvarstår då gör frågan om vad som är lagom mycket, men detta är en diskussion som överskrider just denna studies omfattning och syfte, och får därför lämnas därhän. Thomas Erhag är på samma spår och menar att effektivitet innebär att inte överarbeta saker, samt att det utöver allt kvantitativt relaterat också handlar om att komma fram till kvalitativt bra

⁹² Brorström (2005)

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

resultat. Alltså att med så små resurser som möjligt utföra ett försvarligt bra arbete, en balans däremellan. En effektiv beslutsfattning kan liknas vid en bilmotor, det tycker i alla fall Daniel Sörman vid Försäkringskassan. Bränsle genererar en viss mängd värme som bara går till spillo, resten gör att bilen rör sig framåt. I den processen eftersträvar biltillverkarna så lite bränslespill som möjligt, och att så stor andel som möjligt för bilen framåt. Daniel uttryckte det genom att påpeka så lite svinn som möjligt i processen, ihop med så enkla beslutsvägar som möjligt samt ett stöttande handläggningssystem som inte gör saker mer komplicerade än nödvändigt, då uppnår man en riktigt effektiv beslutsfattandeprocess. Enkelt uttryckt kan sägas att Daniel Sörman är inne på liknande linje som Brorström, som menar att en effektiv organisation använder sig av tilldelade resurser på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga med så lite spill som möjligt.⁹⁵ Ett annat led i en effektiv beslutsprocess är att rätt information inkommer till myndigheten från medborgaren, i de lägen det utbytet är aktuellt. I nuläget automatiseras mycket av denna kontakt, vilket också gör att risken att göra fel minskas. På samma sätt medborgare måste inkomma med relevant och riktig information till myndigheten måste myndigheten göra detsamma till medborgaren. Om inte riskerar onödiga överklagandeprocesser att uppstå mer frekvent än nödvändigt. Det är viktigt att påpeka att det i fråga om offentlig förvaltning är viktigt att se effektiviteten även ur ett resursperspektiv, eftersom finansieringen kommer från gemensamma resurser. Effektiviteten hos myndigheterna är alltså av betydelse för medborgarna. Ineffektivitet innebär slöseri med de resurser som är avsatta just för medborgarna, ungefär som Daniel Sörmans resonemang om en tvåvägskommunikation, där medborgare gör sin del för att upprätthålla effektivitetsgraden.

En generell effektivitetsmålsättning är att jobba snabbt och samtidigt jobba rätt. I en optimal situation skulle det innebära att ärenden snabbt försvinner, och noggrannheten står opåverkad utav det. Också är det viktigt att använda verksamhetens resurser på ett ändamålsenligt sätt, ha en hyfsat snabb genomloppstid där man undviker onödiga stopp inom verksamheten. På Överförmyndarförvaltningen ser man en viktig del i att det finns ett gott informationsflöde enheterna emellan, för att gynna effektiviteten. Alla handläggare måste förstå att de är länkar i en kedja, inte bara egna celler, för att uppnå effektivitet måste samarbetet främjas. Jonas Bokstedt påpekade också att likartat arbetssätt främjar effektiviteten, och att en processbeskrivning förenklar det. Att ha tydlig ansvarsfördelning kan också bidra till effektivitet, mycket eftersom det som är allas ansvar lätt blir till ingens ansvar, vilket i sig är ineffektivt. Står det klart vem som ansvarar för något är det också lättare att påpeka vad som

⁹⁵ Brorström (2005)

gått fel när problem uppstår. Egentligen kan detta liknas vid vad Brorström kallar för inre effektivitet, huruvida saken görs rätt, i kontrast till en yttre effektivitet som snarare fokuserar på om rätt sak utförs. Sammantaget relateras de inre och yttre prestationerna till verksamhetens mål. Jonas Bokstedt poängterade just att det var fråga om att göra rätt sak, på rätt sätt. Det vill säga en kombination av vad Brorström nämner som inre och yttre effektivitet.⁹⁶

