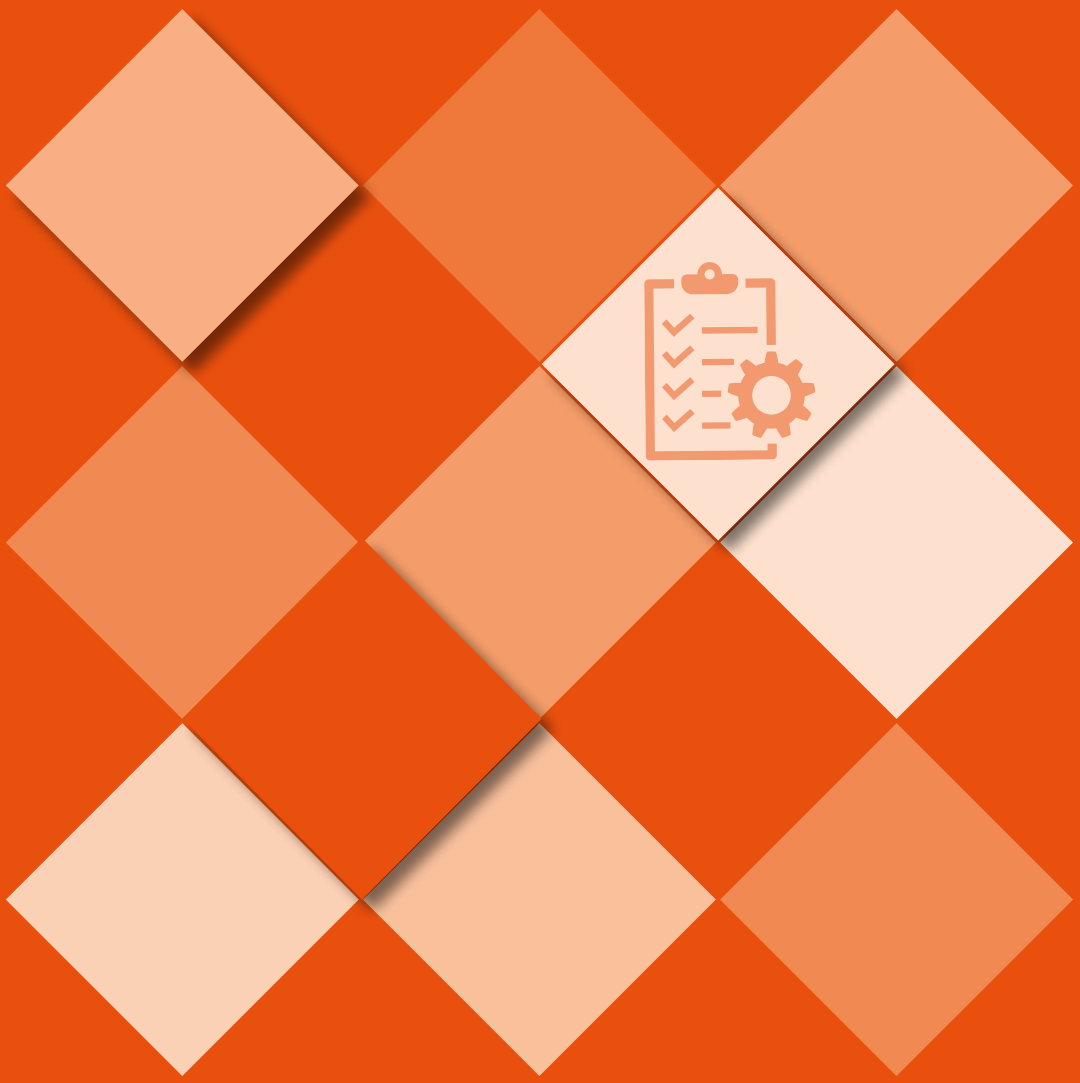
OM OFFENTLIG SEKTOR • 2020

Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet

En forskningsantologi



STATSKONTORET

Innehåll

En antologi om förvaltningspolitikens utveckling och förändringsbehov **5**

1 Förvaltningspolitik i förändring **13**
Peter Ehn & Göran Sundström

2 Perspektiv på politisk styrning **37**
Göran Sundström

3 Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor **69**
Eva Edström Fors

4 Att vara kund till staten **91**
Tom S. Karlsson

5 Att styra med upphandling – staten som marknadsaktör **111**
Emma Ek Österberg

6 Staten, styrning och internationella standarder **129**
Ingrid Gustafsson

7 Administrationssamhället och förvaltningspolitiken – vad vet vi om förändringen av administrationen och dess orsaker? **147**
Anders Ivarsson Westerberg

8 Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten? **171**
Patrik Hall

9 Fler som kan mindre och färre som kan mer – en konsekvens av ökad konsultanvändning i förvaltningen **195**
Staffan Furusten

10 Statstjänstemannen – quo vadis? **215**
Peter Ehn

11 Förvaltningspolitikens organisering **237**
Shirin Ahlbäck Öberg & Göran Sundström

12 Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet **267**
Bengt Jacobsson

Författarpresentationer **287**

En antologi om förvaltningspolitikens utveckling och förändringsbehov

Förvaltningspolitiska forskare har under flera decennier kritiserat den av New Public Management (NPM) starkt påverkade förvaltningspolitiken. Bland annat pekar forskarna på att de omsorgsfullt utarbetade styrmodellerna har lett till en omfattande reglering och granskning, som i sin tur har skapat en rad oavsedda effekter inom staten.

Forskningen visar också på svårigheten att lösa komplexa samhällsproblem med marknadsmekanismer och att styra offentliga verksamheter utifrån en enkel mål-medellogik. Samtidigt formar detta synsätt hur riksdag och regering praktiskt organiserar och styr den offentliga verksamheten.[1] Offentlig verksamhet är dock mycket komplex och rymmer betydligt mer komplikationer än vad en enkel marknadslogik och en enkel instrumentell styrning kan hantera. Den osäkerhet som därmed präglar stora delar av den offentliga verksamheten – i form av exempelvis otydliga och ofta motstridiga politiska viljor och mål, grundläggande värdekonflikter, svårigheter att med exakthet spåra olika åtgärders effekter, och många inblandade aktörer som interagerar och tolkar styrsignaler – gör att frågor om organisation och kultur blir centrala.[2]

Forskarnas kritik mot den förda förvaltningspolitiken har sedan en tid också varit mer synlig i den allmänna debatten. Genombrottet, om man nu ska använda det ordet, kom tidigt 2013 med DN-journalisten och författaren Maciej Zarembas artikelserie om svensk sjukvård, där styrningen med hjälp av NPM-inspirerade modeller fick förödande

---

[1] Se t.ex. Czarniawska, B. 1992. *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten* och Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

[2] Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna, kap. 2, bilaga 2 till Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Statskontoret 2019, dnr 2019/6–5. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

kritik.[3] I den allmänna debatten har också riksdag och regering fått utstå hård kritik för det sätt som de styr och påverkar verksamheter i kommuner och regioner. Omfattningen och detaljeringsgraden i styrningen motverkar en ändamålsenlig och effektiv kommunal verksamhet, hävdar kritikerna.

Kritiken till trots kan vi konstatera att svensk statsförvaltning står sig väl i en internationell jämförelse. De styrmodeller som används i staten har i teorin också haft ett gott syfte: att delegera ansvar och minska detaljkontrollen av myndigheter och kommuner. Målet är att åstadkomma en effektiv och mer ändamålsenligt organiserad förvaltning. I praktiken har dock ambitionerna inte alltid infriats.

Som ett svar på kritiken har regeringen påbörjat en reformering av förvaltningspolitiken. Den har pekat på behovet av en mer samordnad och samverkande förvaltning. Dessutom efterlyser regeringen att förvaltningen förhåller sig på ett delvis nytt förhållningssätt gentemot marknaderna. Detta gäller inte minst behovet och möjligheten att utnyttja upphandling som ett sätt att påverka marknaderna. Som ett alternativ till en styrning mer grundad på misstro har regeringen även lanserat en så kallad tillitsreform med ambitionen att ta fram nya styrmodeller som går bortom New Public Management (NPM).[4]

Statskontorets syfte med antologin

Vi menar att även om den rådande styrningen i stora delar har tjänat svensk statsförvaltning väl är det viktigt att anlägga ett kritiskt perspektiv på utvecklingen och att våga ifrågasätta etablerade sätt att styra och organisera. Vi ser detta som en del i vår instruktionsenliga uppgift att bistå regeringen med underlag som kan utveckla förvaltningspolitiken. Mot bakgrund av den brytningstid som råder på det förvaltningspolitiska området, och det sökande efter nya sätt att organisera, styra och arbeta som pågår inom staten, låter vi därför i denna antologi ett antal svenska

---

[3] Dagens Nyheter. 2013. *Patienten och prislappen*. Publicerad 2013-02-17, 2013-02-25, 2013-03-03 och 2013-03-05.

[4] I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 sägs bl.a.: ”Professionerna i den offentliga sektorn behöver stärkas. Nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas.”

förvaltningspolitiska forskare analysera och diskutera utvecklingstendenser och förändringsbehov i den statliga förvaltningen och i förvaltningspolitiken. Uppdraget vi har gett forskarna ligger också i linje med vad regeringen anger i budgetpropositionen 2015. Där säger regeringen att den vill undersöka förutsättningarna för att utveckla styrningen av offentliga verksamheter och att utgångspunkterna för en ny inriktning av styrningen ”bör tas fram i samverkan med den vetenskapliga forskningen”.[5]

Förutom att ge överblick över de förvaltningspolitiska utvecklingstendenserna är ett syfte med denna forskarantologi att tydliggöra komplexiteten i de statliga verksamheterna och att lyfta fram andra vägar att organisera och styra verksamheterna.

Antologin fokuserar på statsförvaltningen och den förvaltningspolitik som riksdag och regering riktar mot denna förvaltning. Men eftersom många viktiga statliga åtaganden genomförs av kommuner och regioner, till exempel skola och hälso- och sjukvård, berör texterna även kommunala och regionala verksamheter.

Antologins fortsatta innehåll

Nedan följer en kort beskrivning av antologins kapitel.

Alla kapitel (utom kapitel 1) är uppbyggda på samma sätt. De inleds med att författarna beskriver ett problem. Därefter diskuterar de vad forskningen har att säga om problemet. Kapitlen avslutas sedan med en konstruktiv diskussion.

Kapitelförfattarna ansvarar själva för bidragens innehåll och slutsatser.

I *kapitel 1* tecknar Peter Ehn och Göran Sundström en översiktlig bild av hur förvaltningspolitiken har utvecklats sedan 1980-talet. De pekar på bärande idéer, olika konkreta reformer och olika effekter av dessa idéer och reformer. Framställningen ger en bakgrund till de kommande kapitlen.

---

[5] Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*.

I *kapitel 2* diskuterar Göran Sundström hur vi kan se bredare på politisk styrning. Regeringen har under senare år efterlyst nya sätt att tänka kring styrning, där fler styrformer tas i beaktande än de som finns inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Styrningen ska verksamhetsanpassas och i högre grad utformas med hänsyn till olika verksamheters karaktär. Utifrån empiriska studier om vad politiker som vill förändra ett politikområde faktiskt gör, diskuterar Sundström ett antal grundläggande styrformer som politikerna använder sig av i praktiken. Han avslutar med att understryka betydelsen av att dessa styrformer uppmärksammas mer i det pågående arbetet med att reformera den politiska styrningen. I det arbetet bör också begreppet ”verksamhetsanpassning” klargöras.

I *kapitel 3* diskuterar Eva Edström Fors den statliga styrningen av kommuner och regioner. Hon lyfter fram den grundläggande förvaltningspolitiska spänning som finns mellan statens ambition att decentralisera uppgifter till kommuner och regioner och kraven på nationell likvärdighet inom framför allt viktiga välfärdsområden som vård, skola och omsorg. Edström Fors visar hur pendeln har svängt från avreglering och decentralisering av statliga åtaganden till mer av statlig styrning. Med utgångspunkt i kommunernas pressade ekonomiska situation och de stora skillnader i kommunalskatt som finns mellan olika kommuner argumenterar hon avslutningsvis bland annat för att det kan vara dags för en översyn av hela det kommunala utjämningssystemet.

I *kapitel 4* diskuterar Tom S. Karlsson hur begreppet kund har introducerats i den statliga verksamheten. Han utgår från en modell med fyra olika kundrelationer, där graden av valbarhet och graden av reglering varierar. Utifrån modellen argumenterar Karlsson för att kundbegreppet passar olika bra för olika typer av verksamheter. Han uppmanar till att i högre grad reflektera kring dels hur myndigheter använder kundbegreppet internt respektive externt, dels inom vilka typer av verksamheter staten använder kundbegreppet.

I *kapitel 5* diskuterar Emma Ek Österberg de alltmer långtgående försöken att styra marknader med hjälp av offentlig upphandling. Upphandlingen innebär att staten agerar som marknadsaktör (köpare), vilket betyder att styrningen sker både av och på marknaden samtidigt. Från ett marknadsperspektiv har denna styrning en hög legitimitet

eftersom den sker i enlighet med marknadslogiken. Däremot brukar traditionella statliga styrformer, som reglering och tillsyn, stämplas som ”intervention” på marknader. Samtidigt skapar allt bredare och alltmer detaljerade krav i upphandlingarna nya problem, eftersom sådana krav dels kräver mer utbyte mellan köpare och säljare under upphandlingsprocessen (vilket rimmar illa med marknadslogiken), dels kan medföra minskad konkurrens då säljare kan ha svårt att möta alla krav. Ek Österberg argumenterar för att denna problematik borde diskuteras mer i den överlag ganska politiskt anonyma ”marknadspolitiken”.

I *kapitel 6* diskuterar Ingrid Gustafsson en viss typ av regler – standarder – som har kommit att styra statliga myndigheter alltmer. Hon visar att denna typ av styrning får långtgående demokratiska konsekvenser. Exempelvis får regeringen svårare att styra myndigheterna när myndigheterna följer regler som skapas i internationella standardiseringsorganisationer. Användningen av standarder gör det svårare att kräva ut det demokratiska ansvaret. Det beror på att standarder skapas långt bort på arenor med många typer av aktörer och på att de är frivilliga att följa. Gustafsson argumenterar för att förvaltningen bör bli bättre på att bevaka och kartlägga förekomsten av standarder och även på att agera strategiskt och proaktivt på de arenor där standarder skapas.

I *kapitel 7* diskuterar Anders Ivarsson Westerberg administration och administrativt arbete. Han resonerar kring vad administration är och konstaterar att den har ökat. Han pekar sedan på olika orsaker till denna ökning och visar i det sammanhanget att det finns olika typer av administration som fyller olika funktioner. Ivarsson Westerberg avslutar kapitlet med att diskutera en rad olika åtgärder som de offentliga aktörerna kan vidta för att minska det administrativa arbetet i offentlig förvaltning.

I *kapitel 8* diskuterar Patrik Hall en ny slags byråkrati som har vuxit som en konsekvens av att myndigheterna har försökt att efterlikna företag. Det handlar om interna strukturer för strategi, ledning, kontroll och marknadsföring, något han själv kallar managementbyråkrati. Hall visar att denna byråkrati har vuxit och att detta skapar olika typer av problem, som kan summeras i att makt förskjuts från yrkesprofessionella grupper

till managementbyråkratin. Han menar att detta påverkar förvaltningen genom att tjänstemännens laglydnad, hänsyn till professionell expertkunskap och hänsyn till samhällsmedlemmarna riskerar att övertrumfas av en ensidig lojalitet till den organisatoriska expertisen, något som är negativt för den offentliga förvaltningen i sin helhet. Hall avslutar kapitlet med att argumentera för att det måste ske en grundlig omprövning av de system som generar managementbyråkratin.

I *kapitel 9* diskuterar Staffan Furusten den ökande användningen av managementkonsulter i staten. Han argumenterar för att ökningen medför att offentliga verksamheter dräneras på situationsspecifik organisations- och ledningskompetens. Detta gör att myndigheter får svårare att utforma sina verksamheter utifrån lokala erfarenheter och kunskaper. Makten över organisatoriska frågor har förflyttats från verksamheterna till externa konsulter. Det blir fler med inflytande över styrning och ledning av verksamheterna som kan mindre om de specifika förutsättningarna i olika sammanhang, och färre med djup specifik verksamhetskompetens. Furusten avslutar kapitlet med att argumentera för att det kunnande om verksamheterna som finns hos medarbetarna i högre grad bör få påverka utformningen av organisation, ledning och styrning. Detta arbete får inte lämnas över till managementkonsulter i den utsträckning som i dag ofta sker.

I *kapitel 10* diskuterar Peter Ehn hur statstjänstemannarollen har förändrats i spåren av den NPM-inspirerade styrning som har varit förhärskande i svensk statsförvaltning under de senaste decennierna. Han visar hur managementisering och marknadisering hotar de traditionella värden som är förknippade med statstjänstemannarollen. Demokrati- och rättssäkerhetsvärden har fått stå tillbaka på bekostnad av mer ekonomi-administrativa värden. Styrningen tenderar också att göra tjänstemännen räddhågsna. Ehn avslutar kapitlet med att argumentera för att statstjänste-männens mod och integritet behöver stärkas. För att åstadkomma detta föreslår han bland annat att regeringen mer aktivt bör utnyttja personal-politiken, till exempel genom att ålägga myndigheterna att prioritera fast anställning framför visstidsanställning och att återföra viss utnämningsmakt till regeringen.

I *kapitel 11* diskuterar Shirin Ahlbäck Öberg och Göran Sundström förvaltningspolitikens organisering. De visar hur NPM-idéerna om managementisering och företagisering har befästs i statsförvaltningen genom att centralt placerade aktörer har skapat olika organisatoriska arrangemang – i form av förvaltningar, författningar, dokument och ett språk – som utgår från och främjar idéerna. Samtidigt har dessa aktörer avstått från att skapa arrangemang som skulle kunna ge plats för och främja andra idéer. I ett avslutande avsnitt diskuterar författarna hur regeringen skulle kunna gå till väga för att bryta den som de menar närmast hegemoniska ställning som NPM-idéerna har fått i staten. Åtgärderna handlar om att via olika organisatoriska arrangemang stärka orienterings- och anpassningsförmågan, med mer pluralism och kritisk reflektion, inom de förvaltningar som har till ansvar att utveckla organisation och styrning i staten.

I *kapitel 12* avslutar Bengt Jacobsson boken med att reflektera över hur vi kan förstå statens omvandling ur ett organisationsteoretiskt perspektiv, utifrån iakttagelser i antologins olika kapitel och med avstamp i tävlingen Sveriges Modernaste Myndighet. Han argumenterar för att de senaste trettio årens förvaltningspolitiska reformarbete har medfört en förskjutning från att se förvaltningen som en uppsättning traditionella myndigheter till en uppsättning formella organisationer som i hög grad är modellerade efter det privata företaget. Mer precist betyder det att myndigheterna i termer av identitet betonar gemenskap något mindre än tidigare och individualitet något mer, att de i termer av beslutsfattande betonar regelföljande något mindre och målrationalitet något mer samt att de i termer av ansvar betonar den enskilda tjänstemannens eget ansvar något mindre och chefskapet något mer. Jacobsson avslutar kapitlet med att argumentera för att myndigheternas förmåga att arbeta tillsammans med andra myndigheter (och andra organisationer i samhället) mot politikens mål måste stärkas. Samtidigt måste det särpräglade i att vara statstjänsteman betonas och bli något självklart, till exempel genom att tona ned chefskapet och genom utbildning. Han menar också att förvaltningspolitiken måste organiseras om, så att nya idéer både kan växa fram och genomföras på ett bättre sätt.

Referenser

Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna, kap. 2, bilaga 2 till Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

Czarniawska, B. 1992. *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten.*

Dagens Nyheter. 2013. *Patienten och prislappen*. Publicerad 2013-02-17, 2013-02-25, 2013-03-03 och 2013-03-05.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*.

Statskontoret 2019, dnr 2019/6–5. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

1 Förvaltningspolitik i förändring

Peter Ehn & Göran Sundström

Vi befinner oss i en förvaltningspolitisk intressant period. Efter flera decennier av genomgripande reformeringar av staten har reformtakten avtagit under senare år. Tidigare omhuldade marknadslösningar och managementmodeller är i dag mer ifrågasatta. Kritiker har bland annat pekat på att de många marknadslösningarna och de omsorgsfullt utarbetade styrmodellerna har medfört en omfattande reglering och granskning, som i sin tur har skapat en rad oavsedda effekter inom staten. Allt starkare kritik har också kommit att riktas mot det sätt som staten styr och påverkar verksamheter i kommuner och regioner. Omfattningen och detaljeringsgraden i den styrningen motverkar en ändamålsenlig och effektiv kommunal verksamhet, hävdar kritikerna.[6]

Det ökade antalet privata aktörer som på olika sätt deltar i utförandet av offentliga åtaganden bidrar till att aktualisera grundläggande förvaltningspolitiska frågor om statens roll gentemot det omgivande samhället, om styrning av den offentliga verksamheten och om tjänstemannarollens och den offentliga värdegrundens innebörd och räckvidd.

Regeringen har också noterat de förvaltningspolitiska utmaningarna och påbörjat en reformering av förvaltningspolitiken. Den har pekat på behovet av en mer samordnad och samverkande förvaltning samtidigt som den efterlyst ett delvis nytt förhållningssätt gentemot marknaderna, där inte minst behovet av och möjligheten att utnyttja upphandling som ett sätt att påverka marknaderna har lyfts fram. Som ett alternativ till en styrning mer grundad på misstro har regeringen även tagit initiativ till en så kallad tillitsreform, med ambitionen att ta fram nya styrmodeller som

---

[6] Se t.ex. Häggroth, S. 2015. *Staten och kommunerna*, RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, SKL 2018, *Ekonomirapport, december 2018*, SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

går bortom New Public Management. I regeringsförklaringen 2014 framhåller regeringen bland annat att professionerna i den offentliga sektorn behöver stärkas och att ”nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas.”

I det här kapitlet redogör vi för huvuddragen i de idéer och åtgärder som riksdag och regering har riktat mot statsförvaltningen i dess helhet under de senaste decennierna, det vill säga den *förvaltningspolitik* som i hög grad har format statsförvaltningen av i dag. Framställningen ska ses som en fond för de kommande kapitlen där antologins olika författare fördjupar diskussionen kring olika aspekter av förvaltningspolitiken och även diskuterar hur den skulle kunna utvecklas och stärkas. Innan vi redogör för de förvaltningspolitiska reformarbetena ska vi dock helt kort peka på ett antal mer grundläggande samhällsförändringar som också har påverkat villkoren för styrningen, organiseringen och arbetssättet i staten.

Staten i ett nytt samhällslandskap

Det har förstås hänt mycket i, och runtomkring, staten under de senaste decennierna. Förändringar som på olika sätt har påverkat statsförvaltningen och dess anställda. Många av dessa förändringar är av mer grundläggande slag, varav en del är *politiska*. Exempelvis har vi sedan slutat av 1970-talet kunnat bevittna allt tätare regeringsskiften och alltmer komplicerade parlamentariska lägen, där minoritetsregeringar har fått styra riket på basis av allt osäkrare riksdagsmandat. Det har även blivit vanligare med olika typer av överenskommelser mellan regeringsmakt och opposition, vilket påverkar handlingsutrymmet för förvaltningens arbete. Det så kallade januariavtalet från 2019 utgör ett tydligt exempel.

Samtidigt har politiken internationaliserats, med innebörden att stater i allt större utsträckning har kommit att omfattas av överstatliga och transnationella regleringar och granskningar.[7] Privat reglering genom standarder har också blivit allt vanligare.[8] Detsamma gäller så kallad

---

[7] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*, Jacobsson, B. & Sundström, G. 2020. *Tjugofem år av gemenskap. Statsförvaltningen och den Europeiska unionen.*

[8] Brunsson, N. & Jacobsson, B. 1998. *Standardisering*, Gustafsson, I. 2017. *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som global styrregim.*

mjuk reglering, det vill säga mål, rekommendationer, överenskommelser, strategier, handlingsprogram med mera.

Dessa politiska förändringar har ackompanjerats av olika *ekonomiska* förändringar. Minskade budgetutrymmen och återkommande statsfinansiella utmaningar har inneburit åtstramningar och besparingskrav för många myndigheter. Offentliga åtaganden har på ett alltmer systematiskt sätt kommit att prövats i grunden. Statens kaka är inte längre lika säker som den en gång var, och myndigheter kommer och går på ett helt annat sätt än tidigare.[9]

De *teknologiska* landvinningarna har märkts också inom staten, med en kraftfull utveckling vad gäller informations- och kommunikationssystem. Internet har revolutionerat tillvaron också för statstjänstemannen. Digitalisering är i dag någonting som alla myndigheter arbetar med för att effektivisera såväl sitt interna arbete som utbytet med medborgarna. För detta arbete finns även en särskild myndighet, Myndigheten gör digital förvaltning (Digg), med uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.

Till detta kommer också olika *sociala* förändringar. Det rör sig dels om demografiska förändringar, med bland annat en åldrande befolkning, en alltmer avfolkad landsbygd och en växande andel utrikesfödda svenskar, dels om fluktuerande migrationsströmmar samt växande ekonomiska klyftor och ökande segregering i samhället.[10] Till detta kommer samhällets tilltagande individualisering.[11] Det gäller exempelvis idéer om mer upplysta medborgare, med förmåga att välja och ta eget ansvar för sina val; idéer som ofta paras med idéer om stärkt ansvarstagande för

---

[9] Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*.

[10] Al-Baldawi, R. 2014. *Migration och anpassning. Den okända resan*, Mintesion, N. & Righard, E. 2015. Social*t arbete och migration*.

[11] Ebert, N. 2016. *Individualisation at Work. The Self Between Freedom and Social Pathologies*, Sörbom, A. 2005. *När vardagen blir politik*.

individen.[12] Dessa idéer om ett stärkt individuellt ansvarstagande har också kommit att gälla alltmer inom det offentliga; något som har accentuerats via en delvis förändrad medialogik, där den enskilda politikern och den enskilda statstjänstemannen har hamnat under luppen på ett helt annat sätt än tidigare.[13]

Förvaltningspolitiska reformer

Det finns således en rad samhällsförändringar av mer grundläggande karaktär som har påverkat arbetsvillkoren för de statsanställda. Visserligen är dessa förändringar i viss utsträckning föranledda av politiska beslut, men det rör sig inte om beslut riktade direkt mot förvaltningens organisation eller de statsanställdas arbetssätt. Under de senaste decennierna har det emellertid även fattats politiska beslut med just sådan inriktning, det vill säga förvaltningspolitiska beslut.[14] Sådana beslut borde vara av särskilt intresse för dem som intresserar sig för statens omvandling och de utmaningar som statsförvaltningen står inför. Det är i förvaltningspolitiken riksdag och regering kan föra mer direkta resonemang om hur de ser på de statliga myndigheterna och dess anställda: hur dessa bör agera gentemot varandra och gentemot medborgarna, vilka värden de bör vägledas av i sin dagliga verksamhet och hur myndigheterna bör organiseras med avseende på ledningsformer, finansiering, styrning med mera.

Förvaltningspolitiska beslut kan sannolikt spåras ända tillbaka till statsförvaltningens tillblivelse. Samtidigt saknade förvaltningspolitiken länge de olika institutionella arrangemang som kännetecknar etablerade politikområden, såsom särskilda förvaltningspolitiska program, myndigheter, departement, ministrar och så vidare. Det är i stället rimligt att beskriva statsförvaltningen som uppbyggd sektor för sektor. Det var först

---

[12] Vamstad, J. & Stenius, K. 2015. *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten*.

[13] Pollack, E. 2016. Mediedrev och politiska skandaler, i Almquist, K. (red.). *Medielandskapet*, Strömbäck, J. 2008. Medialisering och makt: En analys av mediernas politiska påverkan, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 385–406.

[14] Förvaltningspolitik brukar definieras som *idéer och åtgärder som riksdag och regering riktar mot hela (eller stora delar av) förvaltningens organisation och arbetssätt* (Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati & Byråkrati).*

vid mitten av 1970-talet som förvaltningspolitiken började få den bredd, djup, systematik och uthållighet som präglar andra politikområden. Vid denna tid tilltog försöken att bedriva ”politik på tvären”, med bredare, sektorsövergripande program och åtgärder.[15] Då föddes den ”moderna” förvaltningspolitiken.[16]

Det som skedde i Sverige skedde också i många andra länder. Det var inte bara så att många OECD-länder vid denna tid allmänt kom att stärka sin förvaltningspolitik, utan denna politik kom också att få ett likartat innehåll.[17] Den engelska statsvetaren Christopher Hood skulle kring 1990 sammanfatta denna förvaltningspolitiska reformrörelse i begreppet New Public Management (NPM).[18] I dag finns det en omfattande forskning som rör NPM, såväl dess idémässiga grunder som dess konkreta åtgärder och konsekvenserna av dessa.[19]

Eftersom NPM är ett analytiskt begrepp, ämnat att fånga många olika förvaltningspolitiska reformer i ett stort antal länder, är det tämligen sammansatt. Det finns ingen gemensam, auktoriserad definition av begreppet. NPM:s idégrund kan sägas bestå i en allmän övertygelse om att skillnaderna mellan offentlig och privat sektor inte är så viktiga och att offentliga och privata organisationer både bör och kan organiseras och arbeta på ett likartat sätt. Näringslivet och företaget är normbildande för förvaltningen och myndigheten. Med start i Reaganadministrationen i USA och Thatchers regering i Storbritannien, och med Nya Zeeland som

---

[15] Häggroth, S. 1990. Politik på tvären, i Häggroth, S, Birgersson, B-O, Bäck, H & Bladh, A. *Stat och kommun i förvandling: Fyra uppsatser tillägnade Gunnar Wallin*, Mellbourn, A. 1986. *Bortom det starka samhället.*

[16] Premfors m.fl. 2009.

[17] Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform. A Comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, s. 5-9.

[18] Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons, i *Public Administration*, 69:1.

[19] Pierre, J. & Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*, Lynn, L. E. 2006. *Public Management: Old and New*, Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) 2007. *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*, Karlsson, T. 2017. *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?*

ett slags försöksverkstad och spjutspets,[20] kom denna grundidé under 1980- och 1990-talen att generera ett stort antal konkreta åtgärder runt om i världen, också i Sverige.[21] Åtgärderna kan delas in i två huvudkategorier, där den första riktade in sig på förvaltningens omfattning och funktioner och den andra på förvaltningens styrning och ledning.

Marknadisering

De förstnämnda åtgärderna har sammanfattats under beteckningar som *marknadisering* och *renodling* och har handlat om att koncentrera statens verksamhet till vissa områden och till vissa uppgifter och roller.[22] Redan 1989 formulerade den socialdemokratiska regeringen de första generella idéerna om att rulla tillbaka staten och koncentrera den till det som kom att benämnas ”kärnverksamheterna”.[23] Regeringen började således föra över till marknaderna verksamheter som den ansåg kunde, och borde, konkurrensutsättas. Regeringen började också separera beställarrollen från producentrollen och pröva entreprenader och upphandling på marknaderna som alternativ till verksamhet i offentlig regi. Konkurrens blev den överordnade samordningsmekanismen i samhället. Och det betydde inte bara att verksamheter så långt som möjligt skulle föras över från staten till marknaderna, utan även att mer konkurrens skulle införas i staten, där den delvis skulle ersätta statens traditionella samordningsmekanism – hierarki.

Idén om renodling och koncentration till kärnverksamheter vetter ytterst mot det som brukar benämnas nattväktarstaten, där staten i huvudsak

---

[20] Premfors, R. 1996. *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, Score Working Paper, 1996:4.

[21] Lind, R. 2006. *Moderna myndigheter? Utvecklingstendenser på förvaltningsarenan*, Lind, R. 2014. Förändringsprocesser på förvaltningsarenan, i Jacobsson, B & Sundström, G. (red.). *Demokrati och byråkrati. En festskrift till Rune Premfors,* Sundström, G. 2016. ”Administrative Reform”, i Pierre, J. (red.). *Oxford Handbook on Swedish Politics*, Ahlbäck Öberg, S. 2018. Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningssamhället, i Dahlström, C. (red.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*, Karlsson 2017.

[22] Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6–5, Statskontoret 2016. *Renodling av statlig verksamhet.*

[23] Andersson m.fl. 2017.

ansvarar för uppgifter som rör rikets inre och yttre säkerhet, det vill säga polis, försvar, rättsväsende och skatteuppbörd. Där är vi inte i dag. Renodlingen av statens verksamheter har dock inneburit att allt fler tjänster upphandlas på marknaden. För trots att en hel del av det som tidigare sköttes offentligt nu utförs av privata aktörer är många av dessa verksamheter fortfarande offentligt finansierade.[24] Det har också ställts ökade krav på granskning, för att se till att avreglerade marknader fungerar effektivt och att offentliga medel förvaltas väl av de privata utförarna.[25] Offentlig upphandling och tillsyn har därmed kommit att bli en allt viktigare del av statens kärnverksamhet. I takt med att insikter har vunnits om att de avreglerade marknaderna många gånger har svårt att fungera i enlighet med de neoklassiska marknadsteorierna har staten även kommit att arbeta alltmer medvetet med andra metoder för att påverka marknaderna, till exempel reglering, sanktioner och information.[26]

Renodlingsarbetet har således lett till en omfattande upphandlings- och tillsynsverksamhet. Dessa två områden är hårt lagreglerade med omfattande inslag av myndighetsutövning, där det ofta finns möjligheter till överklaganden och domstolsavgöranden. Det förvaltningspolitiska grundvärde som idealt bör dominera den stat som kvarstår efter en långtgående renodling och marknadisering borde därför vara rättssäkerhet. Det betyder att den statsanställdas lojalitet i hög grad bör riktas mot lagen, med objektivitet, integritet, opartiskhet, oberoende och noggrannhet som främsta ledord.

Managementisering

Vi har således kunnat bevittna en mer grundläggande strukturell utveckling som går i riktning mot renodling till kärnverksamheter, kompletterad med omfattande upphandlings- och granskningsverksamhet, där rättssäkerhetsvärdet borde bli framträdande. Samtidigt har det pågått andra förvaltningspolitiska reformarbeten som inte har handlat om vilka

---

[24] Upphandlingsmyndigheten 2016:2. *Statistik om offentlig upphandling 2016*, Statskontoret 2019.

