



PIRATPARTIET

Förvaltningspolitiskt program

## Överblick - Piratpartiet vill att:

- Utnämningar av generaldirektörer förankras i riksdagen.
- En förvaltningsutbildning skapas.
- Ett års praktisk erfarenhet inom verksamheten krävs för att vara chef på myndighet.
- Finansieringen av förvaltningen återgår till anslagsmodellen

## 0. Inledning - Förvaltning

Förvaltningspolitik handlar om utformningen av de administrativa strukturer som ska omvandla beslutad politik till verklighet. Flera av Sveriges politiska problem kan åtminstone delvis förklaras med en förvaltning som inte möter förväntningarna som rättmätigt ställs på den. För att stärka förvaltningen och dess effektivitet föreslår Piratpartiet flera åtgärder på det förvaltningspolitiska området. Vi tror att förvaltningens ledning är en viktig pusselbit i att förklara dess problem, och presenterar därför flera förslag på hur den bör förändras för att stärka förvaltningens kompetens och ledningens verksamhetsanknytning.

## 1. Utnämningar

Utnämningen av generaldirektörer är en viktig del av den politiska kontrollen över svensk förvaltning. Den svenska förvaltningen ska ha en hög grad av självständighet, men ska ändå kunna styras politiskt. Detta uppnås genom främst genom regleringsbrev och utnämningssmakten. Utnämningssmakten har dock av flera regeringar missbrukats till att antingen belöna partitrogna medarbetare eller skicka in torpeder på myndigheter som varit för självständiga.

Sverige styrs genom parlamentarism. Genom att utnämning av generaldirektörer kräver kvalificerad majoritet vid omröstning i riksdagen stärks parlamentarismen i Sverige. Det stärker förankringen av den *de facto* förda politiken bland rikets folkvalda och ökar chansen att meriterade och ämneskunniga kandidater presenteras av regeringen, för att kunna accepteras av riksdagen.

Medan det självklart finns vissa generiska färdigheter som gör en person lämplig till chef - ledarskap, karisma, personaladministration - så är det ett problem att "chefande" börjat ses som en sådan generell färdighet i sig inom offentlig sektor. Men den som är bra chef inom polisen är inte nödvändigtvis en bra chef inom socialtjänsten eller på trafikverket. Varje del av förvaltningen har egna krav, problem och arbetsmetoder. Att vara chef på förvaltning ska inte vara en generell karriärsväg, utan varje chef ska ha åtminstone begränsad erfarenhet "från golvet".

Därför ska den som leder personal inom förvaltningen behöva ha praktisk erfarenhet från samma verksamhet under minst ett år, undantaget generaldirektören som ju fortsatt ska utses politiskt.

**Därför vill vi att:**

§1 Utnämning av generaldirektörer sker genom att regeringen lägger fram förslag till riksdagen, där kvalificerad majoritet krävs för att föreslagen generaldirektör ska påbörja sitt uppdrag.

§2 Ett års praktisk erfarenhet inom den typ av verksamhet som en myndighet är ansvarig för krävs för personalledande befattning inom myndigheten, med undantag för generaldirektören.

## 2. Tjänstemäns utbildning och arbetsvillkor

Att utöva myndighet inom det offentliga ställer särskilda villkor på tjänstemannen. För att säkra att myndighetsutövning sker rättssäkert samt med respekt för ämbetet och dess konsekvenser för den enskilde och det allmänna ska krav på examen från en nyinförd förvaltningsutbildning ställas för anställning som inbegriper myndighetsutövning. I de fall särskild yrkesutbildning redan finns på plats bör förvaltningsutbildningen bli en del av utbildningen, till exempel gällande lärarutbildningen.

Det är idag svårt för den enskilda medborgaren att värja sig mot missbruk av förvaltningens makt från tjänstemän. Därför bör ett klassiskt tjänstemannaansvar återinföras. Den enskilda tjänstemannen står genom ett sådant som skadeståndsansvarig gentemot medborgaren för vårdslöst felaktig myndighetsutövning.

Anställning som offentlig, myndighetsutövande tjänsteman är en annan sak än anställning inom den privata sektorn. En särskild arbetsrätt för dessa tjänstemän är därför motiverad, och bör specifikt innebära möjlighet till uppsägning vid egennyttig eller vårdslös myndighetsutövning.

### Därför vill vi att:

§3 Tjänstemannaansvar införs

§4 En förvaltningsutbildning införs med kurser i förvaltningsrätt, förvaltningsetik och förvaltningslära.