På Familjerättsbyrån menar Roger Söderström att effektiviteten främst handlar om att jobba utifrån ett fokus där subjektens, i deras fall barnens, välbefinnande hamnar i första rummet. Alltså ser man effektivitet på ett helt annat sätt än vad de flesta andra respondenter och myndigheter utgår ifrån. Här menar de också att effektivitet i vissa lägen är att ha en hög kunskapsnivå i samband med ganska snabb handläggning. Målet för just dem är att barnen i fråga inte skall fastna mellan två stridande föräldrar. Höga krav ställs därför på att hänga med i utvecklingen, och att därav kunna arbeta på ett evidensbaserat sätt i frågorna. För att vara effektiva gäller det för myndigheterna att vara på tårna. Samma linje håller Brorström, och vidhåller att organisationsteoretiskt är effektivitet också en förmåga att anpassa organisationen utefter nya förutsättningar och krav från omgivningen, alltså gäller för organisationen att vara lyhörd, tolka omvärldens signaler och inneha beslutskapacitet.⁹⁷

Olsson, Eckerström och Bergström menar att för att förstå effektivitet, och framförallt för att kunna analysera fenomenet krävs att man ser gapet emellan det som presteras i praktiken, det som är möjligt att åstadkomma samt allmänhetens förväntningar.⁹⁸ Kanske är det som Brorström kallar för den yttersta effektiviteten, alltså relationen mellan formulerade mål, utförd verksamhet och faktiska behov vad som egentligen kan mäta effektivitet?⁹⁹ Effektivitet som begrepp är kontextuellt beroende, det är vad jag har kommit fram till under insamlandet av min empiri och tidigare teori. Oavsett kontext och situation kan ändå vissa mönster skönjas just i fråga om myndighetsutövandet, eller möjligtvis vad gäller personer som arbetar inom offentlig förvaltning och med ärenden i form av myndighetsutövande. Vikt läggs vid att utföra ett arbete där inga resurser går till spillo. Oavsett hur stora resurserna är skall dessa utnyttjas maximalt och på bästa sätt. Ofta är effektivitet likställt med ett snabbt förhållningssätt, dock är det inte att hävda i alla sammanhang. För andra typer av myndighetsbeslut gäller att ha en rimlig handläggningstid, snarare än snabb, eftersom större tyngd läggs vid att göra rätt.

⁹⁶ Brorström (2005)

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Olsson mfl. (2007)

⁹⁹ Brorström (2005)

Rättssäkerhet

Det är viktigt att inledningsvis först och främst poängtera att rättssäkerhet innebär allas likhet inför lagen. Därför måste ett likartat arbetssätt tillämpas och eftersträvas i kombination med likartade bedömningar. Som Dan Holfve exemplifierade där landshövdingen på Gotland ville att handläggaren skulle se mellan fingrarna i ett ärende, på grund av att personen som skulle drabbas av det negativa beslutet var en framstående person inom näringslivet. Likt den handläggarens, Dans åsikt är sådant beslutsförfarande inte på något vis rättssäkert eller acceptabelt. Även från Försäkringskassans, och Daniel Sörmans, håll poängteras det att oavsett vem av handläggarna som tar hand om ärendet i fråga skall själva handläggningen resultera i ett likartat beslut. För att kunna möjliggöra sådana förfaranden krävs att alla handläggare har koll på gällande regelverk och har en säkerhet i sin tillämpning. I RF 1:9, objektivitetsprincipen framkommer att de som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall göra så under saklighet och opartiskhet. Det vill säga att oavsett handläggare skall samma tillämpning användas. Marcusson anser att kravet på opartiskhet framför allt är av vikt för att legitimera handlingarna gentemot medborgarna, och på samma gång erhålla medborgarnas förtroende.¹⁰⁰ Rent praktiskt påpekar Daniel Sörman att ärendehanteringens också utgör en del av rättssäkerheten. Inkommet ärende skall tas tillvara på rätt sätt, och vidare utredning eller dylikt skall förfaras enligt mall. Att inte följa det spåret kan resultera i en rättsosäkerhet, varför det också är en viktig komponent i rättssäkerheten. Både Dan Holfve och Daniel Sörman kan sägas hänvisa till den legalitetsprincip som stadgas i RF 1:1, och en av byggstenarna i begreppet per se. Här avkrävs en normbundenhet i maktutövning, eller myndighetsutövning, och en motsättning till godtycklighet. Som Marcusson uttrycker det, saklighet i myndighetsutövande är en fråga om att varken gynna eller missgynna medborgaren utan riktigt lagstöd.¹⁰¹