[25] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.

[26] Andersson m.fl. 2017.

sakpolitiska verksamheter staten ska syssla med – som ju renodlingsidén främst har handlat om – utan som mer har gällt hur de verksamheter som kvarstår i staten ska hanteras.

Det reformarbete som har varit mest framträdande och omfattande på detta område har sammanfattats i begrepp som *företagisering* och *managementisering*.[27] Precis som renodlingsarbetet tog detta reformarbete ordentlig fart mot slutet av 1980-talet, och dess tydligaste uttryck blev införandet av den styrfilosofi som kallas mål- och resultatstyrning. Filosofin, som fortfarande dominerar svensk statsförvaltning, rymmer starka idéer om delegering, där en bärande tanke är att det går att skilja mellan politik och förvaltning. Politik anses vara att formulera mål och visioner, och det ska politikerna syssla med. Valen av medlen för att uppnå dessa mål och visioner ses som administration, och är därför ämnat för de opolitiska tjänstemännen att hantera och besluta om.[28]

Införandet av mål- och resultatstyrning har bland annat kännetecknats av att staten har hämtat in en hel begreppsapparat från näringslivet och managementlitteraturen, med sådant som produktivitet, verksamhetsmål, resultatredovisningar, återrapporteringskrav, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer och kunder. Under de senaste decennierna har myndigheterna också successivt byggt ut sina ekonomifunktioner till större enheter och avdelningar ofta ledda av ekonomiutbildade chefer och controllers. Chefer som i regel har plats i verksledningar, staber och direktioner.[29]

Raka befäl- och ansvarslinjer har eftersträvats. Myndigheterna har tilldelats egna mål, eget resultatansvar, de gör egna årsredovisningar, egna verksamhetsplaner med mera. Målen och resultatkraven bryts också

---

[27] Furusten, S, & Lerdell, D. 1998. Managementisering av förvaltningen, i Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer,* Forssell, A. & Jansson, D. 2000. *Idéer som fängslar: Recept för en offentlig reformation,* Brunsson, N. 2011. Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld, i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red.). *Ledning av företag och förvaltningar: former, förutsättningar, förändring.*

[28] Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv.*

[29] Hall, P. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning,* Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället.*

ofta ned i enhetsspecifika mål och resultatkrav. Idealt ska målen vara SMART:a, det vill säga Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta.[30] Verksamheternas resultat ska sedan noga följas upp på de olika nivåerna och aggregeras uppåt och läggas till grund för beslut om nya mål på olika beslutsnivåer.

Med idén om raka och tydliga befäl- och ansvarslinjer har också följt en idé om ett stärkt och tydligare ledarskap.[31] Ledarskap har blivit viktigare. Det som har eftersträvats är ett mer samordnat och kraftfullt handlande i organisationen. Som chef gäller det bland annat att klargöra prioriteringar, koppla samman kompetenser, bygga slagkraftiga team samt utveckla och ”coacha” medarbetarna. Chefen ska fungera som förebild för medarbetarna genom att låta sina värderingar och förhållningssätt återspeglas i ledarskapet; medarbetarna ska både vägledas och inspireras av chefen. Egenskaper som social kompetens, karisma och image värderas därför högt.[32] Samtidigt har chefskapet blivit en alltmer tydlig profession, vilket bland annat har tagit sig uttryck i att avdelnings- och enhetschefer i allt högre utsträckning rekryteras externt och är utbildade i just chefs- och ledarskap.[33]

Parallellt med detta har myndigheterna också stärkt sina personal- och informationsavdelningar, eller HR- respektive PR-avdelningar som de numera ofta kallas. Detta har tagit sig olika uttryck. Bland annat har myndigheter skaffat sig egna visioner, egna värdeord, egna loggor och egna hemsidor. Man försöker på olika sätt skapa en attraktiv bild av

---

[30] ESV 2006:7. *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.*

[31] Holmberg, I. & Henning, R. 2003. *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*.

[32] Holmqvist, M. 2017. *Karisma och social kompetens överröstar djup sakkunskap*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 4 februari.

[33] Hall 2012.

organisationen. Genom att sticka ut och betona det egna och unika vill myndigheter locka både arbetskraft och ”kunder”.[34]

Det förvaltningspolitiska grundvärde som det här reformarbetet vetter mot är inte rättssäkerhet utan (organisatorisk) kostnadseffektivitet. Det handlar om att uppnå politiskt uppsatta organisationscentrerade mål på det smartaste och billigaste sättet. Statstjänstemannen ska vara lojal mot den egna organisationen och organisationens egna och mer verksamhetsnära mål, som i regel formuleras i särskilda måldokument. Flitigt förekommande ledord är resultat, service, rationalisering, flexibilitet, handlingskraft, affärsmässigt och kostnadsmedvetet.

Utmaningar

Renodlingen och managementiseringen är tveklöst de två förvaltningspolitiska reformarbeten som har påverkat förvaltningen mest under de senaste decennierna, och de utgör som vi har nämnt NPM:s båda ”ben”. De har format såväl strukturer och arbetssätt som identiteter och rolluppfattningar hos chefer och anställda. De exakta effekterna av reformarbetena är svåra att fastställa.[35] Klart är dock att reformerna har debatterats under lång tid, både i och utanför förvaltningen. Och medan det i denna debatt knappast finns någon som hävdar att reformerna har varit rakt igenom misslyckade och obehövliga, torde det heller inte finnas någon som menar att de har varit rakt igenom lyckade och oumbärliga. Mellan dessa ytterlighetsståndpunkter tycks det finnas lika många uppfattningar som bedömare.

Tillskyndarna av NPM brukar framhålla att reformerna har skapat en mer lättstyrd, flexibel och samhällstillvänd stat. Den tröghet och stelbenthet som anses ha präglat den gamla tidens förvaltning sägs ha trängts undan

---

[34] Forssell, A. & Norén, L. 2012. Kunden i kundvalsmodellen. Om konstitueringen av en kund i primärvården, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2), Rehnberg, S. 2017. Kulturbärande ord: nycklar till verket, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*, Fredriksson, M., Schillemans, T. & Pallas, J. 2015. Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media, i *Public Administration* 93 (4).

[35] Pollitt, C. 2001. Convergence: The Useful Myth, i *Public Administration*, 79(4), Hartman, L. (red.) 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

till förmån för värden som lyhördhet, service och nytänkande. Kontrollen över ekonomin sägs också ha ökat i takt med att de ekonomiadministrativa styrsystemen moderniserats och de statsanställda blivit mer kostnads- och resultatmedvetna.

Kritikerna brukar i stället peka på att strävan efter att göra myndigheterna mer lika privata företag har stärkt myndigheternas identitet på ett sätt som inte har varit ämnat. Fokus på den egna organisationen, de egna målen och den egna verksamheten har kommit att dominera på ett sätt som har bidragit till att försvaga de krafter som håller samman den statliga förvaltningen som helhet.[36] Den enskilda medarbetaren tenderar att se sig allt mindre som en statsanställd som arbetar på uppdrag av statsmakterna i syfte förverkliga medborgarnas behov och önskningar och alltmer som en tjänsteman i vilken organisation som helst. Kritiker anser att utvecklingen har medfört att myndigheterna fjärmat sig från varandra, och fjärmat sig från politiken. Följden har blivit en organisatorisk och identitetsmässig *fragmentering*.[37]

Den starka idén om att efterlikna företag i allmänhet, och fokuseringen på raka befäls- och ansvarslinjer i synnerhet, anses också ha trängt undan grundläggande värden som objektivitet, saklighet och integritet. I sin iver att uppnå myndighetens, enhetens eller individens egna mål – inte sällan i samarbete med privata konsulter som arbetar under andra regler och normer – anses de anställda ha fått allt *svårare att följa sin etiska kompass*. Allt oftare tycks löpsedlar och tidningars förstauppslag handla om korruptionsskandaler i staten och visa bilder på molokna chefstjänstemän, på väg till någon minister för uppsträckning, eller till KU för något förhör.[38] Samtidigt hävdas det att medarbetarna längre ned i förvaltningshierarkin blir allt mindre benägna att säga ifrån när de anser att en chef eller medarbetare har agerat på ett sätt som de bedömer som

---

[36] SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten*, s.24.

[37] SOU 1997:57, Matthews, F. 2013. *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*, Christensen och Lægreid 2007, Bogdanor, V. (red.) 2005. *Joined-Up Government*, Statskontoret 2005:3. *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*

[38] Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1.

olagligt, oetiskt eller olämpligt; förvaltningen sägs ha ”tystnat”.[39] Den tilltagande granskning som har följt med de nya styrmodellerna anses ha verkat i samma riktning. Den uppges undergräva tilliten och skapa passiva och ängsliga tjänstemän.[40]

Nära kopplat till denna kritik om en tystnande förvaltning finns det även de som menar att NPM-reformerna har fört med sig en *avprofessionalisering* i staten. De nya styr- och kontrollsystemen ska ha lett till en omfattande byråkratisk överbyggnad, där ”organisationsexperter” via en alltmer omfattande ”dokumentstyrning” tar över och där professionella normer trängs undan.[41] Med organisationsexperterna i förarsätet och de professionella förpassade till baksätet har det, menar kritikerna, byggts upp styr- och kontrollsystem som mer tar sikte på verksamhet som är förhållandevis lätt att beskriva och mäta, medan annan – många gånger viktigare men mer svårfångad – verksamhet tenderar att falla utanför systemen.[42] Styrning av enheter blir viktigare än styrning av verksamheter, och jakten på ansvar viktigare än jakten på en effektivt organiserad stat.[43]

---

[39] Lundquist 1998, Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*.

[40] de Bruijn, H. 2002. *Managing Performance in the Public Sector*, Tarschys, D. 2002. ’*Huru skall statsvercket granskas?’ – om riksdagen och den demokratiska kontrollen*. Rapport till ESO, Ds 2002:58, Gregory, R. 2006. Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector, i Christensen, T. och Lægreid, P. (red.). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Lindgren, L. 2014. *Nya utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*.

[41] Evetts, J. 2009. New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, i *Comparative Sociology*, 8(2), Exworthy, M. & Halford, S. (eds.) 1999. *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Agevall, L., Jonnergård, K & Krantz, J. 2017. *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentsstyrning av professioner*, Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y & Stenlås, N. 2016. Professions Under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

[42] Nelson Espeland, W. & Sauder, M. 2007. Ranknings and reactivity: How public measures recreate social worlds, i *American Journal of Sociology*, 113(1), Svärdsten, F. 2012. *Constituting performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*, Bornemark, J. 2018. *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsherravälde.*

[43] Jacobsson m.fl. 2019.

Kritiker menar också att de omfattande ekonomiadministrativa systemen – i form av tjänster, funktioner, enheter, regler, planeringsprocesser, granskningar och olika mål- och redovisningsdokument – har genererat vad som har kommit att kallas en *”managementbyråkrati”*[44] och ett *”administrationssamhälle”*.[45] En byråkrati som kostar mycket pengar och som rent resursmässigt tränger undan kärnverksamheten.

Motstrategier

Många forskare menar att det förvaltningspolitiska reformarbete som har bedrivits under de senaste 40 åren i hög grad kan förstås som en ”modernisering”, där verksamheterna har anpassats till sådana föreställningar, normer och krav som har varit dominerande i samhället.[46] I mer begränsad utsträckning har reformarbetet utgått från den speciella typ av organisation som förvaltningen är. Kritikerna menar att reformarbetet i betydligt högre grad måste utgå från en grundläggande diskussion om vad som särskiljer offentlig verksamhet från annan verksamhet och från hur förutsättningarna för styrning av offentliga och privata organisationer skiljer sig åt.[47] Vad betyder det exempelvis för styrningen att förvaltningar, till skillnad från företag, har pengar som medel och inte mål? Vad betyder det att de ytterst leds av politiker som vanligtvis är lekmän och som ofta måste söka kompromisser. Politiker som dessutom ogärna vill binda sig genom att formulera sig alltför precist och alltför tidigt i processer, men som samtidigt av politiska skäl ibland behöver involvera sig i detaljfrågor? Vad betyder det för styrningen att förvaltningar, jämfört med privata företag, ofta hanterar mer komplexa problem med många fler aktörer inblandande, där orsakssamband mellan åtgärder och effekter är notoriskt svåra att spåra? Och vad betyder det för

---

[44] Hall 2011.

[45] Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

[46] Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations: The example of public sector reform, i *Organization Studies*, 21(4), Lind 2014.

[47] Lundquist 1998 och 2012, Orazi, D. C., Turrini, A. & Valotti, G. 2013. Public sector leadership: New perspectives for research and practice, i *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), Diefenbach, T. 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’, i *Public Administration*, 87(4), Jacobsson m.fl. 2015.

styrningen att statstjänstemännen med iakttagande av objektivitet och saklighet ska lyda lagen, samtidigt som de ska vara lojala mot politikerna, ta hänsyn till brukarna och tillämpa sina professionella kunskaper?

Regeringen har förvisso inte stått handfallen inför de iakttagna problemen. Senare års förvaltningspolitik har haft inslag som går att tolka som ett slags motstrategier till NPM. Exempelvis har regeringen försökt motverka fragmentering och suboptimeringar genom att efterlysa mer samordning inom staten och mer samverkan mellan staten och det omgivande samhället. Den grundläggande idén med en sådan stärkt ”nätverksförvaltning” är att man ska ”poola resurser” från olika organisationer – både offentliga och privata – och samtala kring hur politik ska utformas och genomföras för att nå bästa resultat. Här är det inte den enskilda myndigheten och dess mål som ska stå i fokus för det kreativa utbytet mellan organisationer och personer som deltar i nätverkandet, utan i stället ska ”innovationskraften” riktas mot de samhällsproblem som myndigheterna är satta att hantera. Det har talats om en förbättrad systemsyn, där de anställdas lojalitet ska riktas mot det gemensamma åtagandet, snarare än den egna organisationen.[48]

Även om regeringen alltså har understrukit behovet av samordning och samverkan har detta reformarbete inte fått samma kraft som renodlingen och managementiseringen. De konkreta åtgärderna för att åstadkomma en nätverksförvaltning har varit jämförelsevis få. Nätverksförvaltningen tenderar dessutom att skapa nya problem. Till skillnad från idéerna om renodling och managementisering, som betonar avgränsade och tydligt styrda organisationer, innebär en nätverksförvaltning mer porösa och otydliga gränser gentemot omvärlden. Såväl beslutsfattandet som verkställandet av besluten tenderar att bli mer informellt i nätverks-förvaltningen. Det är många gånger oklart vem som får access till nätverken, hur arbetsformerna ser ut och vem som bestämmer.[49] Vem bär ansvar för de beslut som fattas, och vilken rättslig status har de dokument

---

[48] Se t.ex. SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

[49] Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2009. *Samhällsstyrning i förändring*, Qvist, M. 2017. Meta-Governance and Network Formation in Collaborative Spaces of Uncertainty: The Case of Swedish Refugee Integration Policy, i *Public Administration*, 95:(2).

som kommer ur dessa samverkansprocesser? Dokument med benämningar som överenskommelser, måldokument, strategier med mera.[50] Mycket talar också för att de aktörer som redan är starka och kan artikulera sina intressen blir ännu starkare genom dessa informella nätverk, medan mindre och svagare grupperingar, på grund av begränsade resurser eller oförmågor att formulera sina intressen, får svårare att delta och hävda sina intressen.[51]

Även den nuvarande regeringens så kallade tillitsreform kan ses som en motreaktion till NPM. Syftet är att gå ”bortom NPM”, som det uttrycktes av socialdemokratiska företrädare inför valet 2014.[52] Regeringen betonar att vi måste sätta ökad tillit till de professionella.[53] I det syftet har den sagt sig vilja avreglera de offentliga verksamheterna och ta bort stora delar av det ekonomiadministrativa regelverk som vuxit fram inom ramen för resultatstyrningen och som uppges tynga de offentliganställda och hålla dem borta från deras egentliga arbetsuppgifter.[54] Genom detta professionsinriktade reformarbete ska statstjänstemannens lojalitet riktas mer direkt mot medborgaren, med ledord som sakkunskap, erfarenhet, problemlösning och oberoende.

Efter alla vittnesmål och reportage om så kallade pinnjakter och tjänstemän som dignar under administrativa bördor av olika slag kan det vara lätt att sympatisera med idén om att ge de offentliganställda ökad

---

[50] Gavelin, K. 2018. *Translating 'dialogue'. An interpretive study of attempts to reform civil society involvement in welfare decision making in Sweden*, Statskontoret 2018. *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*

[51] Se t.ex. Sörbom, A. 2010. Organizing participation. Establishing a discourse of local democratic governance for young people in Sweden, i Sundström, G., Soneryd, L. & Furusten, S. (red.). *Organizing democracy. The Construction of Agency in Practice*.

[52] Löfven, S. 2013. *Välfärdens yrken måste få sin status åter*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 15 november, Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*, PM 2014-09-05.

[53] Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*, Regeringen 2017. ”Tillitsreformen”, *regeringen.se*, hämtad 2018-02-02. http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/

[54] Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1/2015, Ahlbäck Öberg m.fl. 2016.

handlingsfrihet.[55] Samtidigt har det i debatten väckts frågor om vad detta slags professionalisering egentligen kommer att leda till.[56] Kritiker anser inte bara att det allmänt är höljt i dunkel vad som ska ersätta etablerade styr- och kontrollsystem, utan de varnar också för att släppa på kontrollen av de offentliganställda, eftersom det inte går att ställa höga krav på myndigheter och tjänstemän om det saknas granskningssystem med fullödiga och heltäckande resultat- och kvalitetsmått. I botten finns här en betydande misstänksamhet mot de offentliganställda och en oro för att en minskad styrning och kontroll kommer att lämna alltför mycket makt åt dem. Följden skulle då kunna bli att offentliganställda kommer att driva verksamheten åt ett håll som enbart gynnar dem själva.[57] Tillit tolkas av dessa kritiker som naivitet.

En mångbottnad förvaltningspolitik

Genomgången visar att våra folkvalda politiker har velat förändra statsförvaltningen i ett antal avseenden under de senaste decennierna. På ett mer övergripande strukturellt plan har de eftersträvat en mer renodlad stat dominerad av verksamheter som är hårt lagreglerade och som rymmer betydande inslag av myndighetsutövning, där rättssäkerhetsvärdet borde väga tungt. Samtidigt har politikerna velat göra myndigheterna mer företagslika med starkt fokus på myndigheternas egna mål och resultat, där det interna ledarskapet och myndigheternas inre effektivitet betonas. I en strävan att hitta nya och bättre sätt att hantera olika gränsöverskridande problem har regeringen under senare tid understrukit betydelsen av att myndigheterna samverkar mer med varandra och med andra kringliggande organisationer. Enligt den nuvarande regeringen ska också tilliten till myndigheternas egna professionella bedömningar öka;

---

[55] Se t.ex. Zaremba, M. 2013. *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*, Jansson, B., Nitz, L & Wedin, M. 2013. *Våra yrken har kidnappats av ekonomers modeller*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 24 juni, Elvander, J. 2013. *Så styr vinsttänkandet också inom högskolan*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 juni, Holgersson, S. 2014. *Polisen bakom kulisserna*, Hall 2011, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

[56] Se t.ex. Eklund, K. & Kelman, S. 2013. *Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november, Bringselius, L. 2015. Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 21 juni.

[57] Widmalm, S. 2016. After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent Theory, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

vetenskap och erfarenhetsbaserat lärande ska vara ledstjärnor för myndigheternas arbete. Utvecklingen sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 1. Olika aspekter av fyra centrala förvaltningspolitiska reformarbeten sedan 1980-talet.

	Marknadisering (1985-)	Managementisering (1985-)	Nätverkisering (2000-)	Professionalisering (2014-)
Reformidé	Kärnverksamheter	Resultatstyrning	Samverkan	Tillit
Förvaltningens karaktär	Nattväktarstat + upphandling	Företagslik	Nätverks-förvaltning	Expertförvaltning
Ledord	Objektivitet Likabehandling Integritet Oberoende Förutsägbarhet	Produktivitet Service Kreativitet Affärsmässighet	Samordning Samsyn Samverkan Samtal Innovation	Sakkunnighet Erfarenhet Problemlösning Oberoende
Lojal mot	Lagen	Organisationen	Åtagandet	Medborgaren
Förebild	Domaren	Managern	Samordnaren	Experten
Kärnvärde	Rättssäkerhet	Inre effektivitet	Yttre effektivitet	Professionalitet
Huvudproblem	Hybridisering	Fragmentering	Informalisering	Maktkoncentration

Hur allt detta landar i den enskilda myndigheten, och hos enskilda statstjänstemannen, är i slutändan en empirisk fråga. Medan reformerna kan ha haft stor påverkan på organisation, arbetssätt, personal och styrning inom vissa områden och myndigheter kan de ha gått mer obemärkt förbi inom andra områden och myndigheter. Detta samman-hänger med vilken typ av verksamhet en förvaltning arbetar med, men även med dess historia och erfarenhet.[58] Alla verksamheter har dock haft att förhålla sig till dessa olika förvaltningspolitiska reformarbeten.

[58] Jfr Jacobsson m.fl. 2019.

Referenser

Agevall, L., Jonnergård, K & Krantz, J. 2017. *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentsstyrning av professioner.*

Ahlbäck Öberg, S. 2018. Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningssamhället, i Dahlström, C. (red.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem.*

Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y & Stenlås, N. 2016. Professions Under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

Al-Baldawi, R. 2014. *Migration och anpassning. Den okända resan*.

Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten.*

Bogdanor, V. (red.) 2005. *Joined-Up Government*.

Bornemark, J. 2018. *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsherravälde.*

Bringselius, L. 2015. Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 21 juni.

de Bruijn, H. 2002. *Managing Performance in the Public Sector.*

Brunsson, N. 2011. Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld, i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red.). *Ledning av företag och förvaltningar: former, förutsättningar, förändring*.

Brunsson, N. & Jacobsson, B. 1998. *Standardisering*.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations: The example of public sector reform, i *Organization Studies*, 21(4).

Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) 2007. *Transcending New Public Management*. *The Transformation of Public Sector Reforms*.

Diefenbach, T. 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’, i *Public Administration*, 87(4).

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Ebert, N. 2016. *Individualisation at Work. The Self Between Freedom and Social Pathologies*.

Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara.*

Eklund, K. & Kelman, S. 2013. *Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november.

Elvander, J. 2013. *Så styr vinsttänkandet också inom högskolan*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 juni.

ESV 2006:7. *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.*

Evetts, J. 2009. New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, i *Comparative Sociology*, 8(2).

Exworthy, M. & Halford, S. (eds.) 1999. *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*.

Forssell, A. & Jansson, D. 2000. *Idéer som fängslar: Recept för en offentlig reformation.*

Forssell, A. & Norén, L. 2012. Kunden i kundvalsmodellen. Om konstitueringen av en kund i primärvården, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2).

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

Fredriksson, M., Schillemans, T. & Pallas, J. 2015. Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media, i *Public Administration* 93 (4).

Furusten, S, & Lerdell, D. 1998. Managementisering av förvaltningen, i Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer.*

Gavelin, K. 2018. *Translating 'dialogue'. An interpretive study of attempts to reform civil society involvement in welfare decision making in Sweden.*

Gregory, R. 2006. Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector, i Christensen, T. och Lægreid, P. (red.). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State.*

Gustafsson, I. 2017. *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som global styrregim.*

Hall, P. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*.

Hartman, L. (red.) 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

Holgersson, S. 2014. *Polisen bakom kulisserna*.

Holmberg, I. & Henning, R. 2003. *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*.

Holmqvist, M. 2017. *Karisma och social kompetens överröstar djup sakkunskap*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 4 februari.

Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons, i *Public Administration*, 69:1.

Häggroth, S. 1990. Politik på tvären, i Häggroth, S, Birgersson, B-O, Bäck, H & Bladh, A. *Stat och kommun i förvandling: Fyra uppsatser tillägnade Gunnar Wallin*.

Häggroth, S. 2015. *Staten och kommunerna.*

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.

Jacobsson, B. & Sundström, G. 2020. *Tjugofem år av gemenskap. Statsförvaltningen och den Europeiska unionen.*

Jansson, B., Nitz, L & Wedin, M. 2013. *Våra yrken har kidnappats av ekonomers modeller*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 24 juni.

Karlsson, T. 2017. *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?*

Lind, R. 2006. *Moderna myndigheter? Utvecklingstendenser på förvaltningsarenan.*

Lind, R. 2014. Förändringsprocesser på förvaltningsarenan, i Jacobsson, B & Sundström, G. (red.). *Demokrati och byråkrati. En festskrift till Rune Premfors.*

Lindgren, L. 2014. *Nya utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*.

Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*.

Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*.

Lynn, L. E. 2006. *Public Management: Old and New.*

Löfven, S. 2013. *Välfärdens yrken måste få sin status åter*, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 15 november.

Matthews, F. 2013. *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*.

Mellbourn, A. 1986. *Bortom det starka samhället.*

Mintesion, N. & Righard, E. 2015. Social*t arbete och migration*.

Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1/2015.

Nelson Espeland, W. & Sauder, M. 2007. Ranknings and reactivity: How public measures recreate social worlds, i *American Journal of Sociology*, 113(1).

Orazi, D. C., Turrini, A. & Valotti, G. 2013. Public sector leadership: New perspectives for research and practice, i *International Review of Administrative Sciences*, 79(3).

Pierre, J. & Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*.

Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2009. *Samhällsstyrning i förändring*.

Pollack, E. 2016. Mediedrev och politiska skandaler, i Almquist, K. (red.). *Medielandskapet.*

Pollitt, C. 2001. Convergence: The Useful Myth, i *Public Administration*, 79(4).

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform. A Comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*.

Premfors, R. 1996. *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, Score Working Paper, 1996:4.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati & Byråkrati*.

Qvist, M. 2017. Meta-Governance and Network Formation in Collaborative Spaces of Uncertainty: The Case of Swedish Refugee Integration Policy, i *Public Administration*, 95:(2).

Regeringen 2017. ”Tillitsreformen”, regeringen.se, hämtad 2018-02-02. http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/

Rehnberg, S. 2017. Kulturbärande ord: nycklar till verket, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.

RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.*

Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*, PM 2014-09-05.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten*.

SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

SKL 2018, *Ekonomirapport, december 2018*.

Statskontoret 2005:3. *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

Statskontoret 2016. *Renodling av statlig verksamhet*.

Statskontoret 2018. *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*

Statskontoret 2019:2 *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6–5.

Strömbäck, J. 2008. Medialisering och makt: En analys av mediernas politiska påverkan, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4.

Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*.

Sundström, G. 2016. ”Administrative Reform”, i Pierre, J. (red.). *Oxford Handbook on Swedish Politics*.

Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1.

Svärdsten, F. 2012. *Constituting performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*.

Sörbom, A. 2005. *När vardagen blir politik.*

Sörbom, A. 2010. Organizing participation. Establishing a discourse of local democratic governance for young people in Sweden, i Sundström,

G., Soneryd, L. & Furusten, S. (red.). *Organizing democracy. The Construction of Agency in Practice*.

Tarschys, D. 2002. ’*Huru skall statsvercket granskas?’ – om riksdagen och den demokratiska kontrollen*. Rapport till ESO, Ds 2002:58.

Upphandlingsmyndigheten 2016:2. *Statistik om offentlig upphandling 2016*.

Vamstad, J. & Stenius, K. 2015. *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten*.

Widmalm, S. 2016. After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent Theory, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

Zaremba, M. 2013. *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*.

2 Perspektiv på politisk styrning

Göran Sundström

Inledning

Under senare år har regeringen pekat på behovet av att utveckla en mer verksamhetsanpassad styrning i staten. Idén är att olika styrformer ska kombineras på skilda sätt beroende på verksamheternas karaktär, för att på så sätt skapa bästa möjliga förutsättningar för förvaltningen att förverkliga regeringen politik. I regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition från 2010 lyfts behovet av verksamhetsanpassning tydligt fram:

> Styrningen av statlig verksamhet utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.[59]

Idén om en mer strategisk styrning har också plockats upp av regeringen Löfvén, som i sin regeringsförklaring 2014 angav att ”[n]ya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas.” Regeringen anser att denna ”nya styrning av välfärden” ska leda bort från New Public Management (NPM) och medföra en minskad detaljreglering och kontroll av förvaltningen, med syfte att lätta de administrativa bördorna för de offentliganställda och öka deras handlingsutrymme.[60] I direktiven till Tillitsdelegationen understryker regeringen också behovet av att utveckla ”en mer tillitsbaserad styrning” och ”modeller” för styrning baserad på tillit.[61]

---

[59] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96.

[60] Sundström, G. 2016. Strategisk styrning bortom NPM, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1, s. 145–177.

[61] Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*. Se även Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*.

Idén om verksamhetsanpassad styrning är inte ny. Redan när regeringen introducerade mål- och resultatstyrningen i staten i slutet av 1980-talet framhöll den betydelsen av kompetens, attityder, målmedvetenhet och tålamod för att reformen skulle lyckas. I 1987 års så kallade verksledningsproposition skrev regeringen att erfarenheter skulle ”tillåtas vinnas och omsättas i praktiken”.[62] I 1988 års kompletteringsproposition, där mål- och resultatstyrningen formellt sjösattes, upprepades dessa propåer. Regeringen framhöll att det kunde ta tid för styrmodellen att finna sina rätta former. Därför borde utvecklingsarbetet bedrivas med ”verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism”:[63]

> Förändringarna måste genomföras stegvis och nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras. Det är således inte fråga om att införa en viss given lösning. Det handlar snarare om att påbörja ett arbete i en viss riktning där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning.[64]

I praktiken har det inte blivit så mycket av den önskvärda pragmatismen. Studier visar att det har varit förtvivlat svårt att åstadkomma verksamhetsanpassning.[65] I stället har det funnits en grundmurad övertygelse bland ansvariga aktörer om att resultatstyrningen som en ”one size fits all”-lösning har varit var en riktig satsning. När det under genomförandet av modellen har uppstått problem har de därför genomgående tagits till intäkt för att ansträngningarna borde öka ytterligare. Problemen har gång på gång uppfattats som temporära och därmed inte lett till mer djupgående analyser och ifrågasättanden av modellens grundläggande antaganden. Kontrasten mot ett aktivt lärande har varit slående.

---

[62] Prop. 1986/87:99. *Om ledning av den statliga förvaltningen*, s. 150.

[63] Prop. 1987/88:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89 m.m.*, bil. 1, s. 69.

[64] Prop. 1987/88:150, bil. 1, s. 70.

[65] Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Lindström, S. 1997. Att kunna hålla de andra krafterna stången, i SOU 1997:15. *Det svåra samspelet: Resultatstyrningens framväxt och problematik*, SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, s. 162-163.

Det finns gott om ”klonade” utvärderingar i den förvaltningspolitiska styrningshistorien.[66] Iakttagelser och formuleringar från utvärderingar under 1970-talet har ofta varit mycket lika iakttagelser och formuleringar från utvärderingar under 1990- och 00-talen. I hög grad har samma allmänna framgångar rapporterats (och framhållits), samma konkreta problem rapporterats (och tonats ner) och samma lösningar föreslagits. Dessa lösningar har ofta identifierats genom att enbart invertera problembilderna, enligt mönstret ”det formuleras för få resultatmål (problem), vi föreslår att det formuleras fler resultatmål (lösning)”, ”orsakssambanden mellan prestationer och effekter är bristfälligt analyserade (problem), vi föreslår att orsakssambanden analyseras mer utförligt (lösning)” eller ”det är för lite verksamhetsanpassning (problem), vi föreslår mer verksamhetsanpassning (lösning)”. Vägen framåt har ofta handlat om förfiningar av modellen, fler utbildningsinsatser och uppmaningar om att visa fortsatt tålamod. Därmed har heller inte andra styrinstrument än de som ryms inom resultatstyrningen betraktats som viktiga.[67] Detta har lett till ett snävt och likriktat tänkande kring styrning.

När regeringen nu söker nya styrmodeller tycks det finnas en utbredd vilsenhet och en oförmåga bland de förvaltningspolitiska kreatörerna på Finansdepartementets förvaltningspoliska avdelning och bland många metodutvecklare på de myndigheter som har till uppgift att utveckla styrningen i staten. De verkar över huvud taget ha svårt att se andra styrformer än dem som är förknippade med mål- och resultatstyrningen.[68] Forskning visar dock att politikerna, när de vill åstadkomma förändring på ett politikområde, i praktiken ofta använder sig av en rad andra styrformer. Inom den så kallade governancelitteraturen pekas det på att politikernas styrning, mer än att styra löpande och i detalj och inom ramen för budgetprocessen, ofta handlar om att styra på distans och

---

[66] Furubo, J-E. 2003. *Why evaluations sometimes can’t be used – and why they shouldn’t*.

[67] Statskontoret 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*, Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

[68] Ett intressant undantag är dock Statskontorets rapport *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, från 2019.

indirekt. Det sker genom att slå fast övergripande problemformuleringar, mobilisera aktörer och sätta ramar för aktörernas handlande. Denna styrning har fångats i begreppet ”metagovernance”.[69]

Med utgångspunkt i forskningen om metagovernance presenteras i det följande idéer om, och former för, politisk styrning som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för en diskussion om hur en mer strategiskt och tillitsbaserad styrning som omfattar många olika styrformer skulle kunna se ut. Sist i kapitlet förs en framåtblickande diskussion där det föreslås ett antal konkreta åtgärder för att åstadkomma den önskvärda verksamhets-anpassningen av styrningen.