§5 Arbetsrätten för myndighetsutövande tjänstemän ändras så att uppsägning kan genomföras vid egennyttig eller vårdslöst utövande av myndighet.

## 3. Finansiering och *new public management*

Det nuvarande systemet för finansiering av förvaltning har nått vägs ände. Det som kallas för *New Public Management* innebär att förvaltningen finansieras baserat på sin "produktion". Skolan finansieras genom skolpengen, som beräknas per antagen elev; universiteten finansieras genom antagna och examinerade studenter; et cetera.

Systemet medför att det är enkelt för politiken att besluta om sparkrav genom att vrida på ersättningsnivåerna per produktion och skyddar statskassan mot förvaltningar som utnyttjar allt sitt budgetutrymme trots att man inte behövt det, vilket var ett problem under tiden med anslagsfinansiering. Tyvärr medför systemet också incitament för förvaltningen att sänka kvalitén på sin verksamhet - en godkänd student är en godkänd student, oavsett hur mycket den *de facto* har lärt sig under sin utbildning.

Dessutom tas makten över verksamheten ifrån professionerna. Istället för att sjukvården utifrån sin medicinska kunskap och närhet till verksamhetens faktiska behov får fördela sina resurser dit de gör mest nytta måste den anpassa sig efter politiska önskemål och krav på "produktion".

Slutligen leder finansieringsmodellen till en utbyggnad av övervaknings- och kontrollsamhället. Effektiv mätning kräver effektiv övervakning och de starka incitamenten till att "putsas" produktionssiffrorna kräver effektiva kontroller. Varje producerad enhet vård eller utbildning måste dokumenteras, kontrolleras och övervakas. Utöver den inskränkning i de professionellas egenmakt och frihet som övervakningen innebär leder kontrollbehoven också till svällande pappersarbete och byråkrati.

I grunden handlar finansieringsfrågan om tillit till förvaltningen. Förtjänar förvaltningen inte tillit så behöver den reformeras i grunden; kan inte politiken lita till sin förvaltning så behöver den reformeras i grunden. Piratpartiet tror att tillit är en viktig pusselbit i att stärka Sveriges förvaltning och vill därför åter införa anslagsfinansiering för svensk förvaltning. Det innebär en risk att anslag kan komma att överskridas och att budgetar används upp för att kunna motivera äskning av samma nivåer efterkommande år, men det är risker som kan hanteras. De är mindre än de negativa konsekvenserna av *New Public Management*, vilket provats de senaste 40 åren.

För att motverka riskerna bör kraven på transparens inom förvaltningarnas ekonomi skärpas. Dessutom ska Riksrevisionen kunna tvångsförvalta den myndighet som under fem års följd inte kunna hålla sin budget. Under tvångsförvaltning måste pengar äskas internt för varje åtgärd, och Riksrevisionen ansvarar för att bevilja eller neka sådana anslag inom ramen för myndighetens anslag. Tvångsförvaltning upphör efter två års hållen budget.

På många håll i Sverige genomförs dolda nedskärningar genom att man i budget räknar med effektiviseringar som inte finns i verkligheten. Genom att räkna med en procents effektivisering när ingen sådan kan genomföras i verkligheten så tvingas verksamhetens anställda att genomföra mer arbete på mindre tid eller skära ned på sina ambitioner. Samma sak händer när kostnader inte räknas upp på indexnivå, utan omotiverat läggs under index. Politiken måste vara ärlig med sin förvaltning och gentemot medborgarna, och inte kalla sparkrav för effektiviseringar. Ska verksamhetens uppgifter beskäras är det politikens uppgift att berätta vad som ska prioriteras bort.

#### **Därför vill vi att:**

**§6** Finansieringen av förvaltningar återgår till anslagsmodellen.

**§7** Förvaltningars ekonomi ska bli mer transparent.

**§8** *De facto* sparkrav genom effektiviseringsposter utan förklaring om vilken effektivisering som åsyftas eller nedsatta prognoser om kostnadsutveckling jämfört med index utan förklaring ska inte finnas i budgetering för förvaltningen.

**§9** Myndighet som inte kunnat hålla sin budget under fem års följd kan tvångsförvaltas av Riksrevisionen, som då får makten att bevilja eller avslå interna anslag inom myndigheten. Sådan tvångsförvaltning upphör efter två års hållen budget.

## **4. Samordning**

Att varje myndighet endast ägnar sig åt sina egna uppgifter utan effektiv samordning med andra myndigheter som är involverade i samma ärende utifrån sina egna uppgifter är ett problem av

flera skäl. Det innebär möjlighet till att olika delar av förvaltningen motarbetar varandra och att medborgaren möts av motsägelsefull information och agerande, så att effektiviteten i förvaltningens åtgärder som helhet sjunker tillsammans med medborgarens tillit till förvaltningen.