Även där respondenten inte arbetar inom en sektor där den juridiska aspekten möjligtvis inte behandlas lika frekvent, som exempelvis i fallet här; en professor i informatik, poängteras i likhet med andra myndighetsutövande kollegor signifikansen i att bedöma alla lika. Genom antagningsprocessen till högskolan visas det tydligt, formella krav måste uppfyllas och påvisas. Skulle professorer och programansvariga ta in folk godtyckligt vore det inte acceptabelt i ett rättssäkert samhälle. Alltså är formalitet en viktig del för att följa rättssäkerhetsbegreppets kriterier. Här görs återigen kopplingen till legalitetsprincipen, och motståndet mot godtycklighet som där uttrycks.

¹⁰⁰ Marcusson (2006)

¹⁰¹ Marcusson (2005)

Andra myndigheter och verksamheter jag har besökt under min resa som kallas masteruppsats arbetar mer uttalat både med rättssäkerhetens koncept och under rättssäkerhetens vingar. Det förefaller som att det inte endast är beroende på myndigheten som sådan, även respondentens position och bakgrund spelar stor roll. Överförmyndarförvaltningen säger sig stå under stark lagstyrning, såväl vad gäller resonemang, beslutsförfaranden och typ av beslut. Jonas Bokstedt poängterar att besluten som fattas på grund av sin art måste var mycket objektiva. Från Överförmyndarförvaltningens sida lyfter de även fram vikten av att kunna motivera beslut och att hänvisa till rätt lagrum, särskilt i fråga om negativa beslut. Liknande resonemang förde Daniel Sörman, att ett negativt beslut är viktigt att underbygga med viktig information till stor del för att förhindra överklaganden på grund av bristande information. Återigen uppkommer kravet att beslut skall handläggas på rätt sätt som ett av rättssäkerhetens kriterier, och att det skall starta med en korrekt beredning av ärenden. Att fatta beslut grundat på godtycke är rättsosäkert, varför korrekta beslutsunderlag är av vikt även för Jonas Bokstedt, precis som professorn i informatik anser vara viktigt för antagningsprocessen. I legalitetsprincipen, gällande myndighetsutövning specifikt, uppställs krav på särskilt lagstöd gällande betungande beslut gentemot medborgare. Att lagbundenhet är av stor vikt i sådana beslut är en stor del av själva rättssäkerhetens grundvalar, just eftersom den finns till för att skydda medborgare i allmänhet och i synnerhet mot beslut av negativ karaktär.

I beslutsförfarandet gäller för handläggare att argumentera utifrån viss gällande lagrumsbestämmelse, särskilt vid avslag då mycket tydliga skäl måste anges. Marcusson understryker att förvaltningsmyndigheter oundvikligen skall förfara i enlighet med rättsordningen, men också att det rent praktiskt kan innebära problem. Legalitetsprincipen kan tillämpas mer eller mindre strängt, mycket eftersom det inte går att detaljstyra lagar av sådan art. Här poängteras även en annan viktig komponent av rättssäkerheten; möjligheten att överklaga. Möjligheten till överprövning och överklagande ser även Roger Sjöström som en tung del i rättssäkerhetsbegreppet. Vid Familjerättsbyrån ser även de att likabehandlingen, allas likhet inför lagen, är oerhört viktig, kombinerad med hög dokumentationssäkerhet. Alltså återkommer här betinget att ärenden skall tas omhand på ett särskilt vis, på rätt sätt kan sägas. Är det fråga om ärenden där olika parter berörs skall, om inte särskilda undantagsfall råder, informationen alltid kommuniceras med båda parter. Att dölja detaljer i ett ärende skulle innebära stor rättssäkerhet för alla parter, det är vad Roger Sjöström anser. Transparens är av stor vikt för att uppnå rättssäkerhet och ett rättssäkert förfarande, men givetvis inte till den mån att det skadar enskild medborgare. Rättssäkerheten är något som tillförsäkras den

enskilde, inte för att skydda myndigheten gentemot klagomål, det är värt att poängtera med eftertryck.