Staten som komplex organisation

De problem med resultatstyrningen som utredare och politiker har börjat diskutera under senare år har länge varit föremål för diskussion bland förvaltnings- och organisationsforskare. Forskarna har förklarat svårigheterna med att styra förvaltningen med NPM-orienterade styr-modeller med det faktum att moderna stater har en komplexitet utan motstycke i någon annan organisation.[70]

Många samhällsproblem som stater har att hantera är speciella till sin karaktär – de har kallats ”wicked”, vilket betyder att de är vagt definierade, instabila och i grunden omstridda.[71] Det är också svårt att uttrycka all offentlig verksamhet i termer av prestationer. Fokus tenderar

---

[69] Jessop, B. 2002. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, Sørensen, E. 2006. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance, i *American Review of Public Administration*, 36(1), Peters, B. G. 2010. Meta-Governance and Public Management, i Osborne S. P. (eds.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Capano, G., Howlett, M. & Ramesh, M. 2015. Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis, I *Journal of Comparative Policy Analysis*.

[70] Premfors, R. 1998. Den komplexa staten, i Ahrne, G. (red.). Stater som organisationer, Matthews, F. 2013. Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State.

[71] Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning, i *Policy Science*, 4(2), Head, B. W. 2008. Wicked Problems in Public Policy, i *Public Policy*, 3(2).

att riktas mot det mätbara, som långt ifrån alltid är det väsentligaste.[72] Och att spåra och isolera specifika aktiviteters effekter på otydliga och rörliga mål som fattigdom, kriminalitet och arbetslöshet är ännu svårare, inte minst eftersom sådana problem ofta påverkas av en mängd faktorer i händerna på ett stort antal aktörer – de tenderar att vara ”many hands-problems”.[73]

Men grundproblemet stannar inte vid att enskilda samhällsproblem, eller mål, är mångtydiga och instabila i sig själva. Dessutom är de olika målen många och ofta motstridiga.[74] Stater består i själva verket av många separata förvaltningar, ofta med mycket olika ambitioner, strategier och mål. Politik handlar till stor del om att finna kompromisser mellan alla dessa ambitioner och mål, och kompromisser är nästan per definition vaga; de formuleras för att passa många så att majoriteter kan skapas. Även av andra skäl vill politiker ofta inte formulera sig särskilt precist. Exempelvis kan precisa mål lätt kritiseras av politiska motståndare eller användas som tillhyggen av myndigheterna i deras budgetdialoger med regeringen. Hellre då nollvisioner. Generellt vill politiker ofta behålla ett handlingsutrymme och anpassa sin politik allteftersom processer utvecklas.[75]

Till detta ska läggas att stater hanterar en enorm mängd frågor. Man kan allmänt uttrycka det som att efterfrågan på detaljerad politik från regeringen – i form av till exempel mål och resultatkrav i myndigheters regleringsbrev, svenska ståndpunkter i EU, svar på frågor från riksdagen och krav på uttalanden från media – med råge överstiger tillgången.

---

[72] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*, Bevan, G. & Hood, C. 2006. What’s measured is what matters: Targets and gambling in the English public health care, i *Public Administration*, 84(3).

[73] Thompson, D. F. 1980. Moral responsibility of public officials: The problem of many hands, i *American Political Science Review*, 74(4).

[74] Pfeffer, J. & Salancik, G. R. 1978. The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective, March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.

[75] Gioia, D. A, Nag, R. & Corley, K. G. 2012. Visionary ambiguity and strategic change: The virtue of vagueness in launching major organizational change, i *Journal of Management Inquiry*, 21(4).

Regeringen riskerar ständigt att bli överbelastad. Det är därför den generellt försöker hålla beslut och aktiviteter – även beslutsfattande – ifrån sig genom att trycka frågor nedåt till tjänstemän på lägre nivåer i förvaltningen.[76] De nuvarande systemen, som kräver styrning av och rapportering om snart sagt varje handling, dess konsekvenser och kostnader, riskerar således inte bara att leda till att förvaltningens tjänstemän passiviseras och spenderar orimligt mycket tid åt att på skakiga grunder analysera händelsekedjor och fylla i formulär om resultat – och detta på bekostnad av sina egentliga uppdrag – utan systemen riskerar även att överlasta regeringen. Samtidigt visar studier att politiker ofta mer ad hoc-mässigt vill blanda sig i frågor och beslut som tidigare har delegerats till förvaltningen. Politikers verksamhet är i hög grad händelsestyrd.[77]

Tvetydighet, motstridiga intressen, kompromisser, risken för överbelastning och frågors politiska dynamik tvingar politiker att agera på andra sätt än de rationalistiska, samordnade och precist styrande aktörer som de vanemässigt framställs som – och som rådande styrmodeller förutsätter. Forskningen kring metastyrning visar att politikernas förvaltningsstyrning i stället i hög grad sker ad hoc, och i två ”faser”. Den ena fasen äger rum i samband med större reformer av politikområden, eller när nya politikområden skapas (vilket sker mer sällan). Vid sådana tillfällen ägnar politikerna mycket tankeverksamhet åt hur förvaltningen ska organiseras. Man kan säga att politikerna då ”sätter scenen” för de aktörer som sedan har att agera inom området. När scenen sedan väl är satt inträder den andra fasen, som även den präglas av ad hoc-mässig styrning, men denna styrning är mer detaljerad och sker inom ramen för den scen som är satt. Låt oss titta närmare på dessa båda faser.[78]

---

[76] Page, E. C. 2012. *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Page. E. C. 2008. Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies, i Sverdrup, U. & Trondal, J. (eds.). *The Organizational Dimension of Politics*, Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*, Premfors, R. & Sundström, G. 2007. *Regeringskansliet.*

[77] Se t.ex. SOU 2007:75 s. 46, 186, Premfors och Sundström 2007.

[78] Framställningen bygger på Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.* Se även Sundström, G. 2016.

Att styra genom att ”sätta scenen”

Att inrätta förvaltningar

Hur sätter politikerna scenen vid en reform? Vilka är de viktigaste frågorna de funderar över? Utgångspunkten är att politikerna vill markera och över tid hantera vad de anser vara viktiga samhällsproblem. Våra politiker har ju att hantera ett mycket stort antal värden i vårt samhälle – i princip alla värden vi kan tänka oss: hög tillväxt, god miljö, låg arbetslöshet, hög utbildningsnivå, god hälsa och omsorg och så vidare. Och för de värden som de vill värna mest *inrättar de olika typer av förvaltningar*.

Genom att inrätta förvaltningar – ge dem uppdrag, regler att följa, en budget att röra sig med och personal med vissa kompetenser – sker en kraftsamling kring det problem som förvaltningen är satt att hantera. Det är därför ett mycket betydelsefullt sätt att prioritera mellan olika värden och problemområden. I propositioner, skrivelser och tal kan politikerna också lägga ut texten om varför de inrättar förvaltningar: problemens beskaffenhet, möjliga lösningar, vad som har prövats tidigare, vilka de relevanta aktörerna är och så vidare. Sådana *reformberättelser* anger inte bara vad förvaltningarna ska syssla med, utan de kan också motivera och engagera de anställda som arbetar i förvaltningen. Reformberättelserna tydliggör också för olika organisationer i förvaltningens omvärld, som också arbetar med problemet i fråga, var de kan vända sig med information och erfarenheter.

Inrättandet av myndigheter är således ett sätt för regeringen att förbättra förutsättningarna för olika samhällsproblem att bli uppmärksammade och mer utförligt diskuterade och utredda. Det är därför många intresse-organisationer ser det som en stor seger när de får ”sin” myndighet, eller kanske ännu hellre ”sitt” departement, inrättat – myndigheten eller departementet blir ett slags allierad och megafon in i den statliga beslutsprocessen, där många värden och viljor ska jämkas samman. Det omvända gäller förstås också – när regeringen lägger ner en myndighet eller ett departement uppfattas det ofta som en stor förlust för intressenterna på området. Därför blev det exempelvis ett ramaskri bland många organisationer när det i december 2018 bestämdes att den då tämligen nyinrättade Jämställdhetsmyndigheten skulle läggas ner. För

många var beslutet ett tydligt tecken på att jämställdhetsfrågorna inte längre var prioriterade.[79]

Politikerna inrättar således förvaltningar för att markera och hantera samhällsproblem som de själva tycker är viktiga. Det är då viktigt att se att dessa problem inte bara är viktiga utan också olösliga. Det går ju knappast att slutgiltigt ”lösa” problem som arbetslöshet, brottslighet, miljöförstöring och så vidare. Dessa samhällsproblem kommer sannolikt alltid att finnas, oavsett vad staten gör. Staten kan mota vissa former av dessa problem, men samtidigt kommer problemen ständigt att ta sig nya uttryck, beroende på att samhället hela tiden förändras politiskt, ekonomiskt, socialt och teknologiskt. På motsvarande sätt kommer tillgängliga lösningar på problemen att förändras. Man kan knappast förvänta sig att politikerna – som vanligen är lekmän – ska vara de som har bäst kunskaper om hur dessa problem utvecklar sig över tid och hur de nya lösningarna på problemen ser ut. Det är snarare tjänstemännen – som ju ofta är yrkesprofessionella – som har bäst kunskaper om detta. Politiker kan till och med sägas inrätta förvaltningar *just för* att de själva ofta saknar den här sortens expertkunskaper.

Denna utgångspunkt har stor betydelse för hur vi bör se på styrrelationen mellan politiker och tjänstemän. Den viktiga styrfrågan för politikerna verkar inte vara vilka detaljerade mål och resultatkrav en förvaltning som de har inrättat ska uppnå under året, utan vilka egenskaper som behöver byggas in i förvaltningen för att garantera dess orienterings- och anpassningsförmåga över tid.

Vad politikerna vill undvika är att förvaltningar fastnar i gamla hjulspår. Det gäller i stället att få dem att hänga med i utvecklingen; att förbättra deras förmågor att se hur de problem de har att hantera förändras över tid och tar sig nya uttryck, liksom att förbättra deras förmågor att se nya sätt att hantera problemen på. Förvaltningarna kan inte annat än i undantagsfall förvänta sig precisa signaler uppifrån som talar om hur det förhåller sig i dessa frågor. Samtidigt får förvaltningarna inte förlora kopplingen

---

[79] SVT 2018. Upprop mot nedläggningen av ny myndighet, *SVT.se/nyheter*, den 21 december. I januari 2019 meddelade dock regeringen, efter den s.k. Januari-överenskommelsen med Liberalerna och Centerpartiet, att Jämställdhetsmyndigheten skulle bli kvar.

till politiken, utan de måste agera i linje med politikernas ofta vagt uttryckta viljor och önskemål. I praktiken försöker politikerna hantera frågan om förvaltningarnas förändringsbenägenhet genom vertikal och horisontell positionering.

Vertikal positionering

Vertikal positionering handlar om förvaltningens autonomi gentemot politikerna själva. När politikerna funderar över denna fråga försöker de hitta en balans mellan kraven på å ena sidan effektivitet, det vill säga att delegera frågor så att de undviker överbelastning samtidigt som frågorna hamnar hos dem med expertkunskaper, och å andra sidan demokratisk legitimitet, det vill säga att se till att de faktiskt får inflytande över frågor som de hålls ansvariga för.

Förvaltningar kan positioneras på långt avstånd från regeringen (”hands off”-strategi). I de fallen försöker alltså regeringen styra ansvarsutkrävandet neråt i förvaltningen genom att ge den en betydande autonomi. Ett exempel på en hands off-strategi är förändringen av Riksbankens ställning, där riksdag och regering i slutet av 1990-talet beslutade att ge banken en väldigt hög grad av autonomi genom att frånta regeringen rätten att besluta om räntan. Regeringen minskade alltså drastiskt sina möjligheter att påverka penningpolitiken. Den blev av med makt. Å andra sidan hålls regeringen inte längre ansvarig för räntebesluten. Om det innan reformen var finansministern som stod i TV-rutan och försvarade dessa beslut är det efter reformen riksbankschefen som står där. På så vis hänger makt och ansvar fortfarande ihop, och i den bemärkelsen har det varit en lyckad ”hands off”-reform.

Kommunaliseringen av skolan i slutet av 1980-talet kan också sägas ha varit ett uttryck för en hands off-strategi. Motiven för denna reform var knappast entydiga, men delvis handlade den om att försöka skjuta ansvarsfrågan från regeringen ner till kommunerna. Här får man dock säga att hands off-strategin inte har fungerat särskilt väl, för om utbildningsministern innan reformen stod i TV-rutan och svarade på frågor om olika problem i skolan gör utbildningsministern så även efter reformen. Regeringen har alltså givit makt ifrån sig, men ansvarsutkrävandet har inte följt med. Utifrån det perspektivet är det fullt

förståeligt att regeringen och utbildningsministrarna under senare år har tillämpat en hands on-strategi och successivt tagit tillbaka makten över skolan.[80]

Vid en närmare anblick visar det sig att autonomifrågan innehåller flera dimensioner.[81] Svenska myndigheter har redan i grundlagen tilldelats en tämligen hög grad av *legal autonomi*, genom förbuden mot såväl ministerstyre som regeringsstyre.[82] Detta kan regeringen inte påverka direkt. Men regeringen kan däremot variera myndigheternas autonomi avseende deras *interna organisation*. Enligt myndighetsförordningen[83] är huvudregeln numera att myndigheterna bestämmer över sin egen organisation, sin lokalisering och sin personal (rekryteringar, löner och utbildning). Men regeringen kan frångå dessa bestämmelser och i stället ange i en myndighets instruktion till exempel var myndigheten ska vara lokaliserad eller hur den ska organiseras internt i form av enheter och avdelningar. Av Polismyndighetens instruktion framgår det exempelvis att myndigheten ”ska ha sitt säte i Stockholm” och att det bland annat ”ska finnas en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen)”, en ”finansunderrättelseenhet” och en ”nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.”[84] Regeringen kan också mer ad hoc-mässigt fatta enskilda beslut om exempelvis rekryteringar långt ner i en myndighets organisation, vilket den exempelvis gjorde 2010 när den i ett

---

[80] Jfr Hall, P. 2015. *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning.*

[81] Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert G. & Verschuere, B. 2004. The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Frame, i *Public Administration and Development,* 24(2).

[82] Förbudet mot ministerstyre regleras i regeringsformen 6:1, 7:2 och 12:1 och innebär att alla beslut som rör myndigheterna måste fattas av regeringen som kollektiv. Förbudet mot regeringsstyre regleras i regeringsformen 11:3 och 12:2 och innebär att regeringen inte får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

[83] Myndighetsförordning (2007:515).

[84] Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

formellt regeringsbeslut bestämde att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan.[85]

En närliggande autonomiaspekt rör *myndigheternas ledningsform*, där myndighetens autonomi anses vara mindre om den leds av en enrådig verkschef (som exempelvis är fallet för Migrationsverket och Polisen) än om den leds av en styrelse (som exempelvis är fallet för Trafikverket och Sida). Ytterligare en autonomidimension avser den *sakpolitiska regleringen*. Generellt har de sakpolitiska författningarna över tid fått mer av ramkaraktär.[86] Men detaljeringsgraden varierar stort mellan olika politikområden. Medan exempelvis skogsvårdslagen endast omfattar en handfull utskrivna sidor fördelade på 41 paragrafer omfattar skollagen 137 utskriva sidor fördelade på 29 kapitel, där enbart kapitel 2 innehåller 36 paragrafer. Till detta kommer också en 15 kapitel lång skolförordning samt läroplaner på nästan 100 sidor.

Slutligen kan regeringen påverka en myndighets autonomi genom olika typer av *intervention*. Detta kan ses som ett slags restpost i relation till övriga autonomidimensioner. Den omfattar bland annat sådana aktiviteter som ofta associeras till mål- och resultatstyrningsmodellen, det vill säga mål, resultatkrav, återrapporteringskrav, uppdrag med mera. Även om mängden av denna typ av krav har minskat generellt i staten under senare år varierar den stort mellan olika myndigheter. En studie av tio myndigheters regleringsbrev för åren 2003 och 2012 visar exempelvis att brevens längd år 2012 varierade mellan 15 och 50 sidor. I Arbetsförmedlingens brev för 2012 förekom formuleringen ”Arbetsförmedlingen ska” inte mindre än 50 gånger, medan målen helt hade försvunnit för Socialstyrelsen. Även för Skolverket hade antalet mål minskat kraftigt över tid, men här hade å andra sidan antalet uppdrag ökat påtagligt, från 22 till 95.[87]

---

[85] Regeringsbeslut 2010. *Uppdrag att stationera personal för utvecklingssamarbete i Afghanistan och Irak*, UF2010/7373/USTYR.

[86] Esping, H. 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*.

[87] Erlandsson, M. 2014. *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*, Rapport till Förvaltningsakademin.

Patrik Hall drar i sin bok *Makten över förvaltningen* slutsatsen att uppdragen var ”den främsta metoden för att knyta myndigheterna närmare regeringen” när regeringen utövade en hands on-strategi (eller ”stabsstrategi” som Hall benämner den) gentemot myndigheterna.[88]

Till autonomidimensionen intervention räknas också mer eller mindre formaliserade utbyten, eller ”informella kontakter” som de ofta kallas, mellan den politiska nivån och myndigheterna. Genom att bygga upp olika typer av kommunikationskanaler mellan å ena sidan regeringen och dess kansli och å andra sidan en förvaltning kan regeringen styra mängden av och formerna för sådana utbyten. Det kan röra sig om årliga mål- och resultatdialoger, om löpande (veckovisa, månadsvisa, halvårsvisa och så vidare) möten mellan departements- och myndighetsledningar, om inrättandet av stående informations- eller beredningsgrupper med representanter från departement och myndigheter. Dessa utbyten är synnerligen viktiga för den som vill förstå hur styrning mellan dessa båda nivåer fungerar, vilket jag återkommer till nedan.

Sammantaget har regeringen en stor klaviatur att spela på när det gäller myndigheternas autonomi i relation till regeringen själv. Även om regeringen skulle bestämma sig för att exempelvis minska antalet mål, resultatkrav och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev (det vill säga öka graden av autonomi i dimensionen ”intervention”) betyder alltså inte det med automatik att förvaltningen blir mer autonom i relation till regeringen. Den ökade graden av autonomi i interventionsdimensionen kan balanseras med en minskad autonomi genom förändringar i någon eller några av de andra autonomidimensionerna.

Horisontell positionering

Den horisontella positioneringen handlar om att politikerna, när de inrättar förvaltningar, ser till att dessa utsätts för påverkan från andra organisationer i deras omgivning. Denna typ av positionering finns i två varianter. Den ena formen kan kallas *rivaliserande positionering* och handlar om att skapa förändringstryck på förvaltningar genom att utsätta

[88] Hall 2015, s. 197, 200.

dem för konkurrens. Här tänks risken att bli övergiven av sina ”kunder”, som kan välja andra producenter, sporra förvaltningarna till att bli kreativa och nytänkande.

Den vanligaste metoden för att åstadkomma konkurrens är duplicering, det vill säga att skapa flera organisationer som bedriver samma typ av verksamhet som medborgarna kan välja mellan. Under senare år har det blivit vanligare med duplicering inom olika områden, exempelvis skola och äldrevård. Det har också blivit vanligare med jämförelser och rankningar som ett sätt att stärka konkurrenstrycket. Inom staten är dessa instrument än så länge relativt ovanliga. De finns dock inom den högre utbildningen, där det sedan lång tid tillbaka har funnits olika universitet och högskolor med jämförbara utbildningar som studenter kan välja mellan, och där jämförelser och rankningar görs allt oftare av såväl lärosäten och institutioner som enskilda anställda. Ett slags duplicering kan även sägas förekomma inom arbetsmarknadspolitiken, där man som arbetslös kan välja mellan att gå till Arbetsförmedlingen eller till ett rekryteringsföretag.

Den andra formen av horisontell positionering kan kallas *interagerande positionering* och handlar om att politikerna på olika sätt inordnar andra kringliggande organisationer – offentliga och privata – i den förvaltning som de vill styra, och att denna förvaltning åläggs att lyssna på och låta sig påverkas av idéer och förslag från dessa organisationer. Den förvaltning som politikerna vill styra utsätts således mer löpande för alternativa sätt att se på problem och lösningar. Expertis hanteras med motexpertis. De inordnade organisationerna blir ett slags policyövervakare som kan föreslå nya idéer, men också slå larm om myndigheten föreslår åtgärder eller agerar på ett sätt som de uppfattar strider mot politikernas viljor och önskemål eller som de anser vara olagliga, olämpliga eller oetiska.[89]

Interagerande positionering används ofta av regeringen. Det är exempelvis vanligt att regeringen positionerar olika offentliga organisationer gentemot varandra genom att göra deras verksamhets-

[89] McCubbins, M. D. & Schwartz, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, i *American Journal of Political Science,* 28(1).

områden delvis överlappande, vad som kan kallas *intern positionering*. Ett tydligt exempel är bestämmelsen om gemensam beredning inom Regeringskansliet. Den innebär att den enhet som ansvarar för en fråga måste bereda frågan tillsammans med alla andra enheter som berörs av frågan och att de måste komma överens innan frågan avgörs. Blir de inte överens hissas frågan uppåt i förvaltningshierarkin, ibland ända upp till regeringen. Intern positionering kan även användas mellan myndigheter, vilket till exempel var fallet när Boverket och Naturvårdsverket 2003 fick i uppdrag av regeringen att gemensamt ta fram riktvärden för flygbuller. De kunde inte enas, varför de hissade frågan till ansvariga departement.[90]

Interagerande positionering handlar dock inte enbart om hur regeringen relaterar olika förvaltningsenheter gentemot varandra utan också om hur dessa enheter relateras till olika icke-offentliga organisationer – *extern positionering*. Detta är också vanligt förekommande i staten. När regeringen exempelvis reformerade arbetarskyddet i mitten av 1970-talet gav den Arbetarskyddsstyrelsen en mycket självständig ställning i förhållande till regeringen. Området reglerades genom en ramlag, men i den utsträckning som Arbetarskyddsstyrelsen ansåg att lagen behövde fyllas ut med mer specifika regler skulle den göra det i samarbete med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna. Myndigheten skapades således i praktiken som ett slags arena där olika intressen kunde träffas regelbundet och diskutera hur de såg på olika problem och finna gemensamma lösningar på dessa problem.[91]

Detsamma kan sägas om svensk skogspolitik.[92] Regeringen har gett Skogsstyrelsen i uppdrag att balansera de två övergripande målen i skogsvårdslagen – produktions- respektive miljömålet – och att konkretisera lagen i den utsträckning som behövs. Skogsstyrelsen har därför utarbetat ett femtontal så kallade skogliga sektormål som är väldigt

---

[90] Boverket och Naturvårdsverket 2013. *Redovisning av regeringsuppdrag. Riktvärden för flygbuller.* Boverket dnr 20121-936/2012, Naturvårdsverket dnr 00321-13. PM 2013-04-26.

[91] Jacobsson, B. 1984. *Hur styrs förvaltningen?*

[92] Sundström, G. 2009. Fångade i nätet? Om de skogliga sektorsmålens framväxt, i Pierre, J. och Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring*.

detaljerade och som rymmer ett antal högst politiska avvägningar. Man kan därmed säga att regeringen har delegerat mycket makt till myndigheten. Men samtidigt har regeringen sagt att de skogliga sektormålen ska tas fram tillsammans med alla berörda intressenter. Det innebar att Skogsstyrelsen, när den tog fram de skogliga sektorsmålen 2004, kom att göra det tillsammans med inte mindre än 17 organisationer. Det fanns därmed inga möjligheter för Skogsstyrelsen att driva en egen linje. Processen kom att präglas av långa och stundtals mycket intensiva diskussioner, där positioner ändrades och kompromisser ingicks.

Exemplen ovan visar att positionering kan appliceras längs flera dimensioner. Således kan den användas på olika *nivåer*. Regeringen kan exempelvis besluta att myndigheter ska ha styrelser och råd kopplade till myndighetsledningen och fylla dem med olika intressenter (som i fallet med arbetarskydd). Men den kan också besluta att myndigheter ska ta in externa intressenter i specifika projekt som hanteras av tjänstemän längre ner i organisationen (som i fallet med skogspolitik). Även på gatubyråkratsnivå är horisontell positionering möjlig, till exempel skulle regeringen i lag kunna bestämma att poliser aldrig får patrullera gator och torg ensamma utan att de minst måste vara två.

Positionering kan också kopplas till olika *beslutsfaser*. Ibland involveras intressenterna tidigt i beslutsprocessen, för att medverka i diskussioner om förlag till nya politiska program och lagförslag som myndigheten sedan presenterar för regeringen (som i fallet med arbetarskydd). I andra fall involveras de i stället i ett senare skede i den politiska processen, när myndigheterna är i färd med att genomföra politiska direktiv och program (som i fallet med skogspolitik).

Regeringen kan också besluta om *arbetsmetoder* eller ”spelregler” för utbytet mellan myndigheten och de intressenter som myndigheten positioneras mot. Ibland beslutar regeringen i detalj om formen för utbytet, till exempel hur besluten ska fattas, när och hur resultat från samarbetet ska rapporteras, hur man ska skapa incitament för externa aktörer att delta i myndighetens arbete med mera (arbetarskydd). I andra fall delegerar regeringen dessa frågor helt till myndigheten och intressenterna (skogspolitik). Detsamma gäller frågan om *vilka*

intressenter som ska positioneras. Ibland pekar regeringen ut intressenterna (arbetarskydd), medan den i andra fall endast instruerar myndigheten att inkludera alla berörda parter (skogspolitik).

Sammantaget ägnar regeringen således en hel del tankeverksamhet åt hur förvaltningen ska organiseras i samband med att den reformerar eller skapar ett nytt politikområde. Den inrättar eller omskapar då förvaltningar – som förses med uppdrag, regler, pengar och personal – som över tid ska hantera det problem som präglar politikområdet. För att skapa orienterings- och anpassningsförmåga i denna förvaltning ser regeringen också till att den positioneras i relation till regeringen själv och till olika förvaltningar och organisationer i dess omgivning. I propositioner och i andra texter och tal berättar den också om varför den gör allt detta; varför den inrättar en viss förvaltning, varför denna förvaltning får ett visst uppdrag och varför den inordnas i samhället på det sätt som den gör.

Att mikrostyra förvaltningen

Om regeringen sätter scenen på ett klokt och genomtänkt sätt kommer den inte att behöva intervenera i förvaltningens verksamhet särskilt ofta. Men regeringen kommer sannolikt aldrig att helt kunna organisera sig ur verksamheter, eftersom det hela tiden inträffar händelser som förändrar förutsättningarna och som medför att regeringen måste intervenera. Det kan handla om att regeringen får en egen idé som innebär en viss justering av verksamheten, men det kan lika gärna handla om att EU tar ett initiativ, att en riksdagsledamot ställer en fråga, att Riksrevisionen kommer med ett påpekande eller att media uppdagar någon oegentlighet i någon myndighet. Politiken är i hög grad händelsestyrd, och i politikernas ögon kan det ibland framstå som att vad-som-helst, när-som-helst kan bli politik var-som-helst på grund av ageranden av i princip vem-som-helst.

När det inträffar oplanerade händelser av detta slag, och det väcks frågor som måste hanteras skyndsamt, krävs det inte sällan politisk styrning. Men eftersom tidsfristerna ofta är korta och frågorna komplexa kan det vara svårt att få med politikerna i beslutsfattandet. Forskningen visar dock att det finns olika mekanismer som underlättar beslutsfattandet och som gör att de beslut som fattas ofta hamnar nära den politiska viljan, trots att politikerna inte alltid deltar direkt i processen och trots att deras

viljor inte är särskilt precist uttryckta. Nedan redogörs närmare för dessa mekanismer.

Antecipering

Huvudsakligen klarar förvaltningen av hastigt uppkomna situationer genom antecipering. Studier visar att tjänstemän tämligen väl kan förutse hur politikerna skulle ha agerat om politikerna själva hade befunnit sig i samma situation som tjänstemännen, och att tjänstemännen är benägna att agera i linje med dessa förutsägelser.[93] Sådant anteciperande möjliggörs av att det förekommer rikligt med formella och informella utbyten mellan politiker och tjänstemän inom förvaltningen, såväl inom departementen som mellan departement och myndigheter.[94]

Svensk statsförvaltning är jämförelsevis liten och de politiker och tjänstemän inom departement och myndigheter som arbetar inom ett visst politikområde har relativt lätt att kontakta varandra. Det myckna informella utbytet i den svenska staten har av utländska betraktare pekats ut som ett särdrag.[95] Genom de många utbytena med den politiska nivån lär sig tjänstemännen över tid hur politikerna ser på problem och lösningar och hur de resonerar mer allmänt kring frågor inom det politikområde som tjänstemännen verkar. Tjänstemännen kan därför fatta beslut som hamnar nära politikernas vilja utan att direkt blanda in politikerna.

Studier visar också att svenska tjänstemän är benägna, och mycket skickliga på, att i politiska texter och tal leta efter vägledning för hur de ska agera. De letar efter ”vinkar” (eng. ”cues”), som gör att de kan sätta ihop det som de sysslar med för tillfället med det som politikerna har sagt

---

[93] Niemann 2013, Page 2012, Bengtsson, M. 2012. *Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser*, Page E. C. & Jenkins, B. 2005. *Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands*, 't Hart, P. & Wille, A. 2006. Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?, i *Public Administration*, 84(1).

[94] Jacobsson 1984, Premfors and Sundström 2007, Page 2012, Hall 2015, Jacobsson B. & Sundström, G. 2020. *Tjugofem år av gemenskap. Statsförvaltningen och den Europeiska unionen*, Rapport till Sieps.

[95] Page 2012, s. 93, 97–98, Petersson, O. 1989. *Maktens nätverk*, s. 16.

och beslutat om tidigare.[96] På så vis ökar förutsättningarna att hamna nära politikernas viljor, även om den specifika frågan som hanteras är ny. Regeringen har också goda möjligheter att leverera vinkar till tjänstemännen, framför allt i de propositioner och skrivelser som bygger upp reformberättelserna inom olika områden. Men dessa grunddokument kan också efter hand kompletteras med tal, artiklar och andra utspel i media.

Ett exempel på sådan styrning där regeringen understryker en del av sin reformberättelse var när dåvarande infrastrukturminister Ulrika Messing 2003 i TV4 hotade att genom lagstiftning kringskära den sedan länge etablerade lassier faire-linjen inom skogspolitiken. Hotet föregicks av en utvärdering som påvisade långtgående brister i föryngringsarbetet av skogen. Varken Skogsstyrelsen eller de privata skogsägarna ville att den långtgående avregleringen och frivilligheten inom skogspolitiken skulle överges. För att undvika lagstiftningen blev det snabbt full fart på återplanteringen av skog.[97]

Att bjuda in politiker till samtal

Om tjänstemännen inte klarar av att antecipera regeringens viljor och önskemål via tidigare utbyten eller vinkar kan de ”bjuda in” politikerna till samtal om den beslutssituation de står inför.[98] Den vägledning som tjänstemännen får av politikerna i sådana samtal behöver dock inte ta, och tar ofta inte, formen av detaljerade direktiv, utan mötena har ofta en icke-hierarkisk karaktär och handlar mer om att på tämligen lika villkor resonera kring frågan. Det tjänstemännen söker är en tillräcklig vägledning (eng. ”steer”), som gör att de kan ta ärendena vidare.[99]

---

[96] Se t.ex. Jacobsson 1984 s. 168–171, Riksrevisionsverket 1996:50. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*, kap. 9, jfr Page & Jenkins 2005 s. 131–134.

[97] Sundström 2009.

[98] Page & Jenkins 2005 s. 140–143.

[99] Page & Jenkins 2005, s. 136, Niemann 2013 s. 121–122.

Återpolitisering

I vissa fall räcker varken antecipering eller samtal för att lösa frågor på tjänstemannanivå utan de förs då upp till den politiska nivån för beslut – de återpolitiseras. Ibland sker detta genom ”hissning”, vilket innebär att myndigheterna trycker upp frågor till politikerna för beslut.[100] Detta görs antingen för att en myndighet uppfattar en viss fråga som alltför ”politisk” för att avgöra själv – som när Inspektionen för strategiska produkter ibland till regeringen överlämnar beslut om tillstånd att exportera vapen[101] – eller på grund av att två eller fler myndigheter med överlappande ansvarsområden misslyckas med att komma överens i en fråga – som när Boverket och Naturvårdverket 2013 inte kunde enas om ett gemensamt beslut om riktvärden för flygbuller. Hissningar sker också regelbundet inom Regeringskansliet som en följd av den gemensamma beredningen när olika enheter eller olika departement inte kan enas i en fråga.

Politisering kan också ske via ”lyftning”, vilket innebär att den politiska nivån på eget initiativ tar tillbaka frågor från myndigheterna. Den politiska nivån kan hålla sig informerad om pågående aktiviteter i förvaltningen genom att till exempel läsa myndighetsdokument eller genom externa offentliga och privata granskningsorgan, inte minst media. Ibland placerar politikerna också ut departementstjänstemän i förvaltningen som ett slags spejare som kan rapportera om vad som pågår ute i verksamheterna. De täta informella utbyten mellan politiker och tjänstemän skapar också möjligheter för politikerna att ”lyssna” på vad som händer i myndigheterna.[102] Exemplet ovan, där regeringen 2010 fattade ett formellt regeringsbeslut om att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan, är ett exempel på lyftning.

---

[100] Premfors & Sundström 2007, s. 135, Page 2012, s. 12.

[101] Andersson, C. 2009. Avslutat ansvar? Delegering, organisering och ansvarsutkrävande inom krigsmaterielexporten 1990–2003, i Pierre, J. & Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring.*

[102] Jacobsson 1984, Page 2012, s. 12.

Modifieringar
Oftast klarar förvaltningen av att följa den politiska viljan genom de ovan nämnde mekanismerna: antecipering, samtal och återpolitisering. Men det händer också att förvaltningar, trots återkommande samtal med politikerna och återpolitiserade beslut, fortsätter att driva en linje som regeringen inte är riktigt nöjd med. Regeringen kan då vidta ytterligare åtgärder, som handlar om att justera den ursprungliga organiseringen av politikområdet – vad som har kallats modifiering.

Det handlar alltså om att se över och göra små förändringar inom ramen för den scen som är satt. Det kan exempelvis handla om att

- ge en myndighet mer eller mindre pengar,
- förändra rekryteringskraven för en viss förvaltning,
- byta ut en generaldirektör, en överdirektör eller en styrelseledamot,
- positionera om en förvaltning genom att exempelvis placera in någon ny aktör i en myndighetsstyrelse,
- göra fler eller nya typer av jämförelser mellan konkurrerande myndigheter på ett område för att öka förändringstrycket, eller
- minska eller öka en myndighets autonomi genom att ha flera informella kontakter eller genom att stärka kraven på resultatredovisning.