Varje krav på samordning medför kostnad och byråkrati. Den eftersökta effektiviseringen försvinner genom att kostnaden förs över från en punkt inom förvaltningen till en annan. Genom samordning av diarie- och registersystem kan olika förvaltningar enklare få insyn i varandras verksamhet rörande överlappande ärenden, vilket åtminstone ger tjänstemännen möjlighet att enklare anpassa sig efter och kommunicera med varandra för samordning.

En sådan lösning leder vid bristande implementering till omfattande och farliga integritetsproblem. Varje enskild handläggare får i värsta fall tillgång till den enskilde medborgarens *samtliga* interaktioner med det offentliga. Därför måste en samordning av register implementeras genom ett digitalt system där medborgaren alltid har kontroll över vilken information som delas med vilken aktör. Varje myndighets register ska *kunna* kommunicera med andra myndigheters register, men möjligheten ska tekniskt begränsas till fall där medborgaren auktoriserat datadelning, en auktorisering som ska vara specifik till sitt omfång.

Därför ska Sverige ansluta sig till NIIS (Nordic Institute for Interoperability Solutions) och införa en svensk implementering av systemet x-road eller likvärdigt alternativ.

#### **Därför vill vi att:**

§10 Sverige ansöker om medlemskap i NIIS.

§11 Sverige implementerar x-road eller likvärdigt alternativt system för samordning av myndighetsregister.

## **5. Automatiserat beslutsfattande**

Vi befinner oss i en fas där användningen av artificiell intelligens och automatiserat beslutsfattande ökar kraftigt, även inom myndighetsverige. Precis som de vägval som gjordes vid digitaliseringens uppstartsfas kommer de val vi gör nu att sätta spår i förvaltningens kultur under lång tid framöver. Därför är det viktigt att etiska överväganden får samma vikt som effektiviseringsargument.

Det är viktigt att vi redan nu från början ser till att all mjukvara som används är fri och open source, så att vi undviker att bli inlåsta i gammal mjukvara, vars underhåll kostar gigantiska summor och är svåra att byta ut. På grund av felaktiga val vid inledande digitalisering av myndigheter betalar det offentliga Sverige tiotals miljarder kronor för sådant underhåll.

Fri och open source mjukvara är enda garanten för den insyn i beslutsprocessen som vi som medborgare kan förvänta oss. Det måste vara möjligt att granska hur automatiska beslut har fattats. Det betyder att även träningsdata för system som bygger på maskininlärning måste tillgängliggöras. Utöver denna tekniska information måste dokumentation av systemet göras allmänt tillgänglig så att åtminstone utomstående experter kan förstå hur systemet fungerar.

Sådan insyn är en nyckel i att förhindra situationer som den som uppstod när Arbetsförmedlingen genom automatiserat beslutsfattande nekade utbetalningar till 70 000

personer som var berättigade till stöd. Upp till en sjundedel av alla beslut som myndigheten fattat gällande indraget aktivitetsstöd kunde ha påverkats av brister i mjukvaran.

Automatiserat beslutsfattande har redan visat sig kunna förbättra rättssäkerhet och effektivitet inom förvaltningen ifall implementeringen säkerställer bland annat transparens och att särskild kompetens gällande översättning mellan lag och kod behålls inom organisationen.

Automatiserat beslutsfattande ska inte bli till det som kallas "governance through numbers", eller styrning genom siffror på svenska. Sådant styre utgör försök till avpolitisering av politiska beslut genom att dessa överförs till förment objektiva och neutrala algoritmer. Konstruktionen och implementeringen av automatiserat beslutsfattande är politiska processer, och bör hanteras som sådana.

Inte heller ska införandet av automatiserat beslutsfattande vara en del av en hetsjakt på brukare av välfärden och motiveras genom ett hopp om att kunna hitta omfattande fusk. Piratpartiet vill demontera kontrollsamhället, inte bygga upp det.

#### **Därför vill vi att:**

**§12** Förvaltningen ska kunna delegera beslut enligt förvaltningslagen till automatiserade beslutsfattare.

**§13** Medborgare måste informeras om när beslut fattats på automatiserad väg.

**§14** Medborgare som utsatts för automatiserade beslut har rätt att överklaga dem till ansvarig person eller representant för ansvarig myndighet.

**§15** Mjukvara, träningsdata och dokumentation som tillhör automatiserat beslutsfattande omfattas av fria och öppna licenser.