Av Thomas Erhag framhålls att rättssäkerhet i sin allra enklaste form är att kunna förutse resultatet av viss myndighets- eller maktutövning. Möjligheten att avläsa en klar och tydlig regel skall i kombination med ett handlande generera en förutsebarhet gällande utfallet av ärendet. Alltså är rättssäkerheten inte enbart fråga om rättsregler, utan även praktiskt handlande från myndighetens sida. Thomas Erhag belyser kontrollerbarhet som den andra parametern för att bena ut rättssäkerhet som begrepp. Genom kontrollerbarhet ges medborgaren möjlighet att överklaga typer av myndighetsbeslut, men det ger också möjligheter för tillsyn och kontroll av staten rent generellt. En viss form av transparens återkommer här, eftersom en ogenomtränglig statlig verksamhet där allt sker i det dolda inte skapar något annat än rättssosäkerhet. Att staten de facto kan kontrolleras lyfter rättssäkerheten. Tillsyn har uttryckts av flera av mina respondenter som ett positivt inslag. Exempelvis på Familjerättsbyrån ser de tillsynen som ett sätt att förhindra att felaktigheter blir återkommande, likaså på Försäkringskassan. Generellt kan sägas att såväl överprövning som tillsyn anses vara ett krav som formar en rättssäker myndighetsutövning. Petersson uttrycker att det är fråga om att reglera myndighetsutövande med syfte att skapa legitimitet och förutsebarhet, enkom för att förhindra godtycklighet och liknande rättspervetioner.¹⁰² Ytterligare en viktig komponent i kampen mot maktmissbruk vid myndighetsutövning är, enligt Vahlne Westerhäll kontrollerbarhet från medborgarnas sida. Alltså måste en viss transparens i myndigheternas förfaranden erbjudas, utan sådan kan lätt godtycklighet uppstå.¹⁰³

Etik och moral borde vara bidragande faktorer, men är inga rekvisit för att uppfylla kravet på rättssäkerhet. Petersson anser att rättssäkerhet inte enbart är beroende på rättsliga aspekter. Även vissa livsvärden måste involveras, exempelvis livet, kroppslig integritet, egendom mm.¹⁰⁴ Frågan blir då givetvis för min del; borde de vara det, eller skulle det omöjliggöra för en effektiv förvaltning?

Eftersom rättssäkerhet inte är ett statiskt begrepp, vilket Thomas Erhag belyser, är det svårt att säga vad som skall krävas för att uppnå sådan. Vidare påpekar han att andra faktorer också spelar roll, som hur den enskilda myndigheten i stort har valt att tolka begreppet och vad för

¹⁰² Petersson (2005)

¹⁰³ Vahlne Westerhäll (2002)

¹⁰⁴ Petersson (2005)

typ av vikt som lagts vid de olika komponenterna. Alltså är det hela tiden en fråga om de sociala konstruktioner som spelar in, och hur förståelsen för begreppet och användandet har institutionaliserats på specifik enhet och myndighet. Möjligheten till detta ges genom tolkningsutrymmet som måste finnas i lagtexten, eftersom riskerna för ärenden att falla utanför ramarna ökar ju mer detaljstyrda rättsreglerna i fråga är.

Allra störst vikt har lagts vid lagbundenhet. Inga myndighetsbeslut skall fattas utan lagstöd. Saklighet och opartiskhet går hand i hand, och visar sig i det genomgående uttryckta kravet i att beakta allas likhet inför lagen. Att medborgarna skall kunna såväl överklaga som kontrollera myndigheterna är även det genomgående framlyft av teoretiker och respondenter. En möjlighet för myndigheten i sig att bli tillrättavisad skapar trygghet för medborgaren och därav rättssäkerhet. Klimatet, kulturen och normerna på respektive myndighet spelar stor roll i tolkandet av rättssäkerheten. Alltså lämnas en viss skönsmässighet, i somliga fall mer omfattande och i somliga fall något mindre, beroende på beslutets form och art.