Modifieringar kan vara effektiva, men de kan samtidigt vara mer riskfyllda, eftersom de är mer synliga än de andra tre formerna av mikrostyrning. Erfarenheterna visar att det exempelvis inte är alldeles riskfritt att byta ut en generaldirektör eller att dra ner anslagen för en myndighet. Modifieringar måste ofta motiveras, både inåt (mot den styrda förvaltningen) och utåt (mot oppositionen och media).

Om tillit

Det finns en central ingrediens närvarande i det svenska politiska systemet som gör att de styrmekanismer som diskuterats ovan fungerar, och det är tillit. Svenska politiker kan delegera mycket beslutsfattande till förvaltningen, eftersom de vet att tjänstemännen, för det mesta, förstår

och accepterar att frågor som vid en tidpunkt kan uppfattas som små, tekniska och administrativa, vid andra tillfällen kan uppfattas som politiska. I sådana situationer kan politikerna lita på att tjänstemännen antingen gör sitt bästa för att agera i enlighet med vad de uppfattar är politikernas vilja, eller överlämnar frågorna till politikerna för beslut. Politikerna litar också på att tjänstemännen i sådana situationer gör sitt yttersta för att bistå dem med expertis och rådgivning.

Denna bild av tillitsfulla relationer mellan politiker och tjänstemän står i bjärt kontrast till de idéer som rådande styrmodeller bygger på. Dessa utgår från att politiker och tjänstemän är motspelare, och att tjänstemännen tar varje chans att springa i en riktning som gynnar dem själva om de ges minsta handlingsutrymme. Det är därför de hela tiden måste styras och kontrolleras i detalj. Det har varit som om de stora konflikterna i samhället finns just i relationen mellan politiker och tjänstemän. Men empiriskt ser vi ganska få konflikter i denna relation. I praktiken agerar inte politiker och tjänstemän som motspelare, utan mer som medspelare. Däremot riskerar rådande styrmodeller att undergräva den tillit som finns i relationen mellan politiker och tjänstemän, skapa konflikter och förvandla de båda parterna till motspelare.[103] Enligt rådande styrmodeller får ju tjänstemännen snart sagt inte göra någonting utan att först ha klartecken uppifrån i form av detaljerade direktiv, ståndpunkter och mål, och utan att återrapportera i detalj vad de gjort och hur deras insatser lett mot formulerade målsättningar.[104] I en sådan miljö frodas knappast tillit, och inte heller andra viktiga värden som initiativförmåga, nytänkande, flexibilitet och integritet. Snarare skapar det passiva och ängsliga tjänstemän.

---

[103] Bouckaert, G. 2012. Trust and public administration, i *Administration*, 60(1), Gregory, R. 2006. Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector, i Christensen, T. & Lægreid, P. (eds.). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Lindgren, L. 2014. *Det nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*.

[104] Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1/2015.

Vad göra?

I en tillitsstyrd förvaltning måste tjänstemännen ges förtroendet att agera med ett betydande handlingsutrymme. Antalet formella regler och ettriga styr- och granskningssystem måste begränsas och förenklas. Vi måste våga tro på att handlingsutrymme föder ansvarskänsla. Det innebär inte att förvaltningar behöver lämnas vind för våg. Som detta kapitel visar finns det en rad styrformer som regeringen kan använda sig av utöver de som ryms inom mål- och resultatstyrningen; styrformer som gör att förvaltningarna på olika sätt tvingas ta hänsyn till såväl regeringens viljor som synpunkter och perspektiv från kringliggande förvaltningar och organisationer. Jag vill peka på tre mer konkreta utvecklingsbehov.

Medvetandegör de olika styrformerna!

I arbetet med att reformera styrningen i staten är det av största vikt att utgå från befintlig styrpraktik. I det här kapitlet har jag argumenterat för att den viktigaste styrformen för politikerna är att organisera förvaltningen: att inrätta olika förvaltningsenheter och att positionera dem i relation till regeringen, till varandra och till andra organisationer i samhället. Det är också viktigt att regeringen grundar sina reformer i genomtänkta och genomarbetade reformberättelser. Lyckas regeringen väl med att på detta sätt ”sätta scenen” kommer den bara ibland att behöva mikrostyra förvaltningen genom att exempelvis lyfta frågor och modifiera den grundläggande organiseringen.

Styrning genom att organisera och mikrostyrning är någonting som politikerna ägnar sig åt, inte för att de är en del av en formell och beslutad styrningsmodell eller för att de är framtagna i någon offentlig utredning. I stället är de historiskt framvuxna styrformer, och de används för att de fungerar. Man kan säga att politikerna använder dessa styrformer inte på grund av utan *trots* den förda förvaltningspolitiken.

Jag menar att de politiker och de förvaltningar inom departement och myndigheter som ansvarar för att utveckla styrningen i staten i högre grad borde utgå från dessa styrformer, som politikerna faktiskt använder sig av när de vill påverka ett politikområde. Är det inte märkligt att dessa ansvariga aktörer i princip aldrig resonerar kring och ger ut rapporter, handböcker och vägledningsdokument om det som här kallas organisationsstyrning och mikrostyrning? Ingenstans kan man hitta principiella

diskussioner om hur regeringen kan tänka kring och förbättra sin organisering av staten, hur myndigheter bör positioneras, vilken typ av innehåll reformberättelserna bör ha, hur förutsättningarna för antecipering kan förbättras, hur frågor kan lyftas och hissas, och så vidare.[105]

Det är viktigt att erfarenheter om hur styrning går till i praktiken tas till vara och att det tänks mer systematiskt kring denna styrning. Synen på styrning behöver breddas. I utvecklingsarbetet måste det beredas plats för fler styrningsperspektiv och fler styrformer än den dominerande mål- och resultatstyrningen.

Tydliggör begreppet verksamhetsanpassning!
Varför har tänkandet kring styrningen varit så likriktat och smalt under de senaste 30 åren? Orsakerna är flera. Men en handlar om begreppet ”verksamhetsanpassning”. Som påpekades inledningsvis i detta kapitel har regeringen under ett antal år pekat på behovet av att utveckla en mer verksamhetsanpassad styrning. Men vad menas egentligen med verksamhetsanpassning? Den frågan har aldrig utretts, och jag tror att det har skapat en del problem.

De aktörer som har ansvarat för att skapa och genomföra mål- och resultatstyrningen har i praktiken tillämpat begreppet väldigt smalt. För dem har verksamhetsanpassning varit liktydigt med att man formulerar olika mål, resultatkrav och återrapporteringskrav för olika verksamheter – man anpassar således målens och kravens form och innehåll efter verksamheternas karaktär. Så har exempelvis en tidigare chef för Ekonomistyrningsverket (ESV) hävdat att ekonomistyrningen ”i större utsträckning måste verksamhetsanpassas, det vill säga att målen och inriktningen för varje myndighet ska anpassas till de förhållanden som verkligen gäller”.[106] I förstone kan detta kanske låta klokt, men hur smalt ett sådant tänkande i själva verket är blir klart när man tänker på vad en icke verksamhetsanpassad styrning då skulle innebära, nämligen att

---

[105] Ett mycket välkommet undantag är som sagt Statskontorets rapport *Förvaltningspolitik i förändring* – långsiktiga *utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, från 2019.

[106] Jonsson, B., 1999. *Vi är ingen byråkratisk torped, Carl Tham!* replik i *Svenska Dagbladet*, 28 oktober.

målen och inriktningarna skulle vare desamma för alla myndigheter. Uttalandet är tomt på innehåll.

I praktiken har ambitionen att verksamhetsanpassa således stannat vid att anpassa metoder och tekniker inom ramen för någonting ganska snävt. Resultatstyrningsmodellens grundkomponenter ska gälla generellt i förvaltningen. Överallt och i alla sammanhang ska tydliga mål anges, prestationer och effekter mätas och kostnadsberäknas av de enheter som svarar för verksamheterna, detaljerade och sifferrika redovisnings-dokument produceras, granskas, bearbetas och skickas tillbaka för att läggas till grund för nya beslut.

På samma sätt är det meningen att regeringen generellt så långt som möjligt ska avhända sig olika beslut av administrativ karaktär, exempelvis gällande rekryteringsfrågor, lokalisering och intern organisation. På de flesta områden har den långtgående delegeringen säkerligen varit befogad, men på vissa har den kanske drivits väl långt, i alla fall för den som i ökad utsträckning vill styra genom att organisera. Med tanke på att de statliga verksamheterna innehållsmässigt är mycket olika och dessutom kopplade på mycket varierade sätt till varandra och till andra kringliggande organisationer finns det stor anledning att i högre grad fundera kring hur olika styrformer kan kombineras inom skilda områden. Professor emeritus i förvaltningsrätt, tillika ordföranden i den tidigare i Värdegrundsdelegationen, Lena Marcusson uttrycker det på följande sätt:

> Det kan också tänkas att regeringen får anledning att omformulera vilka uttryck myndigheternas fristående ställning ska ha framöver. Det är inte självklart att det är enskilda myndigheter som ska avgöra på vilka ställen det ska finnas lokala avdelningar eller vilken utbildning och fortbildning de statsanställda på olika myndigheter förväntas delta i. Man kan behöva differentiera styrningen utifrån olika verksamheters karaktär och lämna eller minska de generella styrmedel som använts så flitigt under NPM-regimen.[107]

Här inträder förstås frågan om hur en sådan verksamhetsanpassning av styrningen till olika verksamheters särart konkret ska göras. Vilka

[107] Marcusson, L. 2017. Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna, i Lind, A-S. och Namli, E. (red.). *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*.

kriterier ska tillämpas när man funderar över olika styrformers lämplighet? För vilka typer av verksamheter kan exempelvis mål- och resultatstyrningen sägas vara särskilt lämplig? Och i vilka typer av myndigheter bör det inordnas andra organisationer, så att de mer kontinuerligt konfronteras med alternativa idéer och synsätt? För vilka verksamheter kan ett sådant inordande däremot vara förknippat med risker? Och vilka typer av organisationer bör inordnas?

En särskild fråga är om verksamhetsanpassning av styrningen över huvud taget ska överlåtas på olika centrala aktörer, eller om system för styrning i huvudsak bör byggas av aktörer verksamma inom, och med god kännedom om, respektive område. Bör departement och myndigheter i ökad utsträckning själva fundera ut hur styrprocesserna ska se ut, vilken information som behöver utbytas och vilka arenor för reflektion och strategiutveckling som behövs inom deras respektive områden?

Detta är svåra frågor, men ett första steg är förstås att de över huvud taget ställs – att man börjar tänka vidare och mer systematiskt kring begreppet verksamhetsanpassning. Den fråga som då bör ställas är hur *styrningen* ska verksamhetsanpassas, inte hur *mål- och resultatstyrningen* ska verksamhetsanpassas. Den senare formuleringen tenderar att skapa en del blockeringar i sättet att tänka kring styrningen. Signifikativt är att Tillitsdelegationen i sitt huvudbetänkande talar om en ”tillitsbaserad mål- och resultatstyrning” när regeringen efterlyser en ”tillitsbaserad styrning”.[108]

Organisera för en större mångfald av idéer om styrning!
Att utveckla styrning som går bortom NPM handlar inte om att skriva ut generella recept. Förutsättningarna för att styra skiljer sig väsentligt mellan olika politikområden. Framgångsrik styrning kräver att man har viss kännedom om hur såväl ”teknologin” (det vill säga orsak/verkan-samband) som historien ser ut på olika områden. Förutsättningarna att styra skiftar dessutom över tid inom ett och samma område, beroende på att problembilder och tillgängliga lösningar ständigt förändras. Just därför

[108] SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, s. 301–317.

är idén om en allmängiltig tidlös styrmodell feltänkt. Snarare gäller det att hitta former för förvaltningspolitiken som möjliggör löpande reflektioner och justeringar baserade på erfarenheter om hur olika områden utvecklas och fungerar i praktiken.

Det är anmärkningsvärt att tänkandet kring styrning och organisering i staten i så liten grad har utgått från erfarenheter från praktiken. Det erfarenhetsbaserade lärandet har under många år trängts undan av arbetet med att försöka utveckla och fullända den teoretiskt deducerade resultatstyrningsmodellen. Övertygade om det rättfärdiga i sin mission har reformatörerna på ansvariga departement och myndigheter sett det som onödigt att utveckla institutionella arrangemang som möjliggör ett systematiskt erfarenhetsbaserat lärande och kritiska diskussioner.

Det måste skapas strukturer som säkrar tillgången på ett fullgott förvaltningspolitiskt kunskapsunderlag. Förmågan att lära på basis av egna erfarenheter är helt central. Som jag har argumenterat för i det här kapitlet pågår det *i praktiken* en rad olika former av styrning inom förvaltningens olika delar. Men dessa olika sätt att organisera och styra har aldrig setts som något man skulle kunna lära sig av. I praktiken finns det en hel reservoar av sätt att organisera och styra förvaltningen på som man skulle kunna inspireras och lära sig av, men eftersom dessa inte systematiskt har kartlagts och analyserats kan de inte tjäna som underlag för förvaltningspolitiken och för idéer om förändrad styrning.

Ett steg i rätt riktning vore att skapa fler och bättre kommunikationskanaler mellan departement och myndigheter (och även gentemot andra aktörer), där erfarenheter kan utbytas om hur olika styrinstrument och olika sätt att organisera arbetet på fungerar. Men det gäller också att ha kapacitet att ta hand om sådant kunskapsunderlag och göra något vettigt av det. Inte minst är det viktigt att kunna tänka på ett friare, mer varierat och mångsidigt sätt kring styrning, kontroll och organisering. Här behövs det tänkas mer kring förvaltningspolitikens organisering – en fråga som utvecklas och diskuteras mer i kapitel 11.

Referenser

Andersson, C. 2009. Avslutat ansvar? Delegering, organisering och ansvarsutkrävande inom krigsmaterielexporten 1990–2003, i Pierre, J. & Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring.*

Bengtsson, M. 2012. *Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser*.

Bevan, G. & Hood, C. 2006. What's measured is what matters: Targets and gambling in the English public health care, i *Public Administration*, 84(3).

Bouckaert, G. 2012. Trust and public administration, i *Administration*, 60(1).

Boverket och Naturvårdsverket 2013. *Redovisning av regeringsuppdrag. Riktvärden för flygbuller.* Boverket dnr 20121-936/2012, Naturvårdsverket dnr 00321-13. PM 2013-04-26.

Capano, G., Howlett, M. & Ramesh, M. 2015. Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis, i *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(4).

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Erlandsson, M. 2014. *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*, Rapport till Förvaltningsakademin.

Esping, H. 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*.

Furubo, J-E. 2003. *Why evaluations sometimes can't be used – and why they shouldn't*. Uppsats presenterad vid International Evaluation Research Group, Rom, maj 2003.

Gioia, D. A, Nag, R. & Corley, K. G. 2012. Visionary ambiguity and strategic change: The virtue of vagueness in launching major organizational change, i *Journal of Management Inquiry*, 21(4).

Gregory, R. 2006. Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector, i

Christensen, T. och Lægreid, P. (eds.). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State.*

Hall, P. 2015. *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*.

't Hart, P. och Wille, A. 2006. Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart? i *Public Administration,* 84(1).

Head, B. W. 2008. Wicked Problems in Public Policy, i *Public Policy,* 3(2).

Jacobsson, B. 1984. *Hur styrs förvaltningen?*

Jacobsson B. & Sundström, G. 2020. *Tjugofem år av gemenskap. Statsförvaltningen och den Europeiska unionen.* Rapport till Sieps.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.). 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.

Jessop, B. 2002. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, On-Line Paper: http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm.

Jonsson, B., 1999. *Vi är ingen byråkratisk torped, Carl Tham!* replik i *Svenska Dagbladet*, 28 oktober.

Lindgren, L. 2014. *Det nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*.

Lindström, S. 1997. Att kunna hålla de andra krafterna stången, i *Det svåra samspelet: Resultatstyrningens framväxt och problematik* (SOU 1997:15).

March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*.

Marcusson, L. 2017. Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna, i Lind, A-S. & Namli, E. (red). *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*.

Matthews, F. 2013. *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*.

McCubbins, M. D. & Schwartz, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, i *American Journal of Political Science,* 28(1).

Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 1/2015.

Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*.

Page. E. C. 2008. Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies, i Sverdrup, U. och Trondal, J. (eds.). *The Organizational Dimension of Politics*.

Page, E. C. 2012. *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective.*

Page E. C. & Jenkins, B. 2005. *Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands.*

Peters, B. G. 2010. Meta-Governance and Public Management, i Osborne S. P. (eds.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.

Petersson, O. 1989. *Maktens nätverk.*

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective.*

Premfors, R. 1998. Den komplexa staten, i Ahrne, G. (red.). *Stater som organisationer*.

Premfors, R. & Sundström, G. 2007. *Regeringskansliet.*

Prop. 1986/87:99. *Om ledning av den statliga förvaltningen*.

Prop. 1987/88:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringsbeslut 2010. *Uppdrag att stationera personal för utvecklingssamarbete i Afghanistan och Irak*, UF2010/7373/USTYR.

Riksrevisionsverket 1996:50. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.*

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning, I *Policy Science*, 4(2).

Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*. PM 2014-09-05.

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Statskontoret 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6-5.

Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt ur ett historisk-institutionellt perspektiv*.

Sundström, G. 2009. Fångade i nätet? Om de skogliga sektorsmålens framväxt, i Pierre, J. och Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring*.

Sundström, G. 2016. Strategisk styrning bortom NPM, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1.

SVT 2018. Upprop mot nedläggningen av ny myndighet, i *SVT.se/nyheter*, den 21 december.

Sørensen, E. 2006. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance, i *American Review of Public Administration*, 36(1).

Thompson, D. F. 1980. Moral responsibility of public officials: The problem of many hands, i *American Political Science Review*, 74(4).

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert G. & Verschuere, B. 2004. The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Frame, i *Public Administration and Development,* 24(2).

3 Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor

Eva Edström Fors

> ”Finansministern, vi vill ha långsiktiga lösningar!”[109]

Inledning

Det här kapitlet handlar om den så kallade stat/kommunrelationen. Mer precist diskuteras statlig förvaltningspolitik som berör kommuner och regioner (tidigare landsting). Den bild som tecknas i antologins övriga kapitel – med marknadisering, företagisering, ökad administration, fler managementbyråkrater, mer upphandling och en komplicerad ämbetsmannaroll – är i högsta grad relevant även för kommuner och regioner. Men det är alltså inte denna typ av förändringar, inom de enskilda kommunerna och regionerna, som fokuseras här, utan hur staten försöker styra kommuner och regioner mer generellt.

När det gäller vissa statliga åtaganden kan kommuner och regioner i praktiken betraktas som utförarorganisationer. Vad de ska göra inom områden som sjukvård och skola regleras i den så kallade speciallagstiftningen. Det rör sig alltså om obligatoriska uppgifter som staten har ålagt dem att utföra. Därutöver kan kommuner och regioner ta på sig frivilliga uppgifter, såsom fritids- och kulturverksamheter.

Statens intresse för kommuner och regioner gäller främst de specialreglerade områdena, eftersom dessa utgör verksamheter med stor betydelse för medborgarna och för samhällsekonomin. Det är också verksamheter där staten har det yttersta ansvaret för att de utförs, och utförs på ett bra sätt. Det finns således starka incitament för staten att

---

[109] Annika Wallenskog, chefsekonom på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), ekonomibloggen, 22 mars 2019, hämtad 2019-12-16.

övervaka och styra inom dessa områden. Inte minst finns det långtgående krav på att den specialreglerade verksamheten ska präglas av likvärdighet och jämlikhet, vilket kan kräva viss central styrning. Samtidigt måste staten förhålla sig till den grundlagsreglerade kommunala självstyrelsen.[110] Kommuner och regioner förutsätts ha ett betydande handlingsutrymme där de folkvalda församlingarna tar ett eget ansvar och utifrån befolkningens vilja gör prioriteringar mellan olika verksamheter och bestämmer om serviceformer och servicenivåer.

Under senare år har stat/kommunrelationen blivit alltmer komplex och spänningsfylld. *Å ena sidan* genomförde staten ett stort reformarbete kring 1990 som gav kommuner och regioner ett kraftigt ökat handlingsutrymme, inte minst genom de så kallade frikommunsförsöken, införandet av generella statsbidrag och en ny kommunallag som gav kommuner och regioner ökade möjligheter att bestämma sin egen organisation. De fick också ansvar för fler välfärdsområden, en utveckling som sedan fortsatte under följande årtionden. Grundlagsrevideringen 2010 kan också sägas ha stärkt det kommunala självstyret. Ett helt nytt kapitel om kommunerna tillkom, där det bland annat infördes en så kallad proportionalitetsprincip. Proportionalitetsprincipen innebär att den inskränkning som görs genom en lagbestämmelse inte ska gå längre än nödvändigt i relation till den kommunala självstyrelsen

Å andra sidan har staten successivt tagit tillbaka delar av den delegerade beslutsmakten. Redan från tidigt 1990-tal, i samband med finanskrisen, började staten öka kontrollen över de områden som påverkade de offentliga utgifterna. Ramlagar har också successivt fyllts ut och kompletterats med detaljerade bestämmelser i form av revideringar av lagarna, tillkommande förordningar och myndighetsföreskrifter, domstolsutslag samt olika typer av överenskommelser och mer eller mindre detaljerade måldokument och strategier.[111] Denna reglering har

---

[110] 1 § regeringsformen.

[111] Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92 (1), s. 58 ff., Statskontoret 2019:02. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

också ofta parats med utbyggda statliga granskningsverksamheter.[112] Till detta kommer att antalet riktade statsbidrag har ökat över tid. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet är också en viktig komponent. Utjämningssystemet är statens verktyg för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Målet för systemet är att skillnader i skattesatser mellan kommunerna ska återspegla skillnader i servicenivå, effektivitet och avgiftsuttag. Skillnaderna ska inte bero på strukturella förutsättningar som demografi och geografi. Systemet kan ses som en del av statens förvaltningspolitik riktad mot den kommunala nivån. Utjämningssystemets utformning påverkar påtagligt kommunerna ekonomiska förutsättningar att bedriva sina verksamheter, även om kommuner och regioner huvudsakligen finansieras via beskattning. Utjämningssystemet har varit föremål för flera förändringar över tid.

Sammantaget har den ökade statliga styrningen minskat beslutskraften i kommuner och regioner. Det kommunala självstyret har naggats i kanten. Och även om denna statliga styrning delvis handlar om kontroll av den samlade samhällsekonomin är den i hög grad föranledd av diskussioner om likvärdighet och jämlikhet. Här finns ett förvaltningspolitiskt dilemma: samtidigt som staten sedan 1970-talet har eftersträvat att ”lägga besluten närmare medborgarna” genom att decentralisera och avreglera välfärdsverksamhet, har kraven på likvärdigheten i välfärdstjänsterna behållits och kanske till och med ökat över tid. Men eftersom decentraliseringen och avregleringen delvis syftar till att anpassa välfärdstjänsterna till olika regionala och lokala förutsättningar kommer det med nödvändighet att uppstå skillnader i tjänsteutbud och servicenivåer. Och ju större skillnaderna blir, desto mer framträder målkonflikten mellan likvärdighet och kommunal självstyrelse. Dilemmat är svårhanterligt.

När staten börjar styra för att upprätthålla likvärdigheten uppstår också problem med ansvarsutkrävandet. För vem är egentliga ansvarig för exempelvis skolan när utföraransvaret ligger på kommunerna men den statliga regleringen (lagar, förordningar och läroplaner) samtidigt är

---

[112] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.*

mycket långtgående, när finansieringen främst sker genom kommunal inkomstbeskattning (som staten kan sätta gränser för) samtidigt som staten utfärdar en mängd riktade statsbidrag till skolan, och när kontroll och uppföljning i hög grad utförs av staten genom Skolinspektionen och Skolverket? Det kan vara frestande för statliga politiker att införa kostnadsdrivande regler när finansieringsansvaret i första hand åvilar kommunerna. Men var ska medborgaren söka och utkräva ansvaret i denna komplexa styrning?

I det följande redogör jag inledningsvis kort för grunderna i stat/kommunrelationen. Därefter beskriver jag i två skilda avsnitt de båda utvecklingstendenserna i denna relation: dels den ökade decentraliseringen och avregleringen, dels den tilltagande statliga styrningen. I båda avsnitten diskuteras såväl olika beslut som motiveringar bakom besluten och jag utgår från aktuella exempel och förhållanden. I ett därpå följande avsnitt redogör jag för den kritik som växt fram i takt med att den statliga styrningen ökat. I ett avslutande avsnitt för jag sedan en diskussion om hur den statliga förvaltningspolitiken gentemot kommuner och regioner kan tänkas utvecklas, bland annat med utgångspunkt i två pågående utredningar – Kommunutredningen och Jämlikhetskommissionen – som i sina direktiv getts långtgående möjligheter att diskutera den framtida ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn.[113] En jämförelse görs också med reformläget då de stora förvaltningspolitiska förändringarna gjordes i början av 1990-talet.

Relationen stat-kommun: några utgångspunkter

Kommuner och regioner leds av direktvalda politiker och kännetecknas av en betydande autonomi gentemot staten. En autonomi som utgår från en grundlagsfäst kommunal självstyrelse.[114] Detta innebär bland annat att den lokala och regionala politiska nivån förutsätts ha betydande möjligheter att utforma politiken och sin verksamhet förhållandevis fritt. Denna frihet används också. I en kommun kan beslut tas relativt snabbt,

---

[113] Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*, Dir. 2018:74. *En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet*. Båda utredningarna ska lämna sina förslag under första halvåret 2020.

[114] 1 § regeringsformen.

de partipolitiska och ideologiska skillnader som kan innebära hinder för samarbete på nationell nivå är inte lika framträdande. Pragmatism och samverkan mellan olika grupperingar för gemensamma lösningar är en inte ovanlig beskrivning av det politiska livet på lokal och regional nivå. Regioner och kommuner rymmer också omfattande förvaltningsorganisationer, där särskilt kommunerna har ett vittomspännande uppdrag och tjänstemän inom många kompetensområden. Den kommunala organisationen är också den offentliga förvaltning som medborgarna oftast kommer i kontakt med.

När regeringen genom sin förvaltningspolitik önskar styra den kommunala sektorn måste den förhålla sig till den kommunala självstyrelsen. Även om regioner och kommuner alltså kan ses som ett slags utförarorganisationer inom de speciallagsreglerade områdena innebär de långtgående kraven på självstyrelse en tydlig skillnad jämfört med hur regeringen styr sin egen statliga förvaltning.

Den kommunala självstyrelsen regleras i regeringsformen. Redan i den första paragrafen anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I senare kapitel fastslås dock att det är riksdagen som suveränt beslutar om hur den kommunala självstyrelsen ska infogas i statsskicket genom sin lagstiftande roll.[115] I den reviderade regeringsformen från 2010 tillkom ett nytt kapitel (kap. 14), där huvuddelen av bestämmelserna som gäller kommuner samlades. Här finns regler som regeringen måste följa i sin styrning av kommunerna. En viktig sådan är, som jag nämnde ovan, proportionalitetsprincipen.[116] Lagrådets rätt att granska lagstiftning riktad mot kommunsektorn utökades också 2010 till att omfatta alla frågor som berör kommuner.[117]

Regleringen i regeringsformen innebär ett konstitutionellt skydd för den kommunala självstyrelsen, men samtidigt kan det konstateras att det inte finns någon allmänt accepterad definition av vad detta självstyre faktiskt

---

[115] 8 kap. 2 §, 3 punkt regeringsformen.

[116] 14 kap. 3 § regeringsformen.

[117] 8 kap. 21 §, 5 punkt regeringsformen.

avser.[118] Kommunernas organisation, verksamhetsformer, beskattning, befogenheter och åligganden beslutas genom lagstiftning. Införandet av proportionalitetsprincipen och en utökad lagrådsgranskning ställer dock ökade krav på riksdagens hantering av frågor som gäller den kommunala självstyrelsens räckvidd, vilket anses ha stärkt självstyrelsens ställning.[119]

Avreglering och decentralisering av offentliga åtaganden

Uppgifterna som regioner och kommuner ansvarar för har ändrats över tid även om det finns frågor, exempelvis på det sociala området, som historiskt sett varit kommunalt ansvar över lång tid. Under 1960- och 1970-talen fick kommunerna en viktig roll i att bygga upp välfärdsstaten. Samtidigt som dåvarande socialdemokratiska regeringar gav kommunerna stora befogenheter styrdes uppgifterna innehållsligt av en detaljerad lagstiftning och detaljerade finansieringsformer. En centralisering och en decentralisering skedde således parallellt.

Avregleringar

Under 1980-talet påbörjades ett reformarbete med syfte att förnya den offentliga sektorn. Det skulle bland annat ske genom olika avregleringar av den kommunala verksamheten.[120] I kompletteringspropositionen från 1988 angav regeringen att mål- och resultatstyrning skulle vägleda den statliga styrningen av kommunerna, liksom att styrningen skulle verksamhetsanpassas. De så kallade frikommunförsöken utgjorde grund för en ny kommunallag 1991 som ökade kommunernas frihetsgrad när det gällde den egna organisationen.[121] År 1993 infördes också det generella statsbidraget som skulle öka den kommunala självstyrelsen. Även om staten samtidigt – i samband med den statsfinansiella krisen vid denna tid – ökade kontrollen över de kommunala verksamheter som påverkade de offentliga utgifterna var den huvudsakliga inriktningen avreglering. Fördelarna med ett ökat kommunalt självstyre betonades

---

[118] Strandberg, U. 2016. Kommunal självstyrelse, i Mattson, I. & Petersson, O.(red). *Svensk författningspolitik*, s. 209 ff.

[119] Strandberg 2016, s. 210.

[120] Skr. 1984/85:202. *Om den offentliga sektorns förnyelse*.

[121] Kommunallagen (1991:900). En ny kommunallag antogs 2017 (2017:725).

under denna period. Det ökade självstyret skulle leda till ökad effektivitet genom att mer hänsyn kunde tas till lokala behov. Det fanns ett förtroende för att regionala och lokala politiker skulle klara av välfärdens uppgifter.

Ökat kommunalt och regionalt ansvar för olika offentliga åtaganden
Det ökande förtroendet för regioner och kommuner tog sig även uttryck i huvudmannaskapsförändringarna, där exempelvis skolan (1991) och äldreomsorgen (1992) decentraliserades. Denna decentralisering av ansvar för olika offentliga åtaganden har sedan fortsatt. Kommuner får också inom sitt nuvarande ansvar hantera uppgifter med större komplexitet och som kräver annorlunda förhållningssätt och kompetenser än tidigare.

Ett exempel på ökat ansvar är beredskapsfrågorna, där en återuppbyggnad av civilförsvarskapaciteten – enligt ansvarsprincipen – åläggs kommuner och regioner. Det är ett uppdrag som kan kräva att nuvarande logik baserad på täta transporter och små eller obefintliga lager av nödvändig utrustning behöver förändras. Sårbarheten i den här typen av frågor illustrerades under hösten 2019 då fem regioner efter upphandling bytte leverantör av förbrukningsmaterial inom hälso- och sjukvården och som konsekvens drabbades av brist på sådant material. Den händelsen har lett till att den sedan tidigare tillsatta utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap fick ett tilläggsdirektiv. Nu ska uppdraget även inkludera beredskapen inom hälso- och sjukvården även då inte någon allvarlig händelse påverkar försörjningen.[122]

Ett exempel på den ökade komplexiteten är frågan om klimatpåverkan. Den frågan gör sedvanlig infrastrukturpolitik i kommuner inte bara mer komplex utan också mer kompetenskrävande. Den ställer också ökade krav på investeringar som också kan bli kostnadskrävande. Med sjunkande grundvattennivåer eller annan miljöpåverkan på vatten-försörjningen blir tillgång till dricksvatten av god kvalitet en långt mer utmanande och kritisk fråga än tidigare. En växande befolkning ställer

---

[122] Dir. 2018:77. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*, Dir. 2019:83. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.*

också krav på en infrastruktur som klarar högre belastning och skärpta krav från statliga myndigheter och/eller från internationella organ.

Bostadspolitik och frågor om bostadsförsörjning kan också ändra karaktär, då klimatpåverkande faktorer kan kräva andra överväganden än tidigare om exempelvis lämplig lokalisering och tekniska specifikationer. Räddningstjänsten är ytterligare ett exempel. Risker för skogsbränder och svåra stormar kan ställa nya och högre krav på insatser, där kommuner, regioner och statliga myndigheter kan behöva samverka.

På regional nivå deltar staten, kommuner och regioner i samverkan kring stora infrastrukturprojekt som gäller förbättring av kommunikationer och bostadsförsörjning – en befintlig uppgift men som i komplexitet visar på förändrade krav och förhållanden.

Samhällsutvecklingen och otillräckliga statliga insatser kan också leda till att nya uppgifter aktualiseras. Trygghetsskapande åtgärder i kommuner har blivit en tyngre post i flera kommuners budgetar och en kostnad som kommuner belastas med mot bakgrund av att de bedömer att det inte finns polisiära resurser som täcker behoven. I det sammanhanget kan också nämnas att regeringen nyligen har tillsatt en utredning som ska överväga hur kommunens brottsförebyggande insatser inom exempelvis skolverksamhet och socialtjänsten ska förtydligas.[123] Av direktiven framgår att utredaren ska komma med förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete.

Under hösten 2019 har också reformeringen av Arbetsförmedlingen rest frågan om vilket ansvar kommuner bör ta när det gäller arbetsmarknadspolitik – ett i dag statligt ansvarsområde där kommunernas framtida ansvar än så länge är oklart.[124]

Sammanfattningsvis har det för alla dessa områden skett en utökning av det kommunala ansvaret, antingen genom att ett nytt ansvarsområde har

---

[123] Dir. 2019:94. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete*.