Kombinera effektivitet och rättssäkerhet – är det möjligt och hur?

En alternativ kombination är att utgå ifrån vad som innefattar en tillräcklig rättssäkerhet, det vill säga att det i förväg stadgas vad som konstituerar vilka krav som måste uppfyllas. Därefter, menar Daniel Sörman, kan myndigheter börja arbeta med effektivitetsfrågan, inte före. Oerhört viktigt är att oavsett effektivitetskrav inte frångå kravet på likabehandling i varje ärende. Görs avkall på kraven är risken stor att medborgaren hamnar i trångmål.

I vissa fall kan rent effektiviseringsarbete resultera i vinster även inom rättssäkerhetsområdet, såsom vid införandet av Länsstyrelsens nya diarieföringssystem. Inte bara snabbade systemet upp själva registreringsprocessen, det gjorde också hanteringen mer transparent. På så vis kan eventuella felaktigheter upptäckas direkt av medborgaren, via Länsstyrelsens externa webbplats för aktuella ärenden.

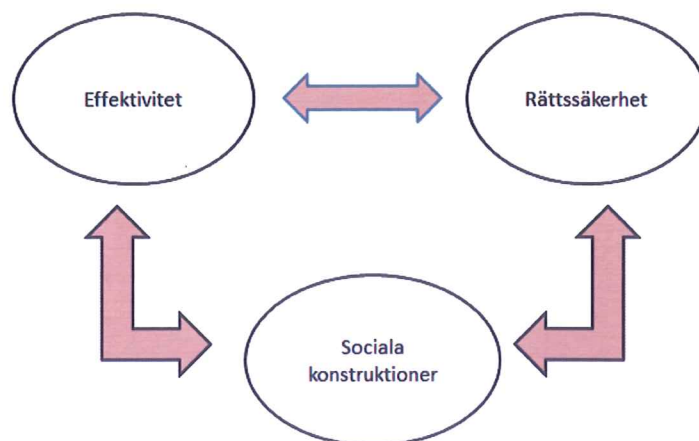
I en kombination mellan studiens huvudbegrepp är ett eftersträvansvärt mål en rimlig handläggningstid som går hand i hand med högt ställda rättssäkerhetskrav. För att göra detta kan en kvantifiering av delmål vara behövligt att utföra. I många fall handlar det i slutändan om att främst fokusera på människan som drabbas av beslutet, att aldrig förlora det fokuset.

En annan väg att ta är att utgå ifrån gällande lagstiftning, Förvaltningslagen, för att utröna huruvida effektivitet eller rättssäkerhet kan eller bör ges företräde. Det finns alltid en situationell skönsmässighet, olika myndighetsbeslut har olika stort tolkningsutrymme. En

oerhört stark lagstiftning ger mindre tolkningsutrymme och leder till antingen mindre eller större möjlighet till en kombination mellan effektivitet och rättssäkerhet.

Analys genom analysmodell

Analysmodellen som presenterats i Metodkapitlet visas nedan för att ge en tillbakablick, och går sedan över till att presentera användningen.



Begreppsdefinitionerna av effektivitet eller rättssäkerhet har visat att de inte går att definiera utan att lägga någon form av tolkning i dem. Ur resultaten från empirin framkommer det att det gäller för tjänstemännen på myndigheterna att tolka begreppen, utifrån de värderingar och normer som råder på myndigheten i fråga. Rådande normer och värderingar är oftast fråga om institutionaliserade beteenden och handlingar, det vill säga socialt konstruerade på myndigheten. Såväl lagar som förordningar finns stadgade över hur myndigheter bör arbeta, men studien visar ehuru att relativt stort tolkningsutrymme erbjuds.

Analysmodellen visar härmed att det sker en dubbelriktad påverkan mellan dess ingående komponenter vilket innebär att effektiviteten påverkar och påverkas av rättssäkerheten. Vilken i sin tur påverkar och påverkas av sociala konstruktioner som i sin tur påverkas och påverkar effektiviteten. Det blir därmed möjligt att sammanfatta analysmodellen som att dess ingående kompetenser har en dubbelriktad påverkan vilket även bekräftas av resultaten av den empiriska analysen. Det gör inte att påvisa att det finns en linjär påverkan, där effektivitet påverkar rättssäkerheten. Precis som modellen påvisar påverkar och påverkas de av varandra, kanske främst genom sociala konstruktioner och de tolkningar som görs på daglig basis. Tolkningsutrymmet har påvisats vara behövligt. Utan tolkningsutrymme skulle regleringen

vara så pass omfattande och detaljstyrd att minsta avvikelse från det normativa skulle falla utanför myndighetens och tjänstemannens befogenheter.

Exempelvis ansåg man inte på Familjerättsbyrån att effektivitet var något av större vikt i deras arbete. Rättssäkerhet var absolut största fokus, enkom för att kunna förbättra situationen för de barn som hamnat i kläm. Alltså påverkar inte effektiviteten rättssäkerheten, däremot påverkar rättssäkerheten effektiviteten. Det är på myndigheten tolkningen gjorts, den är socialt konstruerad, inte angiven i någon form av lag, men efterföljs av tjänstemännen i det dagliga arbetet.

Diskussion

En intressant aspekt som uppkom under intervjun med Thomas Erhag var att rättssäkerhet inte alltid är av godo, per se. Han exemplifierade för mig genom att dra paralleller till Nazi-Tyskland, och ställde mig frågan huruvida några oskyldiga judar fick möta livets slut i gaskamrarna? Varpå jag blev helt ställd, frågan kändes helt absurd. Givetvis, tänkte jag, alla var oskyldiga? Thomas poäng var just densamma. De var alla oskyldiga, men enligt gällande rätt i dåtidens Tyskland var de alla skyldiga och rätteligen dömda till döden. Genom skenrättegångar och människorättsligt vidriga lagar rättfärdigades skeendet. Lagarna var ställda på ett både förutsebart och kontrollerbart sätt, och erbjöd en rent formell rättssäkerhet för medborgarna. Visserligen är sådana resonemang att dra saken in absurdum, men det är inte möjligt att frånga att sådant de facto har inträffat. Vad Thomas Erhag vill poängtera med detta är att rättssäkerhet inte alltid är något bra. I dagens samhälle kan det vara svårt att tro att liknande situation skulle uppstå utan att medborgare och omvärld skulle reagera och ingripa, samtidigt kan vi inte gömma oss bakom rättssäkerheten och tro att vi genom denna befinner oss bakom en beskyddande sköld som motar bort all ondska och orättvisa.

Likaså kan sägas om dagens sjukförsäkringsproblematik, också framlyft av Thomas Erhag. Medborgare med problem blir utförsäkrade och i princip fråntagna alla finansiella medel, är det etiskt försvarbart? Rättsreglerna och normerna som där uppställs gör det rättssäkert. Möjligheten till överprövning och omprövning i domstol finns, men sannolikheten att få annat beslut, hur stor är den egentligen? Här bör återigen poängteras är att rättssäkerhet ur en rent formell aspekt inte alltid är en positiv faktor.

Att rättssäkerhet är ett luddigt och svårdefinierat begrepp är något jag på förhand var medveten om, men med förhoppningar att respondenterna med sina spetskompetenser skulle kunna bringa klarhet i begreppsproblemet har jag utfört mina intervjuer och därefter analyserat vad som framkommit vid tillfällena. Resultatet utföll kanske inte i en fullgod förklaring, samtidigt som den likriktighet svaren faktiskt har följt har gett mig en mycket tydligare bild om vad rättssäkerhet åtminstone kan och bör innebära.

Hot mot effektivitet och rättssäkerhet?

En betydande del av min frågeställning grundar sig i tanken att det finns en konflikt emellan just effektiviteten och rättssäkerheten, det vill säga att de hotar varandra, vilket jag har försökt få fram vid mina intervjuer. Om så är fallet skall redogöras för härnäst.