[124] Som en följd av strukturrationaliseringar har dock många kommuner allt sedan 1970-talet arbetat aktivt med tillväxtskapande och kompetenshöjande insatser, till exempel genom ansvaret för vuxenutbildning.

tillförts, eller att ett befintligt ansvar har vidgats till följd av olika typer av förändringar. Konsekvensen har blivit att kommunerna i dag hanterar uppgifter som har ökat i komplexitet och som kräver såväl mer resurser som annorlunda förhållningssätt och kompetenser än tidigare.

Ökad statlig styrning

Att statens styrning av kommunal verksamhet har ökat, främst på välfärdsområdet, finns det många belägg för. Bland annat har tidigare ramlagar fyllts ut med detaljerade bestämmelser.[125] Det rör sig om att lagarna har reviderats och blivit mer detaljerade, som exempelvis den nya skollagen från 2010. Som Sundström beskriver i kapitel 2 omfattar skollagen i dag 137 sidor fördelade på 29 kapitel. Lagarna har också fyllts ut med förordningar, myndighetsföreskrifter, riktlinjer, strategier och överenskommelser.

Det är också viktigt att se att för flera kommunala områden uppstår en uttolkning av regelverket – en praxis – genom domstolsutslag. Det leder till en regelutfyllnad som ur kommunalt perspektiv också kan innebära ökade kostnader.[126] Här ska också nämnas att det inte bara är statlig styrning som bidrar till regeltillväxten, utan det sker även genom andra externa aktörer och inom kommuner och regioner själva.[127]

Till den ökade statliga styrningen kan också föras riktade statsbidrag för olika ändamål. Antalet riktade statsbidrag har ökat över tid, i dag är beloppet som utbetalas nästan lika stort som det generella statsbidraget.[128]

---

[125] Montin 2015, s. 58 ff., Reuter, M. 2019. Förstärkt tillsyn i en alltmer fragmenterad äldreomsorg, i Jacobsson, Pierre & Sundström 2019, Statskontoret 2019:02.

[126] Ett aktuellt exempel på detta är om kommunernas åtagande inom förskoleverksamhet inkluderar kostnader för blöjor eller inte.

[127] Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.* Webbilaga till Statskontoret 2019:2.

[128] Prop. 2019/20:1, uo 25. Under 2018 uppgick det generella statsbidraget till 10 procent av sektorns inkomster, medan de riktade statsbidraget uppgick till nästan 9 procent av inkomsterna, avsnitt 2.4.1, s. 10.

Sammantaget har utvecklingen inneburit att den politiska nivåns beslutskraft i kommuner och regioner har minskat, och att det kommunala självstyret därmed har kringskurits.

Statens styrning får mycket kritik

Hur har statens styrningsrelation till kommunsektorn sett ut från mitten av 1970-talet då den förra regeringsformen beslutades? Statsvetaren Urban Strandberg menar att det finns två tydliga mönster. Å ena sidan har det funnits olika syn på relationen mellan den lokala självstyrelsen och den nationella politiken. Exempelvis har borgerliga partier under 1970-talet betonat att kommuner inte bara kan ses som en förlängning av den nationella politiken. Å andra sidan har det varit tydligt hos alla partier att dessa föreställningar har underordnats nationella politiska program. Regeringar och riksdagsmajoriteter – oavsett politisk färg – har velat prägla landet i sin helhet.

Den forskning som har studerat statlig styrning över tid är överlag kritisk till den ökning av styrningen som har skett och ser samband med de ekonomistiskt färgade styrningsidealen som brukar kopplas till New Public Management (NPM).[129] I flera kapitel i den här antologin refereras till denna forskning, här diskuteras endast några intressanta iakttagelser utifrån det kommunala och regionala perspektivet.

Inledningsvis bör det noteras att det finns en stor förståelse bland kommun- och landstingsföreträdare för att staten har behov av att kunna styra. Den kritik som riktas mot styrningen gäller dess utformning (främst riktade statsbidrag).[130] Intressant är att det från kommunalt och regionalt håll framkommer få kritiska synpunkter på den ökande styrning som sker via rättstillämpning.[131] Nämnas bör också att flera fackförbund uttalar stöd för en ökad statlig styrning, det gäller exempelvis förbund som organiserar professionella grupper som lärare och läkare.

---

[129] Montin 2015, Jacobsson, Pierre & Sundström 2019.

[130] Statskontoret 2019:2.

[131] Statskontoret 2019:2, s. 28.

Kommunernas ekonomi i fokus

Under lång tid har frågan om kommunernas ekonomi diskuterats utifrån de utmaningar som regioner och kommuner står inför både på kortare och längre sikt. En sådan utmaning hänger samman med demografiska förändringar. Finansdepartementet anger i en analysrapport från 2019 att med ett oförändrat välfärdsåtagande skulle gapet mellan intäkter och kostnader öka till 90 miljarder kronor år 2026.[132] Andelen barn och äldre ökar mer än den arbetsföra befolkningen. Det är allvarligt eftersom ökningen sammanfaller med en lägre sysselsättning (och minskade skatteintäkter) till följd av en kommande lågkonjunktur. Under 2019 kommer ett 90-tal kommuner att visa underskott och 2020 tycks bli ännu kärvare.[133]

Under hösten 2019 lade regeringen fram en proposition om en ändrad kostnadsutjämning i det kommunala utjämningssystemet.[134] Det förslag som regeringen presenterade väckte många reaktioner, både från de kommuner som skulle få lämna ifrån sig resurser men också från de kommuner som skulle få ökat få stöd. Den kritik som riktades mot förslaget hade olika karaktär. En kritik var att det inte går att utjämna skillnader mellan kommunerna, de som får betala till systemet, exempelvis tillväxtkommuner, behöver sina pengar för ökande kostnader i den egna kommunen. En annan kritik gällde att systemet som sådant inte befrämjar tillväxtskapande åtgärder, risken är stor att kostnadsnivån i bidragsmottagande kommuner är för hög och inte justeras då medlen kommer från andra kommuner. Ytterligare en kritik som har framförts är att det är för lite utjämning och att staten därför bör tillskjuta medel vid sidan av. Under hösten 2019 presenterade Riksrevisionen en rapport där regeringens förslag kritiseras främst för att det inte utjämnar tillräckligt för minde kommuner i glesbygd. Riksrevisionen rekommenderar att delar

---

[132] Finansdepartementet, analysrapport 12 juni 2019, hämtad 2020-01-15, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/06/stora-behov-i-kommuner-och-regioner/.

[133] SKL 2019. *Ekonomirapporten oktober 2019*, s. 7.

[134] Prop. 2019/20:11 Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.

av strukturbidraget avvecklas samt att regeringen bör ge Tillväxtverket ett förvaltningsuppdrag för kostnadsutjämningssystemet.[135]

Att utjämningssystemet inte har tillräckligt utjämnande effekter har även diskuterats tidigare. Trots att det kommunala utjämningssystemet ska utjämna för strukturella skillnader skiljer det cirka sex kronor i kommunalskatt mellan de kommuner som har högst respektive lägst kommunalskatt. Skillnaderna kan endast marginellt förklaras av skillnader i servicenivå. Det har också ifrågasatts om systemet verkligen fångar upp alla strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag (som dessutom minskar).[136]

Omfattande kritik mot de riktade statsbidragen

Kommunerna riktar omfattande kritik mot de riktade statsbidragen. En kritik är att riktade statsbidrag är administrativt betungande, vilket bland annat leder till att små kommuner kan ha svårt att sätta av resurser för att söka bidragen. I och med detta kan bidragen bidra till en ökad ojämlikhet mellan kommuner. De riktade bidragen skapar också en ryckighet i planeringen och kan innebära att lokala prioriteringar sätts ur spel. Om det finns krav på att kommunen själv ska satsa resurser i paritet med det sökta bidraget kan det också minska intresset att söka, särskilt små kommuner kan ha svårt att avvara resurser till sådana särskilda satsningar.[137] För vissa bidrag kan staten rikta återkrav om kommunen har använt bidraget på fel sätt, det kan också minska intresset att söka bidraget. Vidare kan bidragen – som ofta ses som stimulansbidrag – verka kostnadsdrivande och det kan därför vara svårt att fortsätta med en verksamhet när bidraget upphör.

---

[135] RiR 2019:29. *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning.*

[136] Häggroth, S. 2017. Demografin och framtidens välfärd i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. (red.), *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling, s. 30 ff.*

[137] I Ekots lördagsintervju den 7 december 2019 uttryckte utbildningsminister Anna Ekström förståelse för denna kritik om krav på medfinansiering – det så kallade kostnadsvillkoret – och en ändring ska göras. Krav ska ställas på huvudmannen att i förväg ange hur pengarna ska användas och i efter hand redovisa vart de gått, artikel i Dagens Samhälle, nr 44, 2019.

Det finns således en stark kritik mot den ökande användningen av riktade statsbidrag och regeringen har utryckt att det pågår ett utvecklingsarbete som ska leda till en minskning.[138] Intressant är att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under lång tid visserligen har uttryckt kritik mot styrformen men också ser att det kan finnas situationer där olika riktade statsbidrag kan vara ett komplement till generella statsbidrag, men då främst för att stödja utveckling.[139]

Kritik mot regeringens beredning av beslut som berör kommunerna

> Och som vanligt när ingen har utpekat ansvar för att hantera en situation blir det kommunernas uppgift att lösa det.

Citatet ovan kommer från SKR:s chefsekonom.[140] Det avser flyktingmottagandet, men skulle kunna vara applicerbart även på andra frågor. SKR kritiserar bland annat regeringens beredning inför beslutet om gymnasielagen.[141] Det finns krav på att regeringens lagförslag till riksdagen ska ha beretts på ett ändamålsenligt sätt.[142] Det finns också generella krav i direktiven till de utredningar som har föregått regeringens förslag, exempelvis ska utredningarna innehålla en konsekvensanalys. I detta fall har lagrådsgranskning skett och riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag. Är beslutet ett exempel på att partipolitiska överväganden på nationell nivå vid riksdagsbeslut väger tyngre än eventuella negativa effekter för genomförandet på den kommunala nivån och för den kommunala självstyrelsen?[143]

---

[138] Prop. 2019/20:1, uo 25. *Budgetpropositionen för 2020*.

[139] SKL 2018. *Ekonomiska rapporten, maj 2018*, s. 63.

[140] Wallenskog, A. chefsekonom på SKR, ekonomisk blogg, nedladdad 11 december 2019.

[141] SKL 2019. *Skrivelse till regeringen.* 2019-10-02, dnr. 19/01131. Av skrivelsen framgår att det är SKL:s arbetsutskott (till styrelsen) som i enighet har beslutat att uppmana regeringen att genomföra en analys och översyn av den så kallade gymnasielagen och arbetsutskottet vill ha överläggningar med regeringen i denna och närliggande frågor.

[142] I regeringsformens 7 kapitel finns bestämmelser om regeringens arbete och Regeringskansliet.

[143] Strandberg. 2016, s. 189 ff.

Gymnasielagen utgör måhända ett extremt exempel, då den politiska beredningen innebar stora problem. Men finns även annan kritik mot regeringens beredning av beslut som rör den kommunala sektorn som är värd att reflektera över. Den gäller hur regeringen har tillämpat den så kallade finansieringsprincipen, som ska ge kommunerna ersättning för utökade åtaganden; ersättning som läggs in i det generella statsbidragssystemet. Om åtaganden tas bort minskas bidraget med motsvarande belopp. I en rapport från Riksrevisionen riktas kritik mot att regeringen inte har tillämpat principen som det var tänkt.[144] Beräkningarna för olika reformer har enligt Riksrevisionen i flera delar varit otydliga och beretts med en snäv tidplan och utan överläggningar med SKR. Reformer kan slå olika i skilda kommuner och skillnaderna kan vara väsentliga. Riksrevisionen kritiserade att några analyser av detta förhållande inte gjordes i Regeringskansliet i de tre reformer som granskades. Ytterligare en kritik var att reformkostnader sällan är konstanta över tid och att regeringen inte följde upp detta.

Även den statliga tillsynen får kritik

Kommuner och landsting vill ha mer stöd och vägledning av tillsyn; en tillsyn som mer bidrar till verksamhetsutveckling.[145] Denna inte alltför kritiska bild av tillsynens roll bekräftas även av forskning riktad mot dem som granskas.[146] Men det finns också forskning som ger en mer negativ bild av tillsynen, exempelvis att tillsynen gör att det utvecklas kulturer med liten acceptans för att göra fel.[147] En entydig bild är också att tillsynen är administrativt mycket krävande.[148]

---

[144] RiR 2018:8. *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*

[145] Statskontoret 2019:2.

[146] Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

[147] Lindgren, L. 2008. *Utvärderingsmonstret*, s. 107 ff., Johansson, V. & Montin, S. 2014, What if accountability mechanisms engender trust? *Urban Research & Practise*, vol 7, s. 213 ff.

[148] Castillo & Ivarsson Westerberg 2019.

Utformningen av den statliga styrningen gör den ineffektiv
Det är slående att den stora mängden statlig styrning och den ökande administration som följt av styrningen också medför att styrningen blir ineffektiv i sig. Den blir inte träffsäker och sammanhållen. Styrningen utformas också utifrån sektorsvisa krav medan kommuner träffas av den samlade mängden styrning, vilket särskilt för mindre kommuner kan bli problematiskt.

Diskussionen om kommunernas struktur och ansvar
Forskare har lyft frågan om statens styrning av den kommunala nivån utifrån två modeller: en interventionistisk och en accepterande. Den första innebär att staten agerar för att dämpa urbaniseringen, exempelvis genom omfördelning. Den andra innebär i stället att staten tar urbaniseringstrenden som utgångspunkt för att stärka kommunernas förmåga att hantera effekterna.[149] I forskning och utredningar lyfts också frågan om alla kommuner ska ha samma uppdrag, eller om uppdraget borde differentieras. Om verksamheter ska flyttas från mindre kommuner bör man värdera dessa verksamheter utifrån kvalitetsvärde respektive demokrativärde. Det innebär att verksamheter med krav på hög kvalitet och professionalitet samt liten möjlighet till lokala tolkningar bör kunna flyttas. Motsatt gäller om det finns höga demokrativärden med stor möjlighet till lokala variationer.

I den allmänna debatten och i forskningen förekommer vanligtvis fyra tänkbara typer av kommunreformer: en ökad mellankommunal samverkan, kommunsammanläggningar, en asymmetrisk ansvars-fördelning samt förstatligande av vissa uppgifter. I en aktuell rapport från Konjunkturrådet förespråkas en kombination av dessa olika modeller, då ingen modell enskilt bedöms kunna svara mot kraven.[150]

Inledningsvis nämnde jag två pågående utredningar – Kommunutredningen och Jämlikhetsdelegationen. Båda dessa utredningar ska lämna sina

---

[149] Lidström, A. & Syssner, J. 2017. Storstadens och landsbygdens utmaningar, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U (red.), *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*, 58 ff.

[150] Mörck, E, Erlingsson, G & Persson, L. 2019. *Kommunernas framtid*, Konjunkturrådets rapport.

förslag under första halvåret 2020, men utifrån olika perspektiv på kommunernas uppgifter och ansvar. Kommunutredningen ska komma med principförslag och kanske initiativ till försöksverksamheter. Frivillighet understryks om sammanläggningar föreslås, förslagen ska rymmas inom nuvarande system och inte leda till ökade statliga kostnader.[151] Jämlikhetskommissionen har som uppdrag att se hur den ekonomiska jämlikheten kan ökas. Genom att grundläggande välfärdstjänster med stor betydelse för jämlikheten, som utbildning och hälso- och sjukvård, utgör en del av utredningsuppdraget kommer kommissionen också in på kommunernas och regionernas roller och ansvar.[152] Sammantaget betyder detta att det under första halvåret 2020 lär komma förslag om framtidens kommunala ansvar.

Förändringsbehov – en diskussion

Regeringen behöver bättre beredningsunderlag för sina beslut som berör den kommunala nivån

Som jag beskriver i kapitlet riktar bland annat Riksrevisionen kritik mot regeringens beredning av beslut som berör kommunerna. Enligt min uppfattning är kritiken förståelig men behöver nyanseras. Det finns här en metodmässig problematik som gäller vilka kostnader som med god kausalitet kan härledas till en viss reform. Ett annat problem vid kostnadsberäkningar av reformer är att när kostnader beräknas utformas beräkningarna ofta utifrån marginalkostnaderna – vilka kostnader bidrar den här lagändringen till? Men – som i fallet med gymnasielagen som jag beskriver ovan – kan det tänkas att det uppstår kostnader i flera verksamheter som vid beslutstillfället inte omedelbart kan kopplas till den förändring som föreslås. Mot bakgrund av den här typen av genuint svåra metodproblem skulle det vara värdefullt med uppföljningar av beslut för att kunna stimulera ett lärande i syfte att förbättra beslutsunderlagen för den utredande, beslutande och verkställande nivån. Jag menar dock att det allra viktigaste området för förbättringar är att de utredningar som ligger till grund för Regeringskansliets beredning håller en hög kvalitet

[151] Dir. 2017:13.

[152] Dir. 2018:74.

och på ett kompetent sätt tillämpar reglerna om bland annat konsekvensanalyser. Det blir svårt för Regeringskansliet att i en senare beredningsfas kompensera för ett otillräckligt beslutsunderlag från en utredning och det är inte rimligt att tro att remissinstitutet kan kompensera för det eventuella kunskapsglapp som finns i underlaget.

De problem som lyfts av Riksrevisionen samt av SKR avseende gymnasielagen pekar på att regeringens beredningskapacitet är viktig, men även på att de utredningar som ligger till grund för förslagen ges förutsättningar att göra ett gott arbete; ett arbete som bland annat inbegriper realistiska konsekvensanalyser. För att möjliggöra ett bra genomförande bör reformerna också ges rimlig förberedelsetid. Vidare bör de vila på ett förtroendefullt samarbete mellan staten och kommunsektorn. I extrema fall kan det uppstå situationer där beredningen måste gå snabbt, men då bör besluten kunna följas upp och vara möjliga att korrigera i efterhand.

Statens styrning av kommuners och regioners åtaganden och ekonomi behöver nya lösningar

Som jag har beskrivit i kapitlet står kommuner och regioner inför stora utmaningar, bland annat till följd av demografiska förändringar. Särskilt oroande är situationen för befolkningsmässigt små kommuner i glesbygden. För att förbättra situationen har regeringen föreslagit en ändring av kostnadsutjämningen i det kommunala utjämningssystemet. Ett förslag som har mötts av kritik från både blivande vinnare och blivande förlorare i systemet.

I en artikel av statsvetaren Sören Häggroth lyftes frågan om skatteutjämningssystemet som lösning på ojämlika förutsättningar i kommunsektorn. Fångar systemet upp alla skillnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag? Frågan ställdes också om den stora skillnaden i skatt mellan olika kommuner är rimlig ur rättvisesynpunkt, särskilt med tanke på att skillnaderna mellan rika och fattiga kommuner snarare kommer att öka än minska.[153] Häggroth ansåg att en diskussion borde

[153] Häggroth, S. 2017. Demografin och framtidens välfärd, i Syssner, J., Häggroth, S & Ramberg, U (red). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.*

inledas om ett kommunalt skattetak och att låta staten ta ett större ansvar för att säkerställa en likvärdig välfärd i hela landet. Liknande synpunkter har även tidigare statsministern Göran Persson uttryckt. Han menar att kommunalskatten bör avskaffas i dess nuvarande form, den har kommit till vägs ände och är djupt orättvis eftersom den ofta är högst i kommuner med lägst servicenivå.[154]

Kritiken mot de stora skillnaderna i kommunalskatt mellan olika kommuner och utjämningssystemets bristande förmåga att komma till rätta med detta är allvarlig. Ytterst handlar skatteutjämningen om att bidra till jämlika förhållandet och att ge lokalpolitiker rimliga förutsättningar för det uppdrag de har fått av väljarna. Om inte systemet fungerar som avsett bör det därför leda till åtgärder. Den översyn som nyligen gjordes omfattade inte hela utjämningssystemet, det är kanske dags att göra en sådan total översyn. Om inte annat blir det nödvändigt för regeringen att ta sig an finansieringsfrågorna om den tänker komma med förslag om ändrade ansvarsområden eller strukturella förändringar av kommuners ansvar.

Ytterligare ett perspektiv på utmaningarna för särskilt mindre kommuner är deras svårigheter att lösa kompetensförsörjningsfrågan. På lång sikt räcker det inte att göra mindre förändringar om välfärdsuppdraget ska klaras av i hela landet. Diskussionerna måste vidgas till att omfatta allt från de kommunala uppdragen till finansieringen av kommunernas verksamheter och till kommunstrukturen.[155] Utifrån de perspektiv som har lyfts i forskningen och debatten har både ansvarsfrågor och finansieringsformer av välfärden aktualitet, liksom kommunernas och regionernas framtida förutsättningar att klara sina uppdrag. Det framgår även tydligt att det knappast räcker att enbart titta på finansieringsfrågan – det krävs ett helhetsgrepp. Det finns också på den politiska nivån en motsvarande diskussion där huvudmannaskap och ansvarsförändringar diskuteras.

---

[154] Persson, G. 2018. Uttalande på seminarium den 12 juni 2018 anordnat av fackförbundet Kommunal, hämtad 2020-01-13. https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/Kv7OBG/goran-persson-avskaffa-kommunalskatten

[155] Wallenskog, A. 2017. Välfärdens kostnader kräver stora förändringar, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U (red.). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.*

Kommunerna behöver långsiktiga lösningar

I de diskussioner som förs om tänkbara förändringar av kommunernas ansvar syns tydligt den målkonflikt som jag har diskuterat i kapitlet. En målkonflikt som handlar om nationell likvärdighet i förhållande till lokala variationer och kommunalt självstyre. Den målkonflikten är politisk och inte sällan ideologisk, men i debatten kommer den också upp som en fråga om effektivitet där ett ökat lokalt självbestämmande ses som lösningen. Kommer då utredningarna, debatten och politiska utspel och ställningstaganden att leda till en eller flera kommunreformer? Om man ska spekulera i detta finns det en likhet med 1990-talets reformintensiva period. Likheten är det yttre tryck som uppstår till följd av ekonomiska krav på förändring, att det uppfattas som omöjligt att fortsätta i tidigare hjulspår och att problemen inte bara kan lösas med mera resurser. Vid den förra förändringen utföll målkonflikten till fördel för den kommunala självstyrelsen, som kom att stärkas. I dag kan vi konstatera att den statliga styrningen har ökat och att debatten alltmer förs utifrån den andra positionen i målkonflikten – en nationell likvärdighet. Om det blir en reformering, med utgångspunkt i att både uppdrag och finansiering kan diskuteras, finns det kanske också möjlighet att ge kommuner och regioner långsiktiga förutsättningar och ett tydligare ansvar. Osvuret är dock bäst när det gäller en sådan politiskt prioriterad verksamhet. Sammantaget finns det emellertid mycket som talar för att det kan bli en händelserik tid framöver på det förvaltningspolitiska området statlig styrning och kommunal självstyrelse.

Mer forskning behövs

Frågan om hur välfärdssektorn fungerar i dag och i morgon är högt prioriterad av politiker och medborgare och de förvaltningspolitiska utmaningarna är många och stora. Jag menar att det behövs mer forskning om dessa utmaningar och om relationen mellan staten och den kommunala nivån. De frågor som kommuner och regioner ansvarar för och de omvärldsfaktorer som styr mycket av förutsättningarna berör flera forskningsområden. Skulle det sedan bli aktuellt med större förändringar av kommunernas och regionernas ansvar och organisering bör sådana reformer följas av särskilda satsningar på forskning med inriktning på konsekvenser av förändringarna.

Referenser

Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.* Webbilaga till Statskontoret 2019:02.

Dagens Nyheter. 2016. Shekarabi, A., Andersson, M. & Bolund, P. *Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska.* DN Debatt 2016-02-06, https://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/02/sa-ska-detaljstyrningen-i-valfardssystemen-minska/.

Dagens Samhälle 2019. *Artikel om utbildningsminister Anna Ekström*, nr 44.

Dir. 2004:96. *Grundlagsutredningen*.

Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen.*

Dir. 2018:74. *En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet.*

Dir. 2018:77. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Dir. 2019:83. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.*

Dir. 2019:94. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete*.

Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

Finansdepartementet, analysrapport 12 juni 2019, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/06/stora-behov-i-kommuner-och-regioner/.

Häggroth, S. 2017. Demografin och framtidens välfärd, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. (red). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.*

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.*

Johansson, V. & Montin, S. 2014. What if accountability mechanisms engender trust? *Urban Research & Practise, vol. 7.*

Lidström, A. & Syssner, J. 2017. Välfärdens kostnader kräver stora förändringar, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. (red). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.*

Lindgren, L. 2008. *Utvärderingsmonstret*.

Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstroendebaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92 (1), s. 58–75.

Mörk, E., Erlingsson, G. & Persson, L. 2019. *Kommunernas framtid*, Konjunkturrådets rapport 2019.

Persson, G. 2018. Uttalande på seminarium den 12 juni 2018 anordnat av fackförbundet Kommunal, https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/Kv7OBG/goran-persson-avskaffa-kommunalskatten.

Petersson, O. 2014. *Den offentliga makten.*

Prop. 2019/20:11. *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*

Reuter, M. 2019. Förstärkt tillsyn i en alltmer fragmenterad äldreomsorg, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.). *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.*

Riksrevisionen 2018:8. *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*

Riksrevisionen 2019:29. *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning.*

SKL 2019. *Ekonomibloggen*, Wallenskog, A. publicerad 22 mars och 4 december 2019, https://skr.se/tjanster/mer/franskr/bloggarfranskr/ekonomibloggen/artiklar

SKL 2018. *Ekonomiska rapporten*, maj 2018.

SKL 2019. *Ekonomiska rapporten*, oktober 2019.

SKL 2019. *Skrivelse till regeringen*. 2019-10-02, dnr. 19/01131.

Skr. 1984/85:202. *Om den offentliga sektorns förnyelse*.

Statskontoret 2019:02. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

Strandberg, U. 2016. Kommunal självstyrelse, i Mattsson, I. & Petersson, O. (red). *Svensk författningspolitik.*

Wallenskog, A. 2017. Välfärdens kostnader kräver stora förändringar, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. (red). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.*

Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna från 2019-01-19, https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4e/1573213663610/Utkast%20till2.pdf0sakpolitisk%överenskommelse.pdf

4 Att vara kund till staten

Tom S. Karlsson

Inledning och problemformulering

Det har blivit allt vanligare att myndigheter pratar om kunder. Det kan handla om tämligen ytliga fall som när Transportstyrelsen hänvisar till kundtjänst på sina hemsidor. I andra fall handlar det om hur till exempel Pensionsmyndigheten mäter och utvärderar kundnöjdhet som indikation på om myndigheten möter de kvar om god kvalitet som ställs på den offentliga sektorn.[156] Det kan också handla om till synes mer genomgripande förändringar som när Försäkringskassan inom organisationen diskuterar medborgare som kunder, eller när Arbetsförmedlingen inför så kallade kundresor för att öka servicetillgängligheten i verksamheten.

I det här kapitlet diskuterar jag statsförvaltningens olika försök att skapa förutsättningar för en kundroll inom statlig verksamhet.[157] Syftet är att problematisera användningen av kundbegreppet inom olika statliga verksamheter.

Det finns andra begrepp än kund som också används inom den offentliga sektorn. Exempel på dessa är brukare, patient, elev, försäkrad, klient och så vidare. Alla dessa benämningar bär på olika typer av inneboende betydelser och kan problematiseras på samma sätt som kundbegreppet.

---

[156] Att Pensionsmyndigheten förhåller sig strategiskt till kundnöjdhet som indikation på om den utför sitt uppdrag på ett tillfredställande sätt går att läsa i deras dokument *Strategisk plan med planeringsinriktning och korta mål för 2018–2020* (Dnr 2017-07).

[157] För en övergripande diskussion hänvisas läsaren till Karlsson, T. S. 2017. *New Public Management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* För en kunskapsöversyn gällande kundvalsmodeller, vilket inte diskuteras i detta kapitel, se Kastberg, G. 2010. *Vad vet vi om kundval: En forskningsöversikt*.

För att inte diskussionen ska bli alltför omfattande fokuserar jag dock enbart på kund och kontrasterar detta begrepp mot begreppet medborgare.[158]

Att prata om medborgare som kunder kan ha flera fördelar. En av de mest åberopade är att kundbegreppet lyfter fram behovet av att fokusera på den service och tillgänglighet som myndigheter bör leverera. Men kundbegreppet kan också medföra att vissa problem eller utmaningar uppstår. Den risk med kundorientering som oftast uppmärksammas handlar om ett skifte från kollektivism till individualism, vilket kan medföra ängslighet och rädsla bland myndigheter.[159] Jag återkommer till detta i kapitlets slutdiskussion.

Risken för att dessa problem ska uppträda är olika beroende på hur den tänkta relationen mellan stat och medborgare konstrueras. En viktig del i detta kapitel handlar om hur olika förutsättningar för kundrelationer kan förstås utifrån de två dimensionerna valbarhet och reglering. Dessa två dimensioner kan föras samman för att skapa en analytisk modell, som med fördel kan användas för att förstå hur och när kundrelationen skulle kunna användas i myndigheters arbete.

I det avslutande avsnittet diskuterar jag olika tänkbara konsekvenser av att konstrueras som kund till statliga myndigheter. Denna diskussion inkluderar både situationer där medborgaren upplever sig vara kund och situationer där andra aktörer förväntar sig att medborgaren ska vara kund. Detta diskuteras i termer av kundifieringsprocesser.

Staten som producent eller köpare av välfärdstjänster

För att förstå hur vi som medborgare har blivit kunder i och till staten behövs det en kortare historisk återblick. Min avsikt är inte att ge en uttömmande bild av förvaltningspolitikens utveckling över tid (se kapitel 1 och 11 för en översiktlig genomgång), utan att skapa en förståelse för hur idén om att statens arbete på eller med marknader inte bara har

---

[158] Med medborgare avser jag här alla som har en relation till staten, oavsett om de formellt är svenska medborgare eller inte.

[159] Se särskilt Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*.

förändrat medborgarnas relation till staten, utan också den roll som staten har när det gäller tillhandahållande av välfärdstjänster.

Med start någon gång under 1970-talet växte en kritik fram, där den offentliga sektorn anklagades för långsamhet, onödig byråkratisering och en oförmåga att hantera de förväntningar som medborgarna hade på det offentliga. Den svenska situationen var till stora delar överlappande med den globala trenden att minska statens omfång.[160] De långtidsutredningar som gjordes under 1970-talet konstaterade att det fanns ett behov av att effektivisera och rationalisera myndighetsarbetet, samtidigt som man behövde hitta möjligheter för att hantera såväl det utökade utbudet av välfärdstjänster som den stigande andelen offentliganställda.

Mycket av den kritik som riktades mot statsförvaltningen under 1970- och 1980-talen handlade om detaljreglering och detaljstyrning, där politiker i stor utsträckning var involverade i olika myndigheters operativa verksamhet. En av anledningarna var att man från politikens sida försökte hitta sätt att få genomslag för den politik som fördes.[161] Många lösningar som föreslogs under tidigt 1980-tal handlade om att tillgodose politikens krav på att reformer effektivt skulle implementeras, samtidigt som man såg sig nödgad att minska detaljstyrningen.[162]

Under den här perioden introducerades en reform som kan förstås som grunden för den marknadsanpassade staten: beställar- och utförar-modellen. Idén var enkel. Relationen mellan politik och förvaltning skulle förtydligas genom att funktionerna separerades.[163] Genom införandet av beställar- och utförarmodellen förändrades det offentligas roll så att politiken fick en tydligare roll att lägga beställningar på en marknad,

---

[160] Se t.ex. Karlsson, T. S. 2017.

[161] Att byråkratin blivit till stora delar självreglerande diskuterades internationellt långt tidigare, bland annat av Kaufman, H. 1956. *Emerging conflicts in the doctrines of public administration.*

[162] Se t.ex. Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv* och Amnå, E. 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn?: Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden.*

[163] Detta föreslås bland annat i Verksledningskommitténs huvudbetänkande (SOU 1985:40).

beställningar som sedan kunde förverkligas av en eller flera leverantörer.[164] Detta vidareutvecklades över tid, vilket medförde att delar av den offentliga sektorn marknadsutsattes. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2008:962) om valfrihetssystem är regleringar som bör förstås som försök att etablera och stabilisera idéer om att den offentliga sektorns utbud av välfärdstjänster ska köpas och säljas på en marknad.

Den offentliga sektorns uppgift har genom detta marknadsutsättande förändrats. Stora delar av efterkrigstiden präglades av att det offentliga i egen regi tillhandahöll välfärd. Välfärdssektorn växte exponentiellt som en konsekvens av detta. Men med skiftet i roller och funktioner under 1970- och 1980-talen kom uppgiften i stor utsträckning att handla om att agera som en köpare.[165] Den offentliga sektorns primära roll var inte längre att enbart vara den aktör som tillhandahöll välfärdstjänster. I stället skulle den inta en strategisk roll i ett nätverk av många olika aktörer. Genom rollen som köpare av välfärdsutbud blev den offentliga sektorn också en viktig aktör i mötet mellan medborgare och välfärdsutförare, vilket i sig skapade komplexa ansvarsrelationer och ett kraftigt ökat informationsbehov.[166]

Att vara eller bli kund

Användningen av kund som begrepp är ofrånkomligen länkad till idéer om marknad och konkurrens. Att vara kund förknippas ofta med att kunna göra ett val av en tjänst eller en vara, att fritt få välja om den ska

---

[164] Se t.ex. Brorström, B., Haglund, A. och Solli, R. 2014. *Förvaltningsekonomi*.

[165] Se t.ex. Blomqvist, P. och Rothstein, B. 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Agevall, L. 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*, och betänkandet från den statliga Välfärdsutredningen (SOU 2017:38).

[166] Detta diskuteras bland annat i Glenngårds doktorsavhandling 2016. *Experiences of Introducing a Quasi-Market in Swedish Primary Care: Fulfilment of Overall Objectives and Assessment of Provider Activities*, med särskilt fokus på vårdval inom primärvården. Se även Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna - och marknaderna med staten*.

köpas eller ej.[167] Marknaden, så som den ofta beskrivs utifrån ett teoretiskt perspektiv, handlar om att föra samman olika aktörer – de som vill sälja och de som vill köpa – på en gemensam plattform där det är möjligt att ingå avtal om att genomföra olika typer av byten. Den här situationen, där olika byten – eller transaktioner – genomförs, kan vi kalla för en affärsrelation. En tjänst eller vara byts mot någon form av ersättning, vilket sedan också avslutar den omedelbara relationen. Ersättningen är numera nästan uteslutande av monetär karaktär. Utöver möjligheten att samlas för utbyte omfattar kundrelationen också möjligheten att konkurrera med varandra. I första hand handlar detta om att de som har något att sälja konkurrerar med andra som också säljer liknande tjänster eller produkter. Men det kan också handla om att det finns flera potentiella köpare. Utifrån ett klassiskt företagsekonomiskt perspektiv är detta inte problematiskt eller märkligt. Men utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv uppstår en rad frågetecken och hinder när relationen mellan det offentliga och medborgare benämns som en kundrelation.

Relationen mellan stat och medborgare är inte så enkel att vi kan säga att alla relationer är likadana. Olika faktorer kring val av organisering eller innehåll i myndighetsinstruktioner innebär att delar av den offentliga sektorn skapar skilda förutsättningar för kundrelationer. Vi är i olika grad kund då vi besöker Systembolaget jämfört med om vi kontaktar Försäkringskassan i ett sjukpenningärende. Det är också så att skilda delar av den offentliga sektorn i varierande grad är lämpad att marknadsutsättas. De områden som vi kan prata om som tydlig tjänsteproduktion – sophämtning eller offentlig entreprenad brukar framhållas – är relativt oproblematiska att marknadsutsätta. Myndigheters uppdrag som omfattar mer reglerade aktiviteter, såsom till exempel myndighetsutövning, kan däremot inte på samma sätt marknadsutsättas.[168]

---

[167] Se t.ex. Norén, L. 2003. *Valfrihet till varje pris: Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*, Norén, L. 2000. *Offentliga marknader och brukarinflytande* och Kastberg, G. 2005. *Kundvalsmodeller: En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*, Kastberg, G. 2010. och Aspers, P. 2011. *Markets*.

[168] För en mer utvecklad diskussion se Pierre, J. och Painter, M. 2010. Why legality cannot be contracted out: Exploring the limits of New Public Management, i Ramesh. *Reasserting the Public in Public Service*. Se även Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*.

Man skulle naturligtvis kunna tänka sig att dela upp olika myndigheters verksamhet i tjänste- och myndighetsuppdrag och därigenom marknadsutsätta delar av verksamheten. Ett förslag som har seglat upp i närtid är Arbetsförmedlingens uppdrag att matcha arbetssökande mot arbetsmarknaden. Ett uppdrag som skulle kunna läggas ut på flera olika aktörer i effektiviseringssyfte.[169] Att detta skulle leda till ekonomiska fördelar har dock, vad jag känner till, inte kunnat fastställas.

För att förtydliga resonemanget kan vi ställa två delvis olika dimensioner mot varandra: (1) graden av valbarhet utifrån ett användarperspektiv och (2) graden av reglering av en affärsrelation. I den första dimensionen – valbarhet – kan vi föreställa oss olika situationer där möjligheten för kunden att faktiskt välja vilken organisation de vill ingå en relation med är mer eller mindre begränsad. I den andra dimensionen fokuserar vi i stället på hur relationen struktureras i termer av hög eller låg reglering. Med detta menar jag möjligheten för kunden att definiera gränserna och villkoren för relationen. Om situationen exempelvis tillåter att säljare och kund kan förhandla om villkor och pris råder en mer oreglerad tillvaro. Till viss del handlar detta om hur grunderna för den offentliga servicen ska se ut: om det är något som enskilda individer efterfrågar eller om det är en påtvingad eller standardiserad service.[170] Exempel på det senare är när det offentliga tvångsomhändertar barn eller på andra sätt utnyttjar sin rätt att inskränka medborgares fri- och rättigheter. I dessa fall blir frågan om vad eller vem servicen är till för mer komplicerad.

I figuren nedan kombineras de två dimensionerna, vilket skapar fyra olika typer av relationer mellan medborgare och stat. I dessa relationer kan medborgaren bli refererad till som kund, men förutsättningarna för

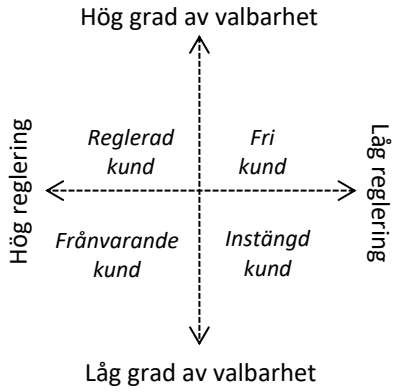
---

[169] Detta förslag kritiserades i Arbetsmarknadsutredningen som menade att det inte fanns tillräckliga belägg för att en (kostnads)effektivisering skulle nås genom att fler aktörer blandades in i processen.

[170] Detta är något som diskuteras relativt flitigt inom den litteratur som fokuserar på service i termer av tjänstelogik. Detta resonemang återfinns vanligen i den litteratur som förespråkar en *tjänstelogik.* Se t.ex. Osborne, S. 2010. *Delivering public services: Time for a new theory?* för en diskussion med ett generellt teoretiskt perspektiv, eller Quist, J. och Fransson, M. 2014. *Tjänstelogik för offentlig förvaltning: en bok för förnyelsebyråkrater* för en diskussion om tjänstelogik i Sverige. Se även Funck, E. K. & Karlsson, T. S. 2018. *Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iaktagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*.

kundrelationen är mer eller mindre goda. Relationen är glidande över de två dimensionerna och inte statisk.

En typologisk beskrivning av olika kundrelationer



Även om modellen inte beskriver statiska roller, menar jag att det finns ett värde i att beskriva hur förutsättningar och begränsningar uppstår i de olika fälten. Jag har valt att här beskriva de olika rollerna i termer av hur vi kan förstå relationen mellan medborgare och stat.

Den frånvarande kunden: I modellens nedre vänstra hörn finner vi en snårig situation. Den präglas av låg till obefintlig grad av valbarhet i kombination med hög reglering. Denna situation kan närmast beskrivas som en frånvaro av marknad, där varken kund eller säljare har rätt att välja vilken aktör som ska vara motpart i relationen, hur produkten som utbyts ska vara beskaffad, hur den ska utbytas eller vilket pris den ska ha. Utifrån det offentligas perspektiv kan vi förstå detta som traditionell myndighetsutövning, med exempel på myndigheter som Försäkringskassan, Skatteverket eller Kriminalvården. Dessa myndigheters uppdrag är att tillhandahålla en tjänst som inte alltid efterfrågas av kunder.

Den reglerade kunden: I modellens övre vänstra hörn finner vi i stället situationer som präglas av hög reglering, men där olika mekanismer har införts för att erbjuda en hög grad av valfrihet. I detta fall handlar det alltså om ofullständiga marknader, eller kvasimarknader. Kunder i detta sammanhang har valbarhet i den bemärkelsen att de kan välja vem de ska

ingå en relation med, men karaktären på affärsrelationen är fortsatt reglerad. I den offentliga verksamheten finner vi i första hand dessa kunder inom kommunernas och regionernas verksamheter, som när vårdnadshavare har möjlighet – genom till exempel skolpeng – att välja vilken skola som deras barn ska gå i eller till vilken vårdcentral man ska knyta sig. Samtidigt finns det mycket små möjligheter att diktera villkoren för vilken typ av utbildning eller vård kunden ska få. Valbarheten är inte alltid ömsesidig. Organisationer som ingått ett avtal med det offentliga om att delta i välfärdsproduktionen kan inte på något enkelt sätt välja bort kunder. Vidare är välfärdsaktörerna genom avtal med det offentliga kraftigt begränsade när det gäller såväl vilken ersättning de får för sina tjänster som vad kunden ska betala för tjänsterna. Ersättningar och priser är således i hög grad givna.

Den fria kunden: I det övre högra hörnet i modellen finns det som ekonomer brukar prata om som fria marknader. Dessa präglas av en hög grad av valfrihet samtidigt som regleringen av produktinnehåll, utbytesformer och finansieringsformer är sparsam. Kunder och säljare har här möjlighet att ingå – eller inte ingå – en ömsesidig affärsrelation med varandra. Samtidigt finns det utrymme att anpassa produkten så att den i högre grad blir individanpassad, och utförare har möjlighet att reglera prissättning av sina produkter relativt fritt. I den offentliga sektorn är denna relation ovanlig, men det finns exempel. Avregleringar av post- och telemarknaden, apoteksmarknaden och energihandelsmarknaden är sådana exempel. Det handlar om delar av det offentliga där medborgare på ett tydligare sätt har omformats till att bli kunder i reell bemärkelse.

Den instängda kunden: Slutligen, i det nedre högra hörnet präglas situationen av en låg grad av reglering men också av låg grad av valfrihet.[171] Det handlar om en monopolsituation. I grunden är det konkurrensutsatta verksamheter som skulle kunna fungera på en fri marknad, men där det offentliga av olika skäl har valt att förlägga verksamheterna inom ramen för en kraftigt begränsad valbarhet.

---

[171] Det skulle möjligen vara frestande att här göra en komisk antydan om att Kriminalvården har att göra med ”fängelsekunder”. I den mån sådana skulle existera (det gör de inte, utan Kriminalvården diskuterar detta i termer av ”intagen” eller ”klienter” – det senare i sig väldigt intressant) tänker jag mig att de faller inom ramen för den frånvarande kunden.

Historiskt hittar vi i denna relation vanligen verksamheter som är statligt ägda.[172] Systembolaget är ett exempel (även om det under senare tid flyttats något nordväst i matrisen). Kunder är fria att köpa – eller inte köpa – deras produkter och entreprenören har rätt att självständigt sätta priset, men kunden kan inte, eller har svårt att, välja andra entreprenörer.

Även om jag här har beskrivit fyra olika typer av kundrelationer mellan stat och medborgare är det rimligt att tänka sig att vissa sammanhang och situationer känns mer förväntade än andra. När det handlar om såväl den fria som den instängda kunden finns det få problem med att föreställa sig att man trots att man är medborgare också kan vara kund. Detta beror på karaktären av den oreglerade affärsrelationen, där medborgaren har såväl en möjlighet som rättighet att gå in och ut ur relationen när den så önskar. Vi känner oss som kunder när vi nyttjar dessa typer av tjänster eller produkter. Detsamma är inte nödvändigtvis sant när det gäller den frånvarande eller reglerade kunden. I dessa fall är relationen av sådan karaktär att vi intuitivt inte uppfattar oss som kunder. Det handlar om att i affärsrelationen regleras in- och uttåg på marknaden, samt i vilken mån vi kan påverka vad det är för något som ska bytas och hur det ska bytas. Detta blir tydligast för den frånvarande kunden, där valbarheten är begränsad och affärsrelationen given.

Förstärkande krafter kring kundrelationerna

Ibland kan yttre påverkan användas för att förstärka känslan av att vara kund, trots att grundförutsättningarna talar emot det. Ett exempel på sådan påverkan är att förtydliga vilka bytesmedel som används för att realisera transaktionen. Tydligast finner vi detta i de valfrihetsreformer som har genomförts på kommunal nivå. Genom att ge varje medborgare medbestämmanderätt över ”sin” del av de offentliga medlen kan känslan av att vara kund förstärkas.[173] Medborgares idé kring den makt de har över allmänna medel fungerar på detta sätt som en förstärkande kraft.

---

[172] Se Karlsson, T. S. 2017.

[173] Detta är en av grundpremisserna i Milton Friedmans resonemang kring att liberalisera den offentliga sektorn och ge mer makt åt medborgare att göra fria och medvetna val. Genom ”kuponger” menade Friedman att makt skulle kunna förflyttas från staten till medborgaren och möjliggöra effektivisering och kvalitetsutveckling.

Makten över de medel som finns att tillgå stärker känslan av att vara en aktiv kund, med allt vad det för med sig.

Nära förknippad med den känsla av maktförskjutning som den upplevda dispositionsrätten över de allmänna medlen ger är myndigheternas pågående arbete med *informationstryck*.[174] Genom ett kontinuerligt arbete med att informera om hur och när medborgare kan agera som konsumenter, skapas hos medborgarna en känsla av att behöva delta på marknader som kunder. Genom informationstrycket kan statliga myndigheter som till exempel Skolverket eller Pensionsmyndigheten skapa situationer där känslan av att vara kund institutionaliseras bland medborgarna.

Informationstrycket som förstärkande kraft leder oss in på en tredje typ av påverkan: att benämnas som kund av andra. Här spelar språket en mycket stor roll. Vi vet att språket både är en spegel av individers förståelse av det samhälle de ingår i, men också att det formar samhället.[175] Detta innebär att det språk som används understödjer den världsbild som aktören har.[176] Med det perspektivet har analyser gjorts när det gäller bland annat den konstituerande makt som kundbegreppet kan tänkas ha för chefers uppfattning av det egna uppdraget inom den offentliga sektorn.[177]

Det som förenar dessa förstärkande krafter är att de skapar ett tryck på myndigheter och medborgare att agera i enlighet med idéerna om medborgare som kunder. Jag kallar detta för en *kundifieringsprocess*, där egenskaper och rättigheter som vi förknippar med någon form av byteshandel formar upplevelsen och förståelsen kring till exempel hur en

---

[174] Se *Marknadsstaten* av Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017, där information tillsammans med avspegling framhålls som centrala delar.

[175] Se t.ex. Fairclough, N. 2010. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*.

[176] Se t.ex. Burke, K. 1966. *Language as symbolic action: Essays on life, literature, and method* och Eagleton, T. 1991. *Ideology: An introduction* som menar att språkbruk kan ses som en materialisering av underliggande ideologier hos aktören och i samhället.

[177] Se t.ex. Karlsson, T. S. 2019. *Public administration in transition: Studying understandings and legitimations amongst middle managers within a government agency*.

transaktion bör gå till. Kundifieringsprocessen kan handla om det språk som används i det offentliga, om skenbara maktförflyttningar gällande det allmännas resursanvändning samt om användningen av informationstryck. Effekten blir att individer börjar uppleva sig själv som kunder snarare än som medborgare i förhållande till den offentliga sektorn och att samhället blir konstruerat som ett *servicesamhälle*.[178]

Sammanfattningsvis menar jag att medborgarna är kunder i olika sammanhang, och att de sammanhangen påverkar hur mycket kund de känner sig som. Spannet från att vara en *frånvarande kund* till en *fri kund* till staten är relativt långt. Samtidigt påverkas medborgarna av stärkande krafter i former av *kundifieringsprocesser* där maktförflyttning, informationstryck och språk spelar stor roll. En sådan process kan medföra att stat och medborgare inte får en gemensam bild av vilken förutsättning för kundrelation som faktiskt finns. I nästa avsnitt tar jag avstamp i ovanstående diskussion för att diskutera möjligheter och risker med att vara kund i och till staten.

Påverkar kundrelationerna verksamheterna?

I den här avslutande delen diskuterar jag hur kundbegreppet kan tänkas påverka statsförvaltningens verksamhet. Eller, annorlunda uttryckt, finns det tillfällen då kundbegreppet faktiskt inverkar på hur verksamheterna bedrivs? Resonemanget bygger på den tidigare diskussionen kring olika kundrelationer.

Även om användningen av kundbegreppet har kritiserats relativt kraftigt i litteraturen finns det skäl att lyfta fram fördelar och möjligheter med att anlägga ett kundperspektiv i statsförvaltningen. Den kanske starkaste möjligheten finner vi i idén om att öka förvaltningens service och tillgänglighet. Det handlar om att anlägga ett perspektiv om att vara till för någon annan. Det kan tyckas vara en självklar idé att statsförvaltningen är till för någon annan, men åtskilliga studier och debatter har kunnat klarlägga att så inte alltid är fallet.

---

[178] Se Montin, S. 2006. Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?, i Jonsson. *Kommunledning och samhällsutveckling*.

Ibland kan mötet mellan medborgare och det offentliga vara kantat av rigida byråkratiska strukturer som mer än något annat försvårar för medborgaren. Denna byråkrati kan man komma åt genom att omorganisera eller förändra regelverk. Bristande service handlar däremot om att man inte förutsett vad kunden är ute efter. Ett vanligt exempel är det som kallas för *onödig efterfrågan*. Detta uppstår då medborgaren i kontakt med myndighet visserligen kan få ett helt korrekt svar på den fråga som har ställts, men ändå inte har fått hjälp med det bekymmer som gjorde att hon eller han kontaktade myndigheten från första början. Efter att mötet har avslutats är därför sannolikheten stor att ny kontakt etableras för att få svar på den fråga eller den oro som medborgaren hade från början. Onödig efterfrågan är resurskrävande. Studier visar till exempel att medborgares samtal till Försäkringskassan relativt ofta resulterar i ytterligare kommunikation för att reda ut vad som faktiskt gäller.[179] Organiseringen av en generell kundtjänst som inte kan eller får svara på specifika fall försvårar vanligen arbetet med att minska den formen av kommunikation.

I andra fall har det påvisats att det finns utmaningar med att öka servicegraden mellan det offentliga och medborgaren. I en studie av samtal till Centrala Studiestödsnämnden (CSN) har forskarna sett att den inringande kunden kopplas vidare till andra instanser inom myndigheten, utan att den som tar emot det kopplade samtalet får veta vad ärendet gäller på förhand.[180] Konsekvensen blir att informationsbördan enbart läggs på den inringande, samtidigt som det är den mottagande parten som vet och bestämmer vad som är möjligt att göra i olika fall. Ytterligare ett exempel på bristande servicegrad kan relateras till sjukvården, där forskare har funnit att samtal mellan läkare och patient kraftigt inverkar på upplevelsen av service- och kvalitetsnivå.[181] En anpassning av

---

[179] Se Fransson, M. och Quist, J. 2015. *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan: Slutrapport.*

[180] Se Karlsson, S. 2016. *Transfer of telephone conversations as a transition between call-takers.*

[181] I en studie av samtal till en klinik kunde man identifiera hur tillfällen där man enbart svarade på patientens direkta frågor upplevdes som dålig service, medan om man försökte att hitta lösningar på det som kanske var den underliggande frågan som upplevdes det som bra service. Se Stokoe, E.Sikveland, R. O. och Symonds, J. 2016. *Calling the GP surgery: Patient burden, patient satisfaction, and implications for training*.

bemötandet av medborgaren som om denne faktiskt vore kund skulle alltså kunna bidra till en förbättrad servicegrad. Konstruktionen av en kundrelation kan från ett myndighetsperspektiv sätta medborgaren i centrum, vilket i sin tur kan skapa förutsättningar för mer välfärd av högre kvalitet.[182]

Om ökad service och tillgänglighet är möjligheter som kan förknippas med att vara kund till staten är *rädsla* och *ängslighet* från myndighetshåll risker. I situationer där det offentliga agerar på en marknad i konkurrens med andra om kunder finns det en risk att avkall görs på myndighets-rollen. Inom till exempel skolan har forskning visat att konkurrens mellan olika offentliga och privata huvudmän har varit en bidragande orsak till en betygsinflation.[183] Genom att det jag ovan har diskuterat som förstärkande krafter har förts in i den svenska skolan har medborgare blivit kunder, såväl genom en upplevd maktförflyttning i termer av valfrihet och resursanvändning som genom att bli bemötta som konsumenter. I en konkurrensutsatt situation är det helt avgörande att verksamheten tillgodoser ett jämnt intäktsflöde, vilket leder till att skolhuvudmän har behov av att marknadsföra sig som attraktiva verksamheter gentemot presumtiva kunder. Internationellt sett har kundorientering lett till att även studenter inom högre utbildning mer och mer uppfattar sig eller blir konstruerade som kunder.[184]

Avgörande för om offentliga organisationer agerar utifrån rädsla eller ängslighet är den populära ”sanningen” att *kunden alltid har rätt*. Detta ”mantra” bottnar i en idé om att kunden alltid ska behandlas på ett sätt så att han eller hon upplever sig som sedd. Med andra ord ska kunden behandlas med respekt genom hög servicenivå. I situationer där kunden

---

[182] Se Osborne 2010.

[183] Vlachos visar i en analys hur konkurrensutsättningen av den svenska skolan resulterat i en betygsinflation. Han kopplar detta till att olika skolor konkurrerar med varandra, ibland även om de har en och samma huvudman (det offentliga). Vlachos, J. 2010. *Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*.

[184] T.ex. Modell, S. 2005. *Students as consumers? An institutional field-level analysis of the construction of performance measurement practices*. Se även Karlsson, S. och Karlsson, Tom s. 2019. *Language policy as ‘frozen’ ideology: Exploring the administrative function in Swedish higher education* som berör institutioner för högre utbildnings policyförändring mot ett kundperspektiv.

kan rösta med fötterna, det vill säga lämna affärsrelationen, kan bristande servicenivå bli en dyr affär för den säljande parten. Kunden tar då helt enkelt sina resurser med sig till en annan leverantör, för att där inleda en ny relation. Inom den offentliga sektorn är relationerna inte lika tydliga. I stället för att lämna relationen kan medborgare använda sin kraft till att påtala brister i servicen, för att på detta vis påverka organisationen att ändra sig.[185] Detta skulle kunna förstås som en del i den demokratiska processen. Det har dock även inverkat negativt på offentliga organisationer genom att skapa en rädsla för att mista resurser på grund av minskat förtroende eller attraktivitet.[186] Utifrån detta perspektiv handlar ”kunden har alltid rätt” inte så mycket om den servicenivå som levereras, utan mer om att försöka dämpa negativa konsekvenser som kan uppstå.

En relaterad fråga är vems behov som står i centrum i en kundorienterad verksamhet. Med en alltför snäv kundorientering kan det uppstå situationer där den enskilde individens intressen ställs i centrum. Den enskildes behov av god vård och utbildning, rättssäker myndighets-utövning och så vidare bör naturligtvis stå i centrum för varje handling som det offentliga utför, samtidigt som en rad olika prioriteringar i fråga om resurser och inriktning kontinuerligt behöver göras. I sådana prioriteringar bör samhällets behov vara överordnat det individuella intresset. Behovet av exempelvis en rättssäker hantering av sjukpenning på samhällsnivå är viktigare än att varje enskild individ som anser sig berättigad till det får en ekonomisk ersättning av staten. Att snävt hålla fast vid att den enskildes upplevda behov ska vara styrande omöjliggör all form av intervention från det offentliga, till exempel att upprätthålla lag och ordning. En stark kundifieringsprocess gör att det kollektiva förlorar i relation till det individuella, vilket i sin tur bidrar till extrema svårigheter

---

[185] Se Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* som diskuterar strategier som alla kunder kan använda för att påverka innehåll i de tjänster eller produkter som erbjuds.

[186] Effekten av rädsla och ängslighet kan i sin tur sägas förstärkas av att ett samhälle som präglas starkt av att vara ett granskningssamhälle som också straffar dem som inte uppfyller de kriterier om kvalitet som satts upp. Se t.ex. Power, M. 1997. *The audit society: Rituals of verification.*

när det gäller hur kollektiva nyttigheter ska hanteras.[187] Ett exempel på detta är den segregation som uppstår i grundskolan då mångas individuella val, baserade på en tro om egennytta, skapar konsekvenser för helheten.[188]

Relation till medborgaren avgör begreppets användbarhet

Slutligen finns det skäl att något kortfattat reflektera kring när kund som begrepp kan eller bör användas inom staten. Här finns det skäl att skilja mellan intern och extern användning. Alltså huruvida förvaltningen använder begreppet som ett verktyg för intern förbättring, eller som ett externt riktat försök att omforma medborgaren.

När det gäller interna sammanhang kan begreppet vara användbart i situationer där avsikten är att förbättra medborgares service. Jag menar att myndigheter genom en användning av kund som begrepp kan skapa en tydligare idé inom verksamheten; att man är till för medborgarna, inte enbart som demokrativäktare, utan även som serviceinstans. Det handlar då om att prioritera tillgängliga resurser på ett sätt som minskar sådan onödig efterfrågan som har diskuterats ovan. Införandet av ett kundperspektiv kan också bidra till att se varje individs specifika situation. Att maximera nyttan av den offentliga tjänsten för varje enskild individ är inte att duka under för ett marknadstryck, utan bör förstås som effektivisering av kvaliteten i tjänsten. En sådan process blir särskilt viktig i situationer där motparten är en *frånvarande kund*. Den låga graden av valbarhet och den starka regleringen av transaktionen skapar ett mer utsatt läge för medborgaren. Att staten i dessa fall väljer att höja kvaliteten är rimligt i ett solidariskt samhälle.

Utifrån ett externt perspektiv bör staten använda begreppet med stor försiktighet. Förstärkande krafter – som jag har beskrivit som

---

[187] Med kollektiva nyttigheter avses sådana tjänster eller produkter i samhället som inte minskar i omfattning för att de konsumeras av en individ och inte heller formas så att vissa individer eller grupper inte kan ta del av dem. Exempel på kollektiva nyttigheter är t.ex. militärt försvar eller allmänna parker.

[188] För ett utvecklat resonemang kring denna mer kritiska hållning till kunder och medborgare rekommenderas en läsning av Lundquist, L. 2012, särskilt avsnitt fem som problematiserar ekonomismen i New Public Management.

kundifieringsprocesser – kan ha negativ inverkan på medborgarens syn på vad statens uppdrag och ansvar är. Störst menar jag att svårigheterna är i situationer där medborgaren är en *reglerad kund*. Visserligen skapar den reglerade transaktionen en viss form av inlåsning som i sig kan vara stabiliserande, men en stark kundifieringsprocess kan utmynna i rädsla och ängslighet bland offentliga aktörer. Detta kan i sin tur skapa en skevhet i hur offentliga tjänster tillhandahålls och hur medborgaren faktiskt uppfattar servicegraden. Om medborgare mer aktivt ser sig själva som – och konstruerar sig som – kunder, kommer statens möjlighet att agera som tvingande aktör att kraftigt begränsas.

I övriga två fall (*den fria* och *den instängda kunden*) är konsekvenserna av kundifieringsprocesser mindre problematiska. Detta beror på att affärsrelationen är relativt oreglerad och fungerar ungefär som på konkurrensutsatta marknader. Trots detta bör det externt inriktade arbetet begränsas i fråga om kundbegreppet.

Referenser

Agevall, L. 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: En analys av new public management.*

Amnå, E. 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden.*

Andersson, C., Erlandsson, M., & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna - och marknaderna med staten.*

Aspers, P. 2011. *Markets*.

Blomqvist, P. & Rothstein, B. 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn.*

Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. 2014. *Förvaltningsekonomi* (3:e uppl.).

Burke, K. 1966. *Language as symbolic action: Essays on life, literature, and method.*

Eagleton, T. 1991. *Ideology: An introduction*.

Fairclough, N. 2010. *Critical discourse analysis: The critical study of language.*

Fransson, M. & Quist, J. 2015. *Onödig efterfrågan inom försäkringskassan.*

Funck, E. K. & Karlsson, T. S. 2018. *Post-npm, vad är det? Trender och empiriska iaktagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn.*

Glenngård, A. H. 2016. Experiences of introducing a quasi-market in swedish primary care: Fulfilment of overall objectives and assessment of provider activities, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20 (1).

Hartman, L. (red.) 2011. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?*

Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states.*

Karlsson, S. 2016. Transfer of telephone conversations as a transition between call-takers, i *Journal of Pragmatics*, 96.

Karlsson, S. & Karlsson, T. S. 2019. Language policy as 'frozen' ideology: Exploring the administrative function in swedish higher education, i *Current Issues in Language Planning*.

Karlsson, T. S. 2017. *New public management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?*

Karlsson, T. S. 2019. Public administration in transition: Studying understandings and legitimations amongst middle managers within a government agency, i *Journal of Language and Politics*, 18(1).

Kastberg, G. 2005. *Kundvalsmodeller: En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting.*

Kastberg, G. 2010. *Vad vet vi om kundval: En forskningsöversikt.*

Kaufman, H. 1956. Emerging conflicts in the doctrines of public administration, i *American Political Science Review*, 50 (4).

Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?).*

Modell, S. 2005. Students as consumers? An institutional field-level analysis of the construction of performance measurement practices, i *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18(4).

Montin, S. 2006. Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? i Jonsson, L. (red.) *Kommunledning och samhällsutveckling*.

Norén, L. 2000. Offentliga marknader och brukarinflytande, i *Kommunal ekonomi och politik*, 4 (1).

Norén, L. 2003. *Valfrihet till varje pris: Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg.*

Osborne, S. 2010. Delivering public services: Time for a new theory? i *Public Management Review*, 12 (1).

Pierre, J. & Painter, M. 2010. Why legality cannot be contracted out: Exploring the limits of new public management, i Ramesh, M. (ed.), *Reasserting the public in public service*.

Power, M. 1997. *The audit society: Rituals of verification*.

Quist, J. & Fransson, M. 2014. *Tjänstelogik för offentlig förvaltning: En bok för förnyelsebyråkrater*.

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden: Bättre upphandling och uppföljning.*

SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert: Det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*

Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet. Stockholm.*

Stokoe, E., Sikveland, R. O. & Symonds, J. 2016. Calling the gp surgery: Patient burden, patient satisfaction, and implications for training, i *British Journal of General Practice*, 66 (652).

Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv.*

Vlachos, J. 2010. *Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.*

5 Att styra med upphandling – staten som marknadsaktör

Emma Ek Österberg

> Det offentliga Sverige står inför betydande utmaningar. Förändringar i vår omvärld exempelvis inom klimat, miljö, demografisk utveckling och migrationsströmmar, men även medborgarnas förändrade förväntningar på service ställer stora krav på den offentliga sektorns funktion. En väl fungerande offentlig upphandling är av avgörande betydelse för en väl fungerande samhällsservice som tillgodoser medborgarnas berättigade förväntningar.[189]

Offentlig upphandling spelar en allt viktigare roll i samhällsutvecklingen. Det är knappast märkligt med tanke på omfattningen av offentliga uppgifter som sedan 1980-talet har överlåtits till marknaden. Vårdföretag som utför hälso- och sjukvård, anläggningsföretag som underhåller järnväg, och externa managementkonsulter som anlitas för att driva och stötta (ständigt) förändringsarbete är exempel på numera självklara inslag i den ”offentliga” förvaltningen. Upphandling är processen i vilken de varor och tjänster som företag erbjuder förvärvas, och där myndigheter agerar köpare.

I dagens förvaltningspolitiska debatt förmedlas en löftesrik bild av upphandling som verktyg för styrning. Upphandlingen rymmer potential till omfattande effektiviseringar, men också möjligheter att påverka marknader och samhället i stort. Det är höga förväntningar som syns inom allt fler politikområden – från transport, arbetsmarknad och välfärd till de globala målen för hållbar utveckling. I det här kapitlet visar jag hur dessa förvaltningspolitiska ambitioner tar sig uttryck och hur de förverkligas i myndigheters vardag. Närmare bestämt visar jag hur marknadslogiken möjliggör och motiverar reformförsöken samtidigt som den försvårar arbetet med att försöka använda upphandlingen som ett verktyg för styrning. Utifrån denna diskussion pekar jag avslutningsvis på

[189] Finansdepartementet 2016. *Den nationella upphandlingsstrategin*, s. 4.

ett antal frågor kopplade till offentlig upphandling som jag menar kan behöva diskuteras för att upphandlingen ska kunna utvecklas.

Jag använder två exempel som illustrerar olika, om än sammanlänkade, trender och tendenser. Det första exemplet visar statens vilja att på en och samma gång förverkliga och utnyttja marknaden. Exemplet bygger på studier av Trafikverkets försök att reformera sin roll som beställare för att därigenom styra anläggningsmarknaden mot ökad produktivitet och innovation.[190] Det andra exemplet illustrerar försöken att utvidga räckvidden och i ökad grad använda upphandling för att nå politiska mål bortom effektiv resursanvändning. Det bygger på studier om upphandling som verktyg för arbetsmarknadsintegration genom sysselsättningskrav.[191]

Det ökade intresset för upphandling som verktyg för styrning bör ses i ljuset av de åtgärder för marknadisering och renodling som beskrivs i det första kapitlet i den här boken. Marknadslösningar har blivit ett allt vanligare inslag i den offentliga sektorn och upphandlingsverksamheten (och därtill hörande granskningssystem) har därmed kommit att expandera. Det innebär att statens roll som marknadsaktör förstärks, men också dess roll som marknadsorganisatör. Om syftet med marknadiseringen ska uppnås behöver marknaderna fungera. Ibland måste de skapas. Staten organiserar och påverkar marknader på en mängd olika vis, inte enbart i rollen som köpare.[192] Men i en marknadiserad stat kan styrförsök genom upphandling uppfattas som särskilt tilltalande, vilket jag visar i det här kapitlet.[193]

Mycket kan sägas om marknadiseringen och dess konsekvenser för politik och förvaltning. I en rapport från Statskontoret 2015 om outsourcing av statlig kärnverksamhet lyfts en rad sådana konsekvenser

---

[190] Delar av studien finns beskriven också i kapitel 12, och finns att läsa om i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) 2017. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.

[191] Studierna sker inom ramen för ett FORTE-finansierat forskningsprojekt (2016–2022) ”Organizing Integration”.

[192] Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten*.

[193] Ek Österberg, E. 2019. Objectifying trustworthiness. Market formation in the transport policy field, i *Financial Accountability and Management*, publicerad online 23 april.

fram, kring såväl myndighetsrollen som statstjänstemannarollen.[194] I det här kapitlet lämnar jag det mesta av detta därhän och fokuserar på upphandling ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Marknadiseringen är således en empirisk – men inte normativ – utgångspunkt som gör upphandling till det nyckelinstrument i styrningen som det har kommit att bli i förvaltningspolitiken.

I det följande kommer jag inledningsvis att ge en bild av förvaltningspolitiska utvecklingstendenser i offentlig upphandling, för att därefter beskriva de båda empiriska exempel som illustrerar dessa tendenser. Kapitlet avslutas med en diskussion om möjligheterna att styra marknader (och styra på marknader) med hjälp av upphandling.