Hot mot effektiviteten kan vara ovilja att förändra arbetssättet. På Länsstyrelsen infördes ett nytt system, med syftet att göra effektivitetsvinster, men där oviljan att tillmötesgå de nya kraven istället inneburit en ineffektivisering. Turligt nog är inte oviljan genomgående, men i de fall det förekommer har även problem att hålla effektiviteten hög påträffats. I förlängningen innebär en ovilja att arbeta på det nya sättet en fara även mot rättssäkerheten, baserat i vad som framkommit genom respondenternas svar där ett likartat tillvägagångssätt befrämjas.

Rättssäkerheten hamnar i kläm i fråga om utlämning av handlingar, när journalister strider för en effektiv och skyndsam ärendehantering. I sådana lägen riskerar handlingar belagda med sekretess av misstag bli utlämnade, eftersom effektiviteten tagit överhanden. I verkliga situationer med liknande förutsättningar innebär det att rättssäkerheten i stort sett slås ur spel för individen som drabbas av den felaktiga ärendehantering.

Effektiviteten kan också stöta på patrull när felaktiga handlingar insändes till myndigheten. Liknelser kan göras med att fylla en dieseldriven bil med bensin. Bilen kommer inte att röra sig överhuvudtaget. Kort sagt är information och kommunikation två mycket viktiga delar i effektivitetsfrågan. Dagens digitala samhälle är också oerhört beroende av en väl fungerande teknisk omvärld. Fallerar systemen så faller handlägningsprocessen handlost, och effektiviteten blir i allra högsta grad lidande.

I kölvattnet av höga krav på en kvantitativ effektivitet följer ett överhängande hot mot rättssäkerheten. Är mängdkraven för högt ställda blir sannolikheten att kvaliteten och därmed rättssäkerheten lidande märkbart högre. Nästan oundvikligen landar problematiken i en resursfråga. Ju mer resurser desto mer tid har handläggare tillhanda per ärende, och vice versa. Exempel på sådan problematik uppstår i stort genomgående på de enheter jag besökt, varierar dock tillvägagångssättet för problemlösning. I vissa fall kan en kvantitativt effektiv, men givetvis inte rättsosäker, bedömning få företräde. Andra fall erbjuder inte den möjligheten alls, alla ärenden kräver lika mycket utredning och tid. Ingen snabblösning finns att tillgå, eftersom ärendets art ställer höga krav på rättssäkerhet i varje specifikt fall.

Förmodligen är en gyllene medelväg vad som bör eftersträvas. Ingen myndighet ämnar vara ineffektiva, lika lite vill de lämna rättsosäkra beslut. Som tidigare uttalats är resurstillgång den stora tjuven och den ljuvliga lösningen. Mindre resurser genererar nedskärningar, färre handläggare, fler beslut per tjänst, högre krav på individuellt kvantitativ effektivitet, risken för mindre genomtänkta, korrekt utredda och rättsligt uppbyggda beslut ökar och resultatet blir en

rättsosäker handläggning. Samtidigt är inte enkom ökade resurser rätt väg att gå, även om det är säkerligen en del av lösningen. Ökade resurser hos en offentlig förvaltning innebär ökade kostnader för medborgaren. Daniel Sörman uttryckte det väl i att det handlar om vilket pris var och en är villig att betala för ett rättssäkert myndighetsförfarande och beslut? Därav uppkommer uttrycket tillräckligt rättssäkert, vari en avvägning gjorts mellan effektivitetsgrad och rättssäkerhetsnivå, av vem är svårt att säga. Konflikten eller avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet är lika klassisk som den är oresonlig i sin komplexitet, det är kunskapen mina intervjuer har forskansat mig med.

Slutsats

Efter genomförd studie är det omöjligt att frångå det klassiska svaret ”det beror på”.

Det är först och främst en fråga om begreppsdefinitioner, därefter en tolkningsfråga. Givetvis kan ingen myndighet agera långt utanför vad som anses normativt, trots allt finns reglering, tillsyn och kontroll av en anledning.

Studien visar att för den enskilde tjänstemannen gäller att agera utifrån gällande lagar, regler och normen. Institutionaliserade handlingar är förmodligen den största ledstjärnan vad gäller just detta.