Outnyttjad potential i upphandling

Värdet på den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till närmare 700 miljarder kronor årligen.[195] Beloppet är hisnande och stadigt ökande, upphandlingen uppgår i dag till cirka 17 procent av BNP, vilket motsvarar genomsnittet inom EU.[196] Det är också hisnande att fundera på vad små effektiviseringar i varje enskild upphandling skulle betyda för den offentliga sektorn i stort.

> Om sektorn i sin helhet, genom bättre upphandlingar, skulle kunna pressa prisnivån med bara ett par procent i snitt, utan att kvaliteten försämras, skulle resurser motsvarande minst 10 miljarder kronor frigöras.[197]

Funderingar likt dessa verkar ha slagit rot i upphandlingsdebatten under senare år. Det talas om ”en outnyttjad potential” som få insett vidden av och möjligheter till ”betydande besparingar”. Därtill har nya mål för den offentliga upphandlingen seglat upp jämsides med strävan efter

---

[194] Se t.ex. Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*

[195] Det florerar olika siffror på värdet, men detta är vad Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket presenterar i den rapport med statistik om offentlig upphandling som ges ut årligen, senast i Upphandlingsmyndighetens rapport 2018:2.

[196] European Commission. Public Procurement. Available online: http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing- markets/public-procurement/

[197] SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, s. 22.

effektivitet. Innovation ska främjas och mål om miljömässig och social hållbarhet beaktas. Upphandling, påstås det, handlar inte enbart om att förvärva varor och tjänster på ett rättssäkert och effektivt vis utan också om att påverka marknader och samhället i stort. Som ett sådant verktyg för politisk styrning har upphandling kommit att få en alltmer framskjuten roll i förvaltningspolitiken. Ambitionerna för framtidens upphandling är högtflygande och med marknadiseringen i offentlig sektor som fond förefaller de både förståeliga och påkallade.

Att myndigheter i rollen som köpare kan påverka marknader är ingen ny tanke. Vad som är nytt är att fler typer av påverkan lyfts in i debatten och att förväntningarna har stigit på verkningskraften i dessa. Denna tendens är på intet sätt en unik svensk företeelse utan speglar debatten som förs på EU-nivå. I många länder vidtas åtgärder likt dem i Sverige i syfte att utveckla formerna för den offentliga upphandlingen.[198]

I Sverige tillsattes, som en direkt följd av översynen av upphandlingsdirektiven, en utredning 2010 med uppdraget att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Utredningen, som tog namnet Upphandlingsutredningen, överlämnade ett delbetänkande 2011 där en stor mängd problem med den offentliga upphandlingen målades upp.[199] Kärnan i den utbredda kritik som myndigheter, företag, forskare och andra har riktat mot upphandlingslagstiftningen och dess tillämpning, menade utredningen, är att lagtillämpningen har trängt ut ”andra viktiga aspekter av den goda affären”. Det saknas ledarskap och ett strategiskt perspektiv. Andra problem som pekades ut var att lagstiftningen upplevs som krånglig och att det stora antalet överprövningar komplicerar tillvaron för upphandlande myndigheter. Stödet och vägledningen från central nivå lämnar också mycket att önska. Därtill finns stora brister i uppföljningarna av de upphandlingar som görs, och många myndigheter vet faktiskt inte om de får det de avtalar om och betalar för. Undermålig uppföljning försvårar

---

[198] Se till exempel Grandia, J. 2018. Public Procurement in Europe, i Ongaro, E. & van Thiel, S. (red.). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.*

[199] SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

också fördjupade analyser och möjligheten att lära inför framtida upphandlingar. Detta, betonade utredningen, är ett problem som finns också på central nivå där upphandlingsstatistiken är bristfällig och kunskapsbristerna omfattande.

Det är en ganska dyster bild av den samlade upphandlingsverksamheten som skisseras i betänkandet. Samtidigt är den fylld av hopp. Med ett nytt (strategiskt) perspektiv, mer ledarskap, tydligare samordning och stärkt kompetens kan problemen mildras, kanske till och med lösas om allt vill sig väl. I utredningens slutbetänkande – *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*[200] – kom således problemen att omvandlas till förslag på åtgärder med det huvudsakliga syftet att ställa den goda affären i centrum. Vad detta betyder i praktiken är inte alldeles klart, men att affärerna ska vara goda för både myndigheter och marknad är tydligt. Bättre ordning i uppföljningen av de offentliga kontrakten antas gagna alla inblandade parter. Ökad flexibilitet likaså. Företag som vänjer sig vid höga krav kommer dessutom att vara mer konkurrenskraftiga på den internationella marknaden.

Men upphandling ses inte bara som ett strategiskt verktyg för goda affärer, utan också som ett instrument för politisk styrning. Det senare är särskilt tydligt i relation till målen om hållbar utveckling, vilket underströks av Agenda 2030-delegationen:

> Myndigheternas agerande vid offentlig upphandling har en stor betydelse för arbetet för en hållbar utveckling. (…). Delegationen anser dock att regeringen bör vara mer proaktiv och tydlig i sina förväntningar på hur de statliga myndigheterna bör agera i sitt upphandlingsarbete för att bidra till att ställa om till en hållbara utveckling.[201]

Upphandling som ett instrument för politisk styrning och som ett strategiskt verktyg för goda affärer utgör grunden i senare års upphandlingspolitiska reformarbete. Flaggskeppet i detta arbete var skapandet av den nya Upphandlingsmyndigheten 2015 med uppdrag att

---

[200] SOU 2013:12.

[201] SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, s. 100–101.

samordna det statliga upphandlingsstödet och verka för kunskapsutveckling. Myndigheten kan förstås som ett sätt att testa upphandlingsverktygets räckvidd utan att vara låst vid Konkurrensverkets mer traditionella marknadsperspektiv. Medan det fanns gott om förespråkare för en sådan myndighetslösning (före detta civilminister Ardalan Shekarabi var en av de främsta) fanns det också skeptiker som förordade Konkurrensverket som fortsatt hemvist för upphandlingsfrågorna. Försök att styra med organisering, i det här fallet genom att skapa en ny myndighet och positionera den i relation till befintliga, har i tidigare forskning beskrivits som ett viktigt styrinstrument.[202] Av allt att döma har det fungerat som ett sådant också i det här fallet.

Men reformförsöken tog sig inte bara uttryck i den nya Upphandlingsmyndigheten. Som ett led i förändringsarbetet tog regeringen även fram en nationell upphandlingsstrategi 2016. Den riktar sig visserligen till statliga myndigheter, men avsikten är att den ska få betydelse också i kommuner och regioner där huvuddelen av de offentliga inköpen görs. Sju inriktningsmål formuleras i strategin. Utöver det första inriktningsmålet om upphandling som strategiskt verktyg för goda affärer (1) handlar tre av dem om traditionella värden: effektivitet (2), konkurrens (3) och rättssäkerhet (4). Tre av dem handlar om utvidgade mål: innovation (5), miljömässigt ansvarsfull upphandling (6) och sociala hållbarhetsmål (7). Av strategin framgår att det, åtminstone i teorin, inte finns någon motsättning mellan traditionella värden och målen om miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling. Tvärtom antas de gå hand i hand:

> Att ställa krav som främjar miljöhänsyn och sociala hänsyn gör skillnad och innebär samtidigt att den offentliga sektorn utnyttjar skattemedel på ett effektivt sätt.[203]

Måhända framstår varken detta synsätt eller utvecklingsarbetet i stort som särskilt dramatiskt, men i relation till det nationalekonomiska tankegods som format upphandlingspraktiken är det ett synbart avsteg. För även om

---

[202] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*.

[203] Finansdepartementet 2016.

(offentliga) marknaders praktik har visat sig fungera markant annorlunda än idealiserade föreställningar om den rena marknaden, har dessa föreställningar varit viktiga för hur marknader iscensatts och inte minst för hur rollen som köpare har definierats och utvecklats.[204]

Att de ambitioner för den offentliga upphandlingen som skisserats hittills i det här kapitlet med lätthet och självklarhet skulle förverkligas på myndighetsnivå är därför inte rimligt att vänta sig. Inte heller att effekterna av reformerna i alla lägen blir vad regeringen (och andra) hoppas på. De två empiriska exempel som nu följer har för avsikt att illustrera just detta och därigenom möjliggöra en diskussion i slutet av kapitlet om utsikterna för styrförsöken att nå framgång.

Renodla beställarrollen och påverka marknaden: exemplet Trafikverket

Trafikverket är en av landets största offentliga beställare. Varje år upphandlar myndigheten för närmare 50 miljarder kronor. Trafikverkets uppgift är att ansvara för byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Men Trafikverket varken bygger, sköter drift och underhåll eller projekterar på egen hand. När myndigheten grundades 2010 överläts all sådan verksamhet till marknadens aktörer. Trafikverket skulle, var tanken, bli en renodlad beställarorganisation. Själva utförandet skulle företagen ombesörja, eftersom det var hos dem innovationsförmågan och drivkraften att effektivisera ansågs finnas.

Men riktigt så enkelt var det inte. Problemet, menade många, var att anläggningsmarknaden fungerade dåligt. Innovationsgraden var lägre än i andra branscher och produktivitetsutvecklingen svag. Detta hängde delvis samman med att konkurrensen var låg. Om bara anläggningsmarknaden kunde fungera lite mer som marknader bör – med ökad konkurrens som motor – skulle mycket lösa sig.

Staten uppgavs ha en skuld i problemen. Trafikverket och dess föregångare Vägverket och Banverket hade som dominerande köpare på

---

[204] Furusten, S. 2015. *Dåliga kunder gör bra affärer. Ett dilemma i offentlig upphandling*, Ek Österberg, E. 2017. Trafikverket som renodlad beställare, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) 2017, Andersson, Erlandsson & Sundström 2017.

marknaden medverkat till att bromsa utvecklingen i branschen genom sättet på vilket de bedrev sitt upphandlingsarbete och styrde entreprenaderna. Styrningen var alltför detaljerad, sades det, och de tekniska kraven på tok för långtgående för att skapa utrymme för branschen att utvecklas. Som ny myndighet hade Trafikverket dock en unik möjlighet att förbättra situationen. Skattebetalarna skulle få mer väg och järnväg för pengarna, och det skulle ske genom att myndigheten agerade på nya sätt i rollen som beställare. En mer marknadslik marknad var målet och vägen dit låg i den statliga beställarens händer.

Ett omfattande reformarbete med marknadspåverkande ambition sjösattes. I ett projekt med samma namn som den övergripande ambitionen – ”Renodlad beställarroll” – samlades frågorna under en treårsperiod. Under denna tid skulle den nya rollen formas och nya arbetssätt etableras.

En renodlad beställarroll beskrevs av reformatörerna som ett förhållningssätt som innebär att skapa förutsättningar för branschen att vara innovativ och produktiv, att överlämna ett större åtagande och ansvar till leverantörerna, och att ge förutsättningar för ökad konkurrens på anläggningsmarknaden.

> Hur beställarrollen avseende såväl upphandling som projektstyrning utövas har stor betydelse för utvecklingen av marknaden, produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen och därmed för hur mycket infrastruktur som kan åstadkommas med de resurser som ställs till förfogande.[205]

Målet med det treåriga projektet var tydligt. Tre miljarder kronor skulle frigöras genom produktivitetshöjande insatser. Upphandlingsförfarandet sågs som nyckeln för att lyckas i den strävan. Genom att öka andelen totalentreprenader med funktionella krav (på bekostnad av utförande-entreprenader med tekniska krav) kan mycket vinnas, menade förespråkarna. Man undviker onödiga fastlåsningar i tekniska lösningar som har formulerats på myndighetsnivå i stället för i branschen där innovationsförmågan finns. Detta öppnar för ett ”bredare produktsortiment” vilket gagnar konkurrensen. Om Trafikverket tar ett steg

[205] SOU 2012:39. Vägar till förbättrad innovation och produktivitetsgrad i anläggningsbranschen, s. 31.

tillbaka och inriktar sig på *vad* (funktionen) snarare än *hur* (den tekniska lösningen) kan marknaden sköta det den sköter bäst.

Benämningen ”renodlad” var inte oomstridd, och inte heller reformen som helhet. Många menade att innebörden av att vara renodlad var svår att förstå sig på och att samverkan snarare än renodling borde vara ledordet. Andra framhöll statens behov att styra tekniken, inte bara funktionen. Det gällde särskilt på järnvägssidan. En del lyfte dessutom på ögonbrynen över de tänkta effekterna på marknaden. Fanns det inte en risk att konkurrensen minskade när kontrakten blev mer omfattande och innehöll ansvar för både projektering och byggande?

I praktiken kom reformen att energiskt drivas i myndigheten under flera år. Tidigt uppnåddes målet om minst femtio procent andel totalentreprenader, och redan efter ett par år uppgavs det att målet om att frigöra tre miljarder i entreprenadverksamheten var nått med råge. Hur denna beräkning hade gjorts var inte alldeles enkelt för en utomstående att förstå, men projektet sågs hur som helst som mycket lyckat. Successivt hade också leverantörerna vant sig, och i väl etablerade forum för branschsamverkan diskuterades hur förändringsarbetet kunde drivas vidare och utvecklas. Renodlingsidén till trots skedde det mesta i samverkan och tycktes kräva gemensamma mål och arbetsformer.

Trots detta (eller kanske på grund av det) framstår traditionella föreställningar om marknaden i Trafikverksfallet som förhållandevis oantastliga. Renodlade roller främjar konkurrens som i sin tur är motorn till innovation och produktivitetsutveckling. Trafikverkets ambition var att styra marknaden till att bli mer marknadslik och på så vis möjliggöra effektiv resursanvändning, vad dåvarande generaldirektör Gunnar Malm formulerade som ”mer väg och järnväg för skattebetalarnas pengar”. Reformen gick på så vis hand i hand med den politiska viljan att överlåta uppgifter från stat till marknad och undvika alltför omfattande styrning av marknaden. Att reformen i sig var ett kraftfullt ingrepp på marknaden doldes delvis av att staten här agerade som marknadsaktör och påverkade via efterfrågan. Vad det betyder återkommer jag till i slutet av kapitlet, men först ett annat exempel på marknadspåverkan via upphandling.

Socialt ansvarsfull upphandling: exemplet sysselsättningskrav

Om effektivisering var ett tydligt ledord i försöken att reformera Trafikverkets beställarroll och upphandlingspraktik ingår sysselsättningskrav i ett paket av initiativ för att uppnå en socialt ansvarsfull upphandling. I detta paket ingår också initiativ för främjande av social hållbarhet, till exempel sunda arbetsvillkor, jämställdhetsintegrering, antidiskriminering och fattigdomsbekämpning. Sysselsättningskrav i upphandling innebär kort och gott att upphandlande myndighet vidtar åtgärder i sina upphandlingar som bidrar till ökad arbetsmarknadsintegration, eller som åtminstone har detta som mål. Det innebär att ställa krav på att leverantören under kontraktstiden erbjuder anställning, trainee- eller praktikplats till en eller flera personer som står utanför arbetsmarknaden. Det kan också vara mjukare krav om att leverantören kontinuerligt under kontraktstiden ska föra en dialog med upphandlande myndighet om sysselsättningsmöjligheter för målgruppen.

Att använda offentliga kontrakt som arbetsmarknadsverktyg är inget nytt påfund men har fått mer uppmärksamhet under senare år.[206] Möjligheten att ta social hänsyn vid upphandling har funnits i EU:s regleringar sedan 2001 och har successivt utvidgats. I Sverige ändrades formuleringen 2010 från ”kan” till ”bör” beakta sociala hänsyn (om upphandlingens art motiverar detta).[207] Ändringen speglar en tydlig politisk vilja att öka användningen av socialt kravställande i upphandling, däribland sysselsättningskrav. En liknande tendens syns i många andra EU-länder, där socialt ansvarsfull upphandling, precis som i Sverige, framhålls som ett allt viktigare verktyg i strävan mot de globala hållbarhetsmålen.

I Sverige har flera kommuner och statliga myndigheter arbetat fram lokala modeller, ofta med inspiration från arbetssätt i andra europeiska länder. I Göteborg, som är en av de kommuner som var tidigt ute när det gäller socialt kravställande, sjösattes 2015 modellen ”Social hänsyn i

---

[206] McCrudden, C. 2004. Using public procurement to achieve social outcomes, i *A United Nations Sustainable Development Journal*, 28, s. 249-348, Grandia, J. & Voncken, D. 2019. Sustainable public procurement: The impact of ability, motivation and opportunity on the implementation of different types of sustainable public procurement, i *Sustainability*, 11 (19), s. 1-17.

[207] Det gäller också miljöhänsyn och arbetsrättsliga hänsyn, se 4 kap 3 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

upphandling". Modellen var resultatet av flera års förberedelser med förstudie och pilotprojekt. Under denna period hade man bland annat utbytt erfarenheter med stadsdelen Newham i London, som hade gjort sig känd för att bedriva ett effektivt arbetsmarknadsarbete genom upphandling.[208] Grunden i den modell som slutligen lanserades var en processbeskrivning och stödfunktion för beslut i enskilda upphandlingar. Det handlar om beslut om det är möjligt och lämpligt att ställa sysselsättningskrav, hur dessa krav i så fall ska formuleras och hur matchningen med personer ur målgruppen ska gå till.

På samma sätt som förvaltningen för inköp och upphandling i Göteborg (och tidigare Upphandlingsbolaget) har fungerat som stöd för stadens utvecklingsarbete med sociala hänsyn i upphandling, har Upphandlingsmyndigheten denna roll på nationell nivå. Under hösten 2019 avslutades ett projekt "Nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling" som utgör ett viktigt inslag i myndighetens arbete på området. Projektet har letts av Upphandlingsmyndigheten, i samarbete med partner transnationellt och nationellt (Göteborgs, Stockholms, Helsingborgs och Botkyrka kommuner, Arbetsförmedlingen och Trafikverket) och har finansierats av Europeiska Socialfonden. Precis som i Göteborg mynnade projektet ut i en modell vars syfte är att förenkla och förtydliga för den som vill ställa sysselsättningskrav. Att det är komplext med många delvis nya roller behöver inte betyda att det är svårt, som Upphandlingsmyndigheten så förhoppningsfullt påpekar.

Modellen utgörs av ett webbaserat stöd med checklista och frågor att ställa sig under hela upphandlingsprocessen, från planering, kartläggning och analys (zon 1 i modellen), via upphandling (zon 2) till implementering och förvaltning (zon 3). Mest utmärkande för en upphandlingsprocess som inkluderar sysselsättningskrav är att rollen som "matchningsansvarig" tillkommer. Det är den aktör som i dialog med leverantören matchar kandidater i målgruppen mot uppdrag (det vill säga anställning eller praktik hos en leverantör). Det kan vara en kommunal arbetsmarknadsenhet, Arbetsförmedlingen eller, som i vissa andra EU-länder, företag som åtagit sig offentliga arbetsmarknadsuppdrag. Det är

---

[208] Göteborgs stad 2015. *Social hänsyn i offentlig upphandling. Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation.*

sedan upp till leverantören att organisera en rekryteringsprocess och därefter välja bland kandidaterna.

En avgörande fråga i den praktiska tillämpningen av sysselsättningskrav är *hur* kraven ska ställas, där det går en skiljelinje mellan skarpa krav och krav om dialog. Ett skarpt krav innebär att leverantören åtar sig att anställa (eller arrangera praktik- eller traineeplats) för ett visst antal personer under kontraktstiden. Det förutsätter att den upphandlande myndigheten har försäkrat sig om att det finns kvalificerade personer i målgruppen som kan matchas mot uppdraget, vilket gör det delvis konjunkturkänsligt. Krav om dialog innebär i stället att den leverantör som vinner kontraktet åtar sig att vid något eller flera tillfällen diskutera möjliga sysselsättningsfrämjande samarbeten. Om kravställandet i dessa fall leder till något mer, eller stannar vid en dialog, beror på flera faktorer. Bland upphandlande myndigheter beskrivs det som en ”dörröppnare” som kan vara nog så framgångsrik, men också som ett sätt att stärka sin position i samverkan kring arbetsmarknadsintegration.

Förespråkarna för sysselsättningskrav i upphandling är många och argumenten varierande. Sysselsättningskrav saluförs som ett arbetsmarknadsverktyg som gagnar individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, näringslivet som får stöd i kompetensförsörjning och rekrytering, och samhället som får minskade kostnader för försörjningsstöd och ökade skatteintäkter. Bland kritiska röster hörs att sysselsättningskrav driver upp upphandlingskostnaderna och att kraven kan komma att påverka konkurrensen negativt. Om leverantörer upplever kraven som krångliga att leva upp till eller om ”kravträngseln” blir för stor kanske de avstår från att lämna anbud, resonerar man, vilket också ställer upphandlarens roll och överväganden på sin spets.[209]

Om det finns fog för en sådan oro är svårt att veta. Utifrån en traditionell syn på upphandling och konkurrens är oron begriplig, men det är troligen en fråga om perspektiv, där fokus (i policydebatten åtminstone)

---

[209] Se t.ex. Hall, P., Löfgren, K. & Peters, G. 2016. Greening the Street-Level Procurer: Challenges in the Strongly Decentralized Swedish System, i *Journal of Consumer Policy*, 39, s. 467-483, Öjehag-Petterson, A. & Granlund, A. 2019. Public Procurement as Marketisation. Impacts on Civil Servants and Public Administration in Sweden, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3-4).

förskjutits från värdet för den enskilda organisationen till värdet för samhället.[210] Det komplicerar i sin tur kraven på utvärdering. Det gäller att finna mått på hur sysselsättningskravet påverkar sysselsättningen på arbetsmarknaden, men också om och hur det påverkar andra mål i upphandlingen. Bland förespråkarna finns en utbredd uppfattning att sysselsättningskrav leder till anställningar. ”Bevisen” för detta har dock hittills varit mestadels anekdotiska. Ett skäl är svårigheten att följa upp på individnivå vad som händer efter kontraktstiden, ett annat är kruxet att belägga vilken roll sysselsättningskravet har för individens utveckling.

Samtidigt har frågan i ökad grad kommit att handla om samhällsekonomiska beräkningar. Sådana beräkningar har seglat upp som en särdeles viktig ingrediens i receptet för framgångsrik arbetsmarknadsintegrerande upphandling, en ingrediens stadigt förankrad i den populära idén om sociala investeringar. När slutkonferensen för projektet ”Sysselsättning genom offentlig upphandling” hölls i Stockholm i november 2019 var dragplåstret den beräkningsmodell som har arbetats fram av Ramböll på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten och som deltagarna utlovades ”bli först med att se”:

> Nu går det att få en indikation redan innan upphandling eller räkna på vinsten efter kontraktets slut. Upphandlingsmyndigheten presenterar en modell för beräkning av samhällsekonomiskt värde av sysselsättningskrav i offentlig upphandling (Upphandlingsmyndighetens program för konferens 6 november, 2019).

Även om det inte är alldeles klart vad sådana beräkningar av vinsten kan tillföra i praktiken och för vem de kan vara användbara, ses de otvetydigt som en viktig del i tillämpningen av sysselsättningskrav.

Den marknadspåverkande ambitionen i det här exemplet visar hur staten, genom upphandling, försöker styra mot inkludering och social hållbarhet. Det handlar inte som i Trafikverksexemplet om att driva fram produktivitet och därmed möjliggöra bättre affärer, utan om att använda de affärer som görs för påverkan utöver innehållet i själva affären. I båda fallen uppges åtgärderna gagna såväl stat som marknad. I det ena fallet får staten mer väg och järnväg för pengarna samtidigt som

---

[210] Se Grandia 2018. Se också SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt - Förslag till enklare och flexiblare överprövningsregler och vissa regler om överprövningsmål.*

anläggningsbranschen utvecklas, i det andra åstadkoms social inkludering samtidigt som företagens kompetensförsörjning säkras.

Ett pågående forskningsprojekt visar att kompetensförsörjningsperspektivet är framträdande i retoriken kring införandet av sysselsättningskrav lokalt. En följd av det är att vissa branscher betonas framför andra i genomförandet (särskilt anläggningsbranschen), att vissa personer i målgruppen därmed fokuseras framför andra (män, och de som står närmast arbetsmarknaden) och att det blir rimligt att tala om högkonjunktur med sjunkande arbetslöshet och förändrad sammansättning av målgruppen som ett ”problem”.[211] Vad sådana betoningar och förskjutningar betyder i det långa loppet återstår att se och är väl värda fortsatt analys.

Styrning av och på marknader

Regeringens mål för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv, rättssäker och tillvarata konkurrensen på marknaden. Den ska också främja innovation och beakta miljömässiga och sociala hänsyn. För att uppnå dessa mål har en rad reformförsök initierats under senare år, vars syfte har varit att skapa förutsättningar för den offentliga upphandlingen att utvecklas. Att betydelsen av dessa reformförsök framhålls i förvaltningspolitiken speglar både den ökade betydelse som marknader har i genomförandet av politik och statens vilja att påverka dem, det vi kan kalla statens marknadspolitik.[212]

De båda exempel som har använts i det här kapitlet illustrerar de minst sagt höga styrambitionerna vad gäller upphandling som regeringen har gett uttryck för under senare år. Det är lätt att inse det attraktiva i idén att kunna påverka marknader i rollen som marknadsaktör när marknadslogiken dominerar som den har gjort (och fortsatt gör) i förvaltningspolitiken. Många försök att organisera och intervenera på marknader, till exempel via reglering, låter sig inte så enkelt förenas med idéer om den

---

[211] Ek Österberg, E. & Zapata, P. 2019. *Organizing local labor market integration through procurement. From policy to practice.* Konferenspapper presenterat på Organizing Migration and Integration in Contemporary Societies (OMICS), Göteborg 6-8 november.

[212] Andersson, Erlandsson & Sundström 2017.

rena marknaden. Detta är idéer som har varit avgörande i skapandet och rättfärdigandet av offentliga marknader. Men när det gäller styrning genom upphandling kan marknadslogiken kombineras med idoga försök till marknadspåverkan från statens sida, eftersom staten agerar som marknadsaktör och påverkar via efterfrågan. Det är en typ av styrning som är helt i sin ordning i ett marknadssammanhang. Av båda exemplen i det här kapitlet framgår att det är en typ av samtidig styrning *av* och *på* marknader, en kombination av roller och praktiker som vi i studien av Trafikverket beskrev som typiska för en modern myndighet.[213]

Min poäng, och den är viktig att understryka, är inte att ifrågasätta statens styrning med utgångspunkt i marknadslogiken. Vi vet att marknaders praktik alls inte är som idealiserade föreställningar om den rena marknaden och att omfattande interaktion, samverkan, styrning och organisering sker inom ramen för marknader, inte bara offentliga sådana. Snarare är min poäng att visa att styrning genom upphandling möjliggör för staten att hantera dilemmat med bibehållna styrambitioner i en marknadiserad offentlig sektor, och att detta kan förklara den uppmärksamhet som har riktats mot upphandling i senare års förvaltningspolitik.

Samtidigt är det förstås möjligt att utmana marknadiseringen och därmed också den styrning som framstår som rimlig och acceptabel inom ramen för denna. Det kan handla om att jämföra verkningsgraden i olika styrsätt, också de som mindre självklart rimmar med marknadslogiken. För även om försöken att vidga perspektiven i upphandling kan ses som en förstärkning av styrningen på marknader sker den trots allt med marknaders funktion, roller och relationer som restriktion, vilket blir särskilt tydligt när styrambitionerna ska realiseras.

Med det sagt, den uppmärksamhet upphandling har fått i förvaltnings-politiken under senare år är i sig ett tecken på att regeringens ambitioner har fått genomslag. Det talas om upphandling på nya sätt, och fler aktörer har inkluderats i diskussionerna om hur staten i sin roll som beställare kan påverka marknader och samhället i stort. Det väcker inte bara frågor om upphandlingens betydelse i förvaltningspolitiken, utan också viktiga

[213] Jacobsson & Sundström 2017.

frågor för framtiden om statens styrning i rollen som marknadsaktör (kravställande och kontraktstyrning), liksom i rollen som marknadsorganisatör. En avgörande fråga är vilken kunskap och kompetens staten har och bör ha i framtiden för att styrambitionerna ska kunna förverkligas, särskilt när komplexiteten i det som upphandlas är stor. Det handlar också om att bibehålla sakkompetens och kapacitet inom myndigheterna för att inte begränsa framtida alternativ för reformering. Hur målkonflikter hanteras inom ramen för upphandling och hur olika värden kalkyleras och vad det betyder är en annan viktig fråga. Oavsett vilka frågor som ställs i förgrunden bör de praktiker och tekniker med vilka styrambitionerna realiseras, och hur dessa möjliggör och begränsar förverkligandet av politik, ta plats i debatten.

Referenser

Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten*.

Finansdepartementet 2016. *Den nationella upphandlingsstrategin*.

Ek Österberg, E. 2017. Trafikverket som renodlad beställare, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos.*

Ek Österberg, E. 2019. Objectifying trustworthiness. Market formation in the transport policy field, i *Financial Accountability and Management*, publiserad online 23 april.

Ek Österberg, E. & Zapata, P. 2019. *Organizing local labor market integration through procurement.* From policy to practice. Konferenspapper presenterat på Organizing Migration and Integration in Contemporary Societies (OMICS), Göteborg 6-8 november.

European Commission. Public Procurement. Available online: http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing- markets/public-procurement/

Furusten, S. 2015. *Dåliga kunder gör bra affärer. Ett dilemma i offentlig upphandling.*

Grandia, J. 2018. Public Procurement in Europe, i Ongaro, E. & van Thiel, S. (red.). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.*

Grandia, J. & Voncken, D. 2019. Sustainable public procurement: The impact of ability, motivation and opportunity on the implementation of different types of sustainable public procurement, i *Sustainability*, 11 (19).

Göteborgs stad 2015. *Social hänsyn i offentlig upphandling. Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation.*

Hall, P., Löfgren, K. & Peters, G. 2016. Greening the Street-Level Procurer: Challenges in the Strongly Decentralized Swedish System, i *Journal of Consumer Policy*, 39.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) 2017. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos.*

McCrudden, C. 2004. Using public procurement to achieve social outcomes, i *A United Nations Sustainable Development Journal*, 28.

SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären –analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

SOU 2012: 39. *Vägar till förbättrad innovation och produktivitetsgrad i anläggningsbranschen.*

SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*

SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt - Förslag till enklare och flexiblare överprövningsregler och vissa regler om överprövningsmål*.

SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.*

Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*

Öjehag-Petterson, A. & Granlund, A. 2019. Public Procurement as Marketisation. Impacts on Civil Servants and Public Administration in Sweden, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3-4).

6 Staten, styrning och internationella standarder

Ingrid Gustafsson

Det finns en viss typ av regel som blir allt vanligare och som, faktiskt utan överdrift, kan sägas styra nästan allt i samhället i dag. Dessa regler kallas för *standarder* och påverkar människors vardag, liv och beteenden i allt större utsträckning. Standarder styr allt från utformningen på olika produkter till hur organisationer arbetar med hållbarhet; från lekplatsens rutschkanor till gasåterföringssystem för bensinångor. Standarder formar hur datorer fungerar, att hjälmar är säkra, att leksaker inte börjar brinna eller tappar smådelar. Standarder märks oftast inte, de märks först när de inte finns, som alla de gånger man glömt adaptern och inser att eluttagen i världen *inte* är standardiserade. Standardisering i den här kontexten betyder alltså att en sak eller en process följer en regel i form av en standard.

Vanligtvis diskuteras standarder i termer av internationell handel eller företagsutveckling – något ämnat för den privata sektorn. Men i detta kapitel ska jag problematisera standarder från ett annat perspektiv. Jag ska visa hur standarder – som är privaträttsliga regler – alltmer har kommit att styra inte bara företag utan i stor utsträckning även statliga myndigheter. Jag ska också visa att detta kan få långtgående demokratiska konsekvenser. Exempelvis kan regeringen få allt svårare att styra sina myndigheter när de regler myndigheterna följer skapas i internationella standardiseringsorganisationer och inte i riksdagen. Samtidigt tenderar standarder, genom att skapas långt bort på arenor med många olika typer av aktörer och genom att vara frivilliga att följa, att utmana ett av våra viktigaste värden i offentlig sektor: det demokratiska ansvarsutkrävandet. Slutligen ska jag visa hur svensk statsförvaltning kan bli bättre på att hantera standarder.

Standarder – en speciell typ av regel

I standardiseringens begynnelse riktades standarder framför allt mot industriprodukter. När tillverkningen av produkter spreds ut över världen

blev det viktigt att delar tillverkade på olika ställen kunde sättas samman och fungera. I dag genomsyrar standarder samhället i en utsträckning som är svår att överblicka och överskatta. Så här uttrycker standardiserings-organisationen ISO det i en reklamfilm för sin egen verksamhet:

> When things don't work as they should, it often means that standards are absent. But when ISO-standards are applied, life is just so much richer.

Även om livet kanske visst inte blir rikare med standarder och att det kan finnas många fler anledningar till att saker inte fungerar än att standarder saknas, är det i dag svårt att föreställa sig ett samhälle som inte är standardiserat.

Sedan 1980-talet har standarder alltmer kommit att riktas mot organisationer och hur organisationer arbetar. Det finns standarder för externrevision och för internrevision, för redovisning, för kvalitets-ledning, för miljöledning, arbetsmiljö, för produkter och för hållbarhet. De vanligaste standarderna som riktas mot organisationer är de så kallade ledningssystemsstandarderna i ISO 9000 och 14000-serien. Standarder riktas mot alla typer av organisationer, inom alla typer av sektorer. Vissa standarder är specifika, men många är generiska i sin utformning. Detta innebär att företag och myndigheter kan följa samma standard i sitt arbete, och i dag arbetar allt fler myndigheter enligt ISO 9001, eller har ett ISO 14001-diplom uppsatt i foajén. Det betyder att myndigheten följer en viss standard i sitt arbete och att en extern certifieringsorganisation har granskat att myndigheten faktiskt följer standarden.