Visst finns tecken på att ökade effektivitetskrav potentiellt skulle kunna påverka rättssäkerheten vid myndighetsutövande, samtidigt som inget tydligt och klart pekar på att så är fallet. Problematiken finns, det framgår ur studien, mer eller mindre uttalat på de olika myndigheterna. Tolkningsutrymmet myndigheterna innehar resulterar i att de relativt fritt kan välja vad som innebär dels effektivitet och dels rättssäkerhet just för dem, och agera därefter.

Strävan är att nå ett förfarande där man arbetar tillräckligt effektivt eller tillräckligt rättssäkert, beroende på vikten respektive myndighet lägger i respektive begrepp. Det ena utesluter aldrig det andra, snarare går de hand i hand, men kanske inte sida vid sida.

”I alla politiska system kan de som massan älskar få rättvisa. Rättssäkerhet betyder rättvisa åt de vedervärdiga.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Engdahl (2011), sid. 38

Epilog

Fru Rättssäkerhet tar några djupa andetag. Det hade varit en lång och utdragen kamp mot herr Effektivitet, stundom hade det känts outhärdligt. Nog för att Frun var en stabil och stadig pjäs med tyngd som största fördel, men det var allt problematiskt att hänga med i Herrns snabba svängar.

Tack och lov hade den gode Gräsrotsbyråkraten gjort allt i sin makt för att stävja bataljen, och istället få dem att samarbeta. Efter många timmar i oändliga diskussioner hade Gräsrotsbyråkraten till slut nått fram till de båda. Ett försök till en lösning uppdagades.

Lösningen stavades samarbete, och kompromiss.

Källförteckning

Offentligt tryck

Förvaltningslag (1986:223)

SFS 2009:602 Förordning (2009:602) med instruktion för inspektionen för socialmyndigheten

Litteratur

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas, *Kunskapssociologi - Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*, tredje upplagan, ScandBook AB, Falun (2010)

Brorström, Björn, Haglund, Anders, Solli, Rolf, *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur AB, Lund (2005)

Czarniawska (2008), Barbara, *A Theory of Organizing*, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall (2008)

Engdahl, Horace, *Cigaretten efteråt*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm (2011)

Hansson, Sven Ove, *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*, ESO-rapport, Stockholm (2001)

Johansson, Anna, *Narrativ teori och metod*, Studentlitteratur AB, Lund (2005)

Johansson, Oskar, *Lika men olika?- redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter*, Förvaltningshögskolans rapporter nummer 121, Göteborg (2011)

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur AB, Lund (2009)

Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York (1980)

Lundquist, Lennart, *Demokratis väktare – Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur AB, Lund (1998)

Magne Holme, Idar & Solvang Krohn, Bernt, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, andra upplagan, Studentlitteratur AB, Lund (1997)

Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus Förlag AB, Uppsala (2005)

Marcusson, Lena (red.) *Tjänstefelet och den goda förvaltningen*, Iustus Förlag AB, Uppsala (2006)

Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet - Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Riksbankens jubileumsfond & Gidlunds förlag, Södertälje (2005)

Olsson, Jesper; Eckerström, Lena & Bergström, Mikael *Strategier för effektivisering – Från ekonomistyrning till kunskapsstyrning – ett arbetsmaterial*, Sveriges kommuner & landsting, Stockholm (2007)

Petersson, Olof, *Rättsstaten – Frihet, rättssäkerhet och maktodelning i dagens politik*, Nordstedts Juridik AB, Solna (2005)

Statskontoret, Finansdepartementet, *En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen*, Stockholm (2005)

Statskontoret, *Om offentlig sektor. Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, Stockholm (2010)

Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, Liber Ekonomi AB, Malmö (2001)

Swap, Walter; Leonard, Dorothy; Shields, Mimi & Abrams, Lisa, *Using Mentoring and Storytelling to Transfer Knowledge in the Workplace*, *Journal of Management Information Systems*, Vol. 18, No. 1, pp. 95-114. (2001)

Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*, Nordstedts Juridik AB, Stockholm (2002)