Standarder är en typ av regel som syftar till att styra människors beteenden i en given situation. Standarder kan riktas mot produkter, alltså fysiska saker, mot organisationer eller mot människor. Ett sätt att karaktärisera standarder är att jämföra dem med andra typer av regler, exempelvis lagar, direktiv, förordningar och föreskrifter å ena sidan och normer (guidande förgivettagna föreställningar om hur vi ska bete oss) å andra sidan.[214] Precis som lagar, direktiv, förordningar och föreskrifter, är standarder explicita, nedskrivna och med en tydlig avsändare. Standarder

[214] Brunsson, N. & Jacobsson, B. 2000. *A world of standards*.

har blivit alltmer formaliserade och detaljerade.[215] I takt med att standarder täcker allt större delar av samhället ökar också standarderna i antalet sidor och kraven blir mer detaljerade. Men standarder skiljer sig från offentliga regler på många sätt: till skillnad från lagar, direktiv, förordningar och föreskrifter finns det inga sanktioner kopplade till standarder. De som skapat standarden har ingen rätt att åtalsanmäla den som inte följer standarden och det finns inga böter, viten eller sanktionsavgifter kopplade till att standarder inte följs. Många standarder skiljer sig också från offentliga regler genom att man måste betala för att få tillgång till dem. Den mest sålda standarden ISO 9001 kostar ungefär 1200 kronor att köpa.

Standarder är också en speciell typ av regel genom att vem som helst i princip har rätt att skapa en standard. Även om genomslagskraften inte blir stor om man som ensam person eller organisation skapar en ny, egen standard, är just möjligheten att göra det ett viktigt karaktärsdrag – standarder kommer inte från organisationer med regleringsmonopol på ett visst område (jämfört med många offentliga regelskapande organ). Många standarder är internationella genom att de inte är bundna till en territoriell jurisdiktion. Standarder är regler som riktas till väldigt många på många olika platser, många fler än som omfattas av nationell lagstiftning.[216]

Standarder skapas vanligtvis i standardiseringsorganisationer, där ISO (International Organization for Standardization) är världens största. Ett annat exempel är CEN (Comité Européen de Normalisation), en av EU:s standardiseringsorganisationer. På nationell nivå finns i Sverige SIS (Svenska institutet för standarder). Dessa olika organisationer är kopplade till varandra genom att standarderna refererar till och bygger på varandra.

Arbetet med att skapa standarder är oftast kommittébaserat, det vill säga att olika arbetsgrupper inom standardiseringsorganisationen arbetar med

---

[215] Fouilleux, E. & Loconto, A. 2016. Voluntary standards, certification, and accreditation in the global organic agriculture field: a tripartite model of techno-politics, i *Agriculture and Human Values*, s. 1-14.

[216] Kerwer, D. 2005. Holding Global Regulators Accountable: The Case of Credit Rating Agencies, i *Governance*, 18 (3), s. 453-475.

att ta fram en viss standard.[217] I dessa arbetsgrupper deltar representanter från olika intressentgrupper och från industrin, för att genom diskussioner komma fram till standardernas innehåll. Den breda representationen i standardiseringsarbetet kallas ”multistakeholder”, där tanken är att standarderna ska vinna auktoritet och inflytande genom det sätt på vilket de skapas. I och med att de inte är tvingande och inte har sanktioner kopplade till sig, behövs denna form av auktoritet för att standarder alls ska vinna mark.

Att delta i standardiseringsarbetet är viktigt. Vad som kan tyckas vara en liten förändring i en detaljskrivning i en standard kan få enorma konsekvenser i praktiken, exempelvis ändring av ett mått som gör att en viss produkt stämmer eller inte stämmer överens med standarden, och därmed kan eller inte kan säljas på marknaden. Givet standarders stora inflytande i samhället, givet hur många organisationer och produkter som påverkas och givet hur stor del av ekonomin som faktiskt berörs av vad som står i dessa regler, blir det viktigt att vara representerad i arbetsgrupperna som skapar dem. Representanter från myndigheter är välkomna att delta, men deltagandet är skralt – det kostar pengar och tid att delta i kommittéarbetet. Är deltagande i standardiseringsarbetet inte en del av myndighetens uttalade uppdrag är det svårt att prioritera och motivera deltagandet.

Ett viktigt karaktärsdrag hos standarder som typ av regel är att de är frivilliga att följa. I praktiken kan frivilligheten dock vara begränsad – ”alla” följer en viss standard och det kan vara omöjligt att ta sig in på en marknad eller vinna en upphandling om man inte kan visa upp att en viss standard finns implementerad. Men standarder kan, som nämnts, aldrig bli tvingande såsom lagstiftning är; en viktig aspekt som jag återkommer till i diskussionen om ansvar. Eftersom standarder skapas i privaträttsliga organisationer blir de också privaträttsliga regler i den bemärkelsen att de inte gäller som lag. En förordning kan dock hänvisa till ”internationella standarder på området” men inte till en specifik standard, eftersom den då blir gällande som lag. Det är med andra ord viktigt hur hänvisningen till standarder görs.

---

[217] Tamm Hallström, K. 2000. *Kampen för auktoritet. Standardiseringsorganisationer i arbete.*

I Sverige började standarder diskuteras i utredningar och propositioner under senare delen av 1980-talet. Då var frågan om hänvisningar mellan standarder och lagstiftning en återkommande punkt. Det kan tyckas som en detalj i en specifik skrivning, men spelar stor roll för standarders juridiska ställning och i slutändan för möjligheter till ansvarsutkrävande. I en utredning från 1988, när man precis hade börjat ta ett samlat grepp om standarder som ett specifikt sätt att reglera på, står:

> Om hänvisningen till standard görs på ett sådant sätt att innehållet i standarden helt eller delvis blir en del av det rättsligt bindande innehållet i en föreskrift, måste hänvisningen göras på ett sådant sätt att standardiseringsorganet inte genom ett eget beslut kan förändra innehållet i rättsregeln.[218]

Man pekade också på vikten av att särskilja det privaträttsliga från det offentligrättsliga: ”En klar boskillnad måste alltid göras mellan myndigheternas föreskriftsarbete och standardiseringsorganens arbete.”[219] År 1989 kom ännu en utredning i vilken standardiseringens samhälleliga utbredning diskuterades.[220] Där poängterades betydelsen av att standarder är frivilliga, till skillnad från lagstiftning. Men även om diskussioner fördes kring skillnader mellan standarder och offentligrättslig reglering, var det samlade meddelandet i dessa utredningar och propositioner att standarders intågande var något som staten skulle se till att vara med på – i standardiseringen låg framtiden.

Kommersiell tillsyn – granskning av standarder

Standarder verkar ha det lätt, men de borde ha det svårt. Den traditionella idén om regler och regelefterlevnad, där regler skapas av en stat med ensamrätt att skapa regler just där och dessutom med sanktioner att straffa den som inte följer regeln, gör det svårt att förstå varför standarder, som är frivilliga, utan sanktioner, alltmer komplexa och detaljerade och dessutom kostar pengar, skulle få något genomslag? I och med att det saknas sanktioner skapas stora möjligheter till fusk. Man kan till exempel köpa standarden, säga att man följer den och lever upp till alla dess krav,

---

[218] SOU 1988:6. *Provning och kontroll i internationell samverkan*, s. 295.

[219] SOU 1988:6, s. 296.

[220] SOU 1989:45. *Standardiseringens roll i EFTA/EG-arbetet*.

men sedan i praktiken inte ta någon hänsyn till den. Den typen av beteende borde underlättas av att standarder är privaträttsliga, internationella och ofta inte bundna till en nation eller territoriell jurisdiktion. Något som gör det svårt att veta vem som ska granska att standarderna faktiskt implementeras.

Detta har lösts genom skapandet av en specifik typ av granskning för standardsefterlevnad: certifiering. Certifiering görs av olika certifieringsföretag. Den som blir certifierad betalar för granskningen och resultatet blir ett certifikat i någon form (ett diplom eller ett tryckt märke på ett emballage, till exempel). De största certifieringsföretagen, som Bureau Veritas och Det Norske Veritas, är verksamma över hela världen. Och det är en lukrativ marknad: över 1,5 miljoner organisationer världen över är certifierade enligt ISO:s olika managementstandarder. Här finns en grogrund för alla de managementkonsulter som Furusten diskuterar i kapitel 9 i denna bok.

Certifieringsmarknaden har ökat markant i takt med att antalet standarder som behöver certifieras har ökat. Den största skjutsen kom 1985 när EU lanserade ”den nya metoden”, där grundtanken var att allt fler områden inom unionen skulle regleras via standarder, och att kontrollen av att standarder följdes skulle ske via privata certifieringsföretag. Idén var att dra tillbaka nationella, krångliga lagstiftningar och kontrollmyndigheter och i stället införa ett, som man hoppades, flexibelt och obyråkratiskt system. Grunden till detta initiativ var realiserandet av den inre marknaden. I Sverige fanns under 1980-talet ännu inga klara roller mellan tillsynsmyndigheter och certifieringsföretag. Myndigheter kunde utföra certifieringskontroller och certifieringsföretag kunde i vissa fall utföra myndigheters arbete. Denna typ av granskning kom sedan att renodlas till att bli en tjänst som endast skulle utföras av företag: det blev viktigt att certifieringstjänster skulle säljas av företag i konkurrens på en marknad. Som med många marknadsreformer var idén att öka effektiviteten.

En konsekvens av att skapa en marknad för certifieringen, var att det blev svårt att veta om certifieringsföretagen verkligen granskade ordentligt och inte bara tog betalt för tjänsten utan att ens besöka den organisation som sökte certifikat. Det fanns (och finns), som det gör på alla granskningsmarknader, en risk för att granskningens kvalitet urholkas i

jakten på nöjda kunder. Både kund och granskningsföretag skulle kunna tjäna på en så enkel granskning som möjligt, med godkänt certifikat som resultat.

För att lösa förtroendeproblemet hur man ska kunna lita på certifieringen av standarder har ytterligare en granskning utvecklats, den så kallade ackrediteringen. Ackreditering är inget skyddat begrepp utan kan betyda olika saker i olika sammanhang – ackreditering av journalister exempelvis. I standardiseringsvärlden betyder ackreditering granskning av certifieringen (som i sin tur är en granskning av att en standard följs). I EU är det bestämt att ackreditering ska göras av myndigheter eller organisationer med status som myndighet, till exempel genom speciella avtal med staten. I Sverige heter den ackrediterande myndigheten Swedac.

Sedan 2008 har EU stramat upp organiseringen av ackreditering inom unionens gränser. Bland annat har man bestämt att det bara får finnas ett ackrediteringsorgan per land, att dessa ackrediteringsorgan inte får konkurrera med varandra (inom EU) eller med certifieringsföretagen. Som nämns ovan måste de dessutom vara myndigheter eller agera på myndighetsmandat. De måste också vara med i den europeiska organisationen EA (European Accreditation). Med andra ord har ackrediteringen organiserats på ett radikalt annat sätt än certifierings-granskningen. Där certifiering av EU uppmuntras att skötas i konkurrens för att öka kvalitet och effektivitet, och där certifieringen när den presenterades, motiverades med att den skulle utgöra en icke-byråkratisk och flexibel lösning för EU, motiverades ackrediteringen med att konkurrens kan leda till kommersialisering, vilket i sin tur kan urholka förtroendet för ackrediteringen och i förlängningen hela granskningskedjan. I stället för att, som för certifieringen, företag skulle agera på en marknad, blev det med ackrediteringen viktigt att denna tjänst utfördes av en myndighet (eller en privat organisation som agerar på speciellt mandat från staten). Ackrediteringen skulle bli en statlig garant i detta i övrigt privaträttsliga system.

Ett globalt system byggs upp

Standardiseringssystemet stannar inte vid EU, utan fortsätter globalt. Den svenska ackrediteringsmyndigheten Swedac är inte bara medlem i den

europeiska organisationen EA utan även dess internationella motsvarighet IAF (International Forum for Accreditation). I denna organisation är ackrediteringsorganisationer från hela världen medlemmar, liksom branschorganisationer som företräder olika intressen (till exempel ”aerospace” eller ”food”) samt branschorganisationer för certifieringsföretag. IAF liknar ett ackrediterings- och certifieringsvärldens FN. På deras årliga möten sitter representanter från Kenyas ackrediteringsorganisation bredvid Indiens som i sin tur sitter bredvid USA:s och Sveriges ackrediteringsorganisationer.

I IAF beslutas hur granskningarna ska genomföras, vad som ska ingå i granskningarna och hur man ska nå ut med information om att ackreditering faktiskt finns. En hel del arbete läggs ned på att meddela omvärlden om ackrediteringens samhälleliga roll och de vinster ackreditering kan ge. Bland annat försöker man göra IAF:s logotyp mer känd (den påminner också mycket om FN:s logotyp). Man uppvaktar även regeringar för att få dem att skriva in i sina regleringar att granskning ska göras genom ackrediterad certifiering och inte genom till exempel tillsyn. Ambitionen är att allt fler områden i samhället ska täckas av ackrediterad certifiering. Ofta används argumentet att ackrediterad certifiering är mer kostnadseffektivt än traditionell tillsyn, eller annan statlig kontroll. Även i Sverige förekommer denna typ av argumentation. I en utredning av certifierings- och ackrediteringssystemet från 2006 hittar man i princip inga nackdelar med systemets utformning och ser ingen anledning till att ackrediterad certifiering inte ska kunna användas på allt fler områden i samhället, för att ersätta eller komplettera tillsynen.[221]

IAF är en liten organisation med ett sekretariat på bara ett par personer. All verksamhet, det vill säga all granskning och alla beslut, utförs av medlemmarna. IAF:s slogan lyder ”certified once – accepted everywhere”. Den överordnade idén är att skapa enhetlighet bland ackrediteringsorganisationerna, att det arbete de utför ska fungera likadant oavsett i vilket land de är verksamma. Alltså ska en ackreditering utförd i Sverige vara utbytbar mot en utförd i Kenya. Detta är viktigt för

[221] SOU 2006:113. *Öppna system för provning och kontroll, en utvärdering.*

att certifieringarna ska vara likvärdiga, oavsett i vilket land certifieringsföretaget är verksamt. Och certifieringarna ska vara likvärdiga så att certifierade tjänster och produkter kan säljas jorden runt utan att förlora i förtroende. Därför kallas ackrediteringen för ett ”passport to trade”. En stor del av detta maskineri motiveras med frihandelsargumentet att detta görs för att handel mellan länder ska kunna underlättas; ett sätt att minska så kallade tekniska handelshinder. Swedac har följaktligen sorterat under såväl Närings- som Utrikesdepartementet.

Bakom hela detta system vilar standarder. För standarder finns inte bara för det som certifieras (till exempel att organisationer följer ISO 9001), utan genomsyrar hela systemet. När certifieringsföretagen certifierar följer de standarden ISO 17021 som beskriver hur certifieringsföretag ska arbeta. Och när ackrediteringsorganisationer ackrediterar certifieringsföretag (det vill säga när det granskar att certifieringsföretaget följer ISO 17021) följer de en standard för ackrediteringsorganisationer, ISO 17011. När IAF granskar sina medlemmar för att avgöra om de får delta eller inte, använder de ISO 17011 som referens. Med andra ord bygger hela systemet på standarder: ett företag certifieras enligt ISO 9001 av ett certifieringsföretag som följer ISO 17021 som är ackrediterat av en ackrediteringsorganisation som följer ISO 17011 och som är medlem i EA och IAF. Så kan det komma sig att det på en vårdcentral sitter ett ISO 9001-certifikat med Bureau Veritas-logotypen, Swedac-logotypen och IAF-logotypen. Det betyder att denna vårdcentral, genom certifieringen, ingår i en global ordning.

Styrning, ansvar och standarder

Vad jag har beskrivit är ett system som bygger på standarder och vars delar har gjorts beroende av varandra – utan standarder ingen certifiering, och utan certifiering ingen ackreditering.[222] Ackreditering är inte som tillsyn en sektorsspecifik typ av granskning, utan ackreditering görs där certifiering finns. Och certifiering finns där standarder finns. Samtidigt finns det krav på att delarna i systemet ska vara tydligt separerade från varandra. Detta kommer till uttryck genom krav på ”oberoende” hos både

[222] Ackreditering görs även på laboratorier och kontrollorgan, men då enligt andra standarder (ISO 17025 respektive ISO 17020).

certifieringsföretagen och ackrediteringsorganisationerna. Certifieringsföretagen har (enligt standarden) krav på sig att vara oberoende från de organ de granskar. Ackrediteringsorganisationerna har krav på sig att vara oberoende från certifieringsföretagen. Och standardiseringsorganisationen ISO ska vara tydligt separerad från granskningsorganisationerna i systemet; de som skapar standarderna får inte genomföra granskning av dem.

Det som uppstår är en tydlig arbetsfördelning inom systemet, mellan de som skapar regler och de som kontrollerar att reglerna följs. Därmed blir delarna också specialiserade på sina respektive områden. Med andra ord rymmer detta system samma idéer om renodling som den statliga förvaltningen har präglats av sedan 1980-talet. Faktum är att hela systemet har fått näring genom New Public Managementformade marknadiseringsidéer. När certifiering och ackreditering lanserades med ”den nya metoden” var det med argument som att nationella byråkratier skulle rullas tillbaka för ett nytt flexibelt system byggt på standarder, där marknaden för certifiering skulle sköta det som nationella myndigheter tidigare hade hanterat.

Men marknadslösningar och avbyråkratisering leder sällan till mindre av organisation.[223] I det här fallet har det skapats organisation på organisation, regler på regler och övervakning på övervakning. Idén om ”oberoende granskning” skapar behov för nya organisationer att genomföra uppgifter. Ett alternativ kunde annars vara att organisationen IAF skötte alltihop och därmed skapade enhetlighet över världen, eller att granskningarna slutade vid certifiering, helt utan överbyggnader. I stället skapas allt fler organisationer som kopplas till varandra genom standarder. Forskning om ”global governance” har kallat dessa organisationer för ”intermediärer”, det vill säga organisationer som står mellan den regelskapande organisationen och den regelföljande organisationen.[224] Forskarna menar att denna typ av organisation får allt

---

[223] Brunsson, N. & Jutterström, M. 2018. *Organizing and reorganizing markets.*

[224] Abbot, K. W., Levi-Faur, D. & Snidal, D. 2017. ”Theorizing Regulatory Intermediaries: the RIT model”, i *The ANNALS of American Political and Social Science*, Brès, L, Mena, S. & Salles-Djelic, M-L. 2019. ”Exploring the formal and informal roles of regulatory intermediaries in transnational multistakeholder regulation, i *Regulation and Governance*. 13: (2).

större genomslag i samhället och standardiseringssystemet är ett exempel på det. Här finns det intermediärer av intermediärerna, exempelvis IAF. Denna form av organisering får viktiga konsekvenser: den leder till oklara ansvarsförhållanden och till att riksdag och regering får svårare att styra de statliga myndigheterna. Detta ska jag diskutera i det följande.

Byråkrati tur och retur

Syftet med standarder, så som det har presenterats i olika utredningar och direktiv, var som nämnts att skapa flexibilitet, men också transparens.[225] Det man tog sats emot var nationella, stelbenta byråkratier. Med stelbenta byråkratier som grund skulle EU:s inre marknad aldrig kunna realiseras och världshandel utan hinder aldrig bli möjlig. Men i stället blev resultatet fler regler, fler organisationer och, beroende på hur man definierar det, mer byråkrati. För byråkrati är inget entydigt begrepp: det kan vara ett skällsord som beskriver omständliga och svåröverblickbara processer, där referenser görs till exempelvis Kafkas *Processen*. Mot sådan byråkrati har mycket kritik riktats.[226] Men byråkrati kan också betyda tydliga beslutsvägar, rättssäkerhet och effektivitet. Det är denna byråkrati som vissa försvarar och menar att problemet inte är för mycket byråkrati utan för lite. [227] En fullt ut byråkratiserad organisation är, enligt idealet, det mest effektiva vi kan tänka oss.[228] Byråkrati kan också ses som en institution baserad på vissa värden. I institutionen byråkrati förväntar vi oss att saker sker på ett visst sätt.[229]

Och så kan byråkrati betyda ett visst sätt att organisera verksamheten på, så som Weber beskrev det. Weber presenterade en byråkrati baserad på formalisering, opartiskhet, ansvarsfördelning, arbetsfördelning,

---

[225] En mer uttömmande diskussion om införandet av ackreditering, certifiering och standarder som regler finns i min avhandling *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim* från 2016.

[226] Crozier, M. 1964. *The bureaucratic phenomenon*.

[227] Du Gay, P. 2000. *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*.

[228] Perrow, C. 1986. *Complex Organizations. A Critical Essay.*

[229] Olsen, J.P. 2003. Maybe it's time to rediscover bureaucracy, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), s. 1-24.

rutinisering, specialisering och en rationell auktoritet där regler snarare än personlig karisma är guidande för arbetet. Här stämmer faktiskt standardiseringssystemet väl in på beskrivningen. Det finns formalisering, idéer om opartiskhet och oberoende, arbetsfördelning och rutinisering, specialisering och i allra högsta grad en tro på regler; i den rationella auktoriteten finner standarder sitt själva raison d'être. Så med argumentet att avskaffa byråkratiska ordningar skapades i stället en byråkratisk ordning.

Denna standardiseringsbyråkrati skiljer sig dock på viktiga punkter från Webers idealtyp och från institutionen byråkrati. I dessa fungerar byråkratin som verkställande för någon, byråkratin är ett slags agent, och för att något ska kunna vara en agent måste det finnas något slags principal, exempelvis en chef eller en regering. Det finns emellertid ingen principal i standardiseringssystemet. IAF skulle kunna vara det, men är det inte eftersom det endast är en medlemsorganisation och inte kan göra något utan mandat från medlemmarna. Även om systemet är uppbyggt som en hierarki – ackreditering ”över” certifiering och så vidare – bestämmer varje organisation bara över sig själv. Ingen organisation har befogenhet att bestämma över hela systemet. Detta får stora konsekvenser för ansvarsfördelningen. I en traditionell Webersk organisation finns ett överhuvud som har befogenheter att styra och besluta över hela organisationen och som också har ansvar för hela organisationen. Och med beslutsmakt följer ansvar.[230] I standardiseringssystemet har alla ansvar för sitt, men ingen har ansvar för allt.

Detta faller också tillbaka på hur standarder, som fungerar som skelett för hela systemet, är skapade. Den standardskapande organisationen har endast ansvar för att ta fram själva standarden, men inte ansvar för hur den sedan tas i bruk. Den som följer standarden kan alltid hävda att utfallet blev som det blev på grund av standarden. När det kommer till ansvar hamnar standarder i ett slags gråzon; ingen är riktigt ansvarig eftersom alla följer standarder.[231] Denna gråzon följer genom hela

---

[230] Brunsson, N. 1990. Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making, i *Accounting, Organizations and Society*, 15 (1-2), s. 47-58.

[231] Brunsson m.fl. 2000.

systemet. Det finns med andra ord ett stort antal standarder i detta system för vilken ingen har hela ansvaret, och det finns ett stort antal organisationer som har ansvar för sitt arbete men ingen för allt.

Ett sådant system blir också svårt att styra. I och med att det inte finns någon chef eller överhuvud finns det heller ingen som styr, även om alla i systemet i allra högsta grad är styrda – av standarder. Standarder styr utan att kunna styras, så vida man inte deltar i standardiseringsarbetet, men då tillsammans med många, många andra som beslutar om vilka standarder som ska finnas och vad som ska stå i dem. Och att ha många deltagare i en beslutsprocess är ett sätt att göra ansvaret otydligt.[232] Det betyder att standarder i stor utsträckning styr myndigheter – vissa mer än andra - men att regeringen inte kan styra standarderna.

Detta är en minst sagt intressant utmaning för statsförvaltningen, som ju vilar på demokratisk legitimitet. Den byråkrati som standardiserings-systemet utgör utgår, till skillnad från statsförvaltningen och andra byråkratier, inte på värden som rättssäkerhet och ansvarsutkrävande. Och eftersom standardiseringsbyråkratin inte har någon regering går det inte att utkräva ansvar genom att utnyttja sin röst i ett demokratiskt val. Ibland går standarder till och med på tvären mot våra förvaltningspolitiska värden. Den standard som styr internrevisionens arbete (IPPF), en granskningsfunktion som finns i ungefär 70 svenska myndigheter, är en amerikansk standard anpassad för amerikanska företag. Här finns till exempel riktlinjer om organisationers (framför allt dess ledningars) hantering av olika dokument, där man rekommenderar en i många fall långtgående sekretess, något som kan strida mot den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen.[233]

---

[232] Brunsson 1990.

[233] Gustafsson, I. 2019. *Internrevisionen och det paradoxala oberoendet*. Förvaltningsakademins skriftserie nr. 16, Södertörns Högskola.

Hur kan man styra standarder?

Standarder spelar roll, större roll än vad som har uppmärksammats i den förvaltningspolitiska debatten och i det förvaltningspolitiska arbetet. Allt fler myndigheter använder standarder i sitt arbete. Under intervjuarbetet med min avhandling sa en person att ”standarder betyder mycket, mycket mer för vår verksamhet än myndighetsföreskrifter eller förordning från departement.”[234] Jag tror att detta gäller många fler myndigheter än just den jag besökte. I en skrivelse från 2008 redovisades en undersökning som visade att många myndigheter använde standarder i sitt arbete.[235] Av skrivelsen framkom också att standarder hade en tendens att sjunka under ytan, betraktas som tekniska och tråkiga. Precis detta visar också forskningen om standarder. De är ett ”ubiquitous” inslag i vårt samhälle, men de syns inte. De verkar i det tysta. År 2018 kom ett strategidokument från regeringen, där den uppmuntrar deltagande i standardiserings-sammanhang och understryker betydelsen av standarder. Precis som i tidigare dokument ses standarder som något positivt och modernt, något som sätts i samband med handel och export. Även i en rapport från 2018 som Swedac tagit fram på regeringens uppdrag,[236] presenteras den globala ”kvalitetsinfrastrukturen” som något positivt där Sverige ska ha en aktiv roll.

Regeringen uppmuntrar användningen av standarder. Samtidigt har standardernas utbredning och betydelse fallit under radarn för förvaltningspolitiken. De få utredningar och propositioner som faktiskt har tagit upp standarder som samhällsreglering har dragit slutsatser om att standarder är positiva inslag i samhället, att de står för en modern utveckling som Sverige borde hänga med på. Standarder sätts i samband med handel och utrikesfrågor, inte med styrning av myndigheter och med demokrati. Den förvaltningspolitiska diskussionen och praktiken måste ta mycket större hänsyn till den grund på vilken standarder vilar och diskutera vilka konsekvenser ett utbrett användande av standarder faktiskt får.

---

[234] Gustafsson, I. 2016. *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim.*

[235] Skr. 2007/08:140. *Standardiseringens roll i en globaliserad värld*.

[236] Swedac REP 18:6. *Starkare Sverige med öppna system*.

Ett problem är också, precis som andra frågor inom förvaltningen, att standarder utgör silos snarare än en gemensam regelkropp. Det finns ingen samlad kunskap om standarder som fenomen och som form av reglering. Ett första steg skulle vara att ta ett samlat grepp för att få en uppdaterad bild av vilka standarder som används inom statsförvaltningen, hur de används, vem som skapar dessa standarder, myndigheternas deltagande i standardiseringsarbetet, samt de klagomål och prövningar som eventuellt gjorts gentemot standarder. I dag ligger det samordnande ansvaret för standarder på Utrikesdepartementet. I regeringens strategi står att departementets roll är att tillvarata svenska intressen i standardiseringsarbetet. Departementet är också sammankallande för den expertgrupp inom Regeringskansliet som handhar standardiseringsfrågor. Så strategier och viss samordning kring standardisering finns, men detta arbete handlar inte om hur myndigheterna styrs av standarder, utan hur Sverige kan påverka standardiseringen.

Det är hög tid att börja formulera standardisering som myndighets-styrning. Ett sätt att uppmärksamma och hantera de frågor standardiseringen reser i relation till myndighetsstyrning och ansvarsutkrävning kunde vara att ge den enhet inom Regeringskansliet som sysslar med generella frågor kring styrning av myndigheter en tydligare och mer skarpt formulerad roll för standardiseringen inom förvaltningen.[237] För standarder styr, och det är hög tid att börja styra den styrningen.

[237] Frågan om förvaltningspolitikens organisering i allmänhet och behovet av ett bredare utvecklingsansvar för styrningsfrågorna i synnerhet diskuteras av Ahlbäck Öberg & Sundström i kapitel 11 i denna bok.

Referenser

Abbot, K. W., Levi-Faur, D. & Snidal, D. 2017. ”Theorizing Regulatory Intermediaries: the RIT model”, i *The ANNALS of American Political and Social Science*.

Brès, L, Mena, S. & Salles-Djelic, M-L. 2019. ”Exploring the formal and informal roles of regulatory intermediaries in transnational multistakeholder regulation, i *Regulation and Governance*. 13:(2).

Brunsson, N. 1990. Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making, i *Accounting, Organizations and Society*, 15(1-2).

Brunsson, N. & Jacobsson, B. 2000. *A world of standards*.

Brunsson, N & Jutterström, M. 2018. *Organizing and reorganizing markets*.

Crozier, M. 1964. *The bureaucratic phenomenon*.

Du Gay, P. 2000. *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*.

Fouilleux, E. & Loconto, A. 2016. Voluntary standards, certification, and accreditation in the global organic agriculture field: a tripartite model of techno-politics, i *Agriculture and Human Values*.

Gustafsson, I. 2016. *Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim.*

Gustafsson, I. 2019. *Internrevisionen och det paradoxala oberoendet*. Förvaltningsakademins skriftserie nummer 16, Södertörns Högskola.

Kerwer, D. 2005. Holding Global Regulators Accountable: The Case of Credit Rating Agencies, i *Governance*, 18(3).

Olsen, J.P. 2003. Maybe it’s time to rediscover bureaucracy, i *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(1).

Perrow, C. 1986. *Complex Organizations. A Critical Essay.*

Skr. 2007/08:140. *Standardiseringens roll i en globaliserad värld*.

SOU 1988:6. *Provning och kontroll i internationell samverkan*.

SOU 1989:45. *Standardiseringens roll i EFTA/EG-arbetet*.

SOU 2006:113. *Öppna system för provning och kontroll, en utvärdering*.

Swedac REP 18:6. *Starkare Sverige med öppna system*.

Tamm Hallström, K. 2000. *Kampen för auktoritet. Standardiseringsorganisationer i arbete*.

7 Administrationssamhället och förvaltningspolitiken – vad vet vi om förändringen av administrationen och dess orsaker?

Anders Ivarsson Westerberg

Under senare år har det uppmärksammats att alltmer tid används till att utföra det som vi kallar administrativt arbete, som att redovisa, rapportera, kommunicera, mäta, granska och föra statistik. Detta är en generell trend – vi lever i ett *administrationssamhälle*[238] – men det har mer specifikt förknippats med arbete i den offentliga sektorn. Den befintliga forskningen i både Sverige och utomlands visar att det med stor sannolikhet är så att det administrativa arbetet ökar, utan att verksamheterna har blivit billigare eller bättre.

I det här kapitlet ska jag diskutera administration och administrativt arbete i relation till förvaltningspolitiken utifrån vad forskningen visar, med exempel från den offentliga sektorn. Jag ska också diskutera orsaker till att administrationen ökar utifrån en idé om att det finns olika typer av administration som har olika funktioner. Som avslutning på kapitlet ges några förslag på hur man kan tänka kring administration. Kan tillitsbaserad styrning vara lösningen på administrationsproblemet?

Vad vet vi om den administrativa förändringen?

En aktuell studie om administrativ förändring är Hood och Dixons[239] som handlar om vilka konsekvenser de så kallade New Public Management-reformerna fått i den brittiska offentliga sektorn. I några olika dimensioner analyserade forskarna om den offentliga sektorn levererade bättre kvalitet till lägre kostnader – något som NPM-reformerna utlovade. I sin studie fann de att de administrativa kostnaderna *de facto* ökade cirka 40 procent mellan 1980 och 2013, samt att de löpande kostnaderna ökade

[238] Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

[239] Hood, C. & Dixon, R. 2017. *A Government that worked better and cost less.*

trots en reducering av ungefär en tredjedel av de offentligt anställda under tre decennier. De drar den försiktiga slutsatsen att den brittiska offentliga sektorn *åtminstone* fungerade lika bra eller bättre före reformerna och att den också kostade *åtminstone* lika mycket eller mindre. En typisk brittisk underdrift. I klartext: det har blivit sämre kvalitet till högre kostnader, och de administrativa kostnaderna har ökat kraftigt.

I svensk forskning har administrationstemat uppmärksammats på olika sätt. Dels har det genomförts studier om olika yrkesgrupper i offentlig sektor som till exempel socionomer[240], lärare[241] och vårdpersonal[242], dels har det förutom *administrationssamhället*[243] skapats begrepp som *förpappring*[244], *managementbyråkrati*[245], *funktionell dumhet*[246] och *dokumentstyrning*[247] för att beskriva och förstå vad som händer. Så på ett sätt kan vi påstå att vi vet ganska mycket om vad som händer, och vilka förklaringarna är. Men samtidigt saknas det detaljkunskap om omfattningen av den administrativa förändringen, och vilka åtgärder som är lämpliga för att minska administrationen.

Hur mycket administration? Och har det ökat?

En nyckelfråga är ifall det administrativa arbetet ökar, och i så fall hur mycket? Detta är svårt att svara på. Problemet är att administration är ett mångtydigt begrepp, som saknar enhetlig definition. Därför har

---

[240] Hjerpe, T. 2015. *På tal om dokumentering - socialtjänstens chefer på kurs.*

[241] Aili, C. & Brandte, T. 2006. *Kvalificerande arbete – lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*.

[242] Anskär, E. 2019. *Time flies in primary care. A study on time utilization and perceived psychosocial work environment.*

[243] Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014.

[244] Hofvendahl, J. 2010. Förpapprade samtal och talande papper, i Forsberg, E. & Wallin, E. (red.). *Skolans kontrollregim - ett kontraproduktivt system för styrning?*

[245] Hall, P. 2011. *Managementbyråkrati*.

[246] Alvesson, M. & Spicer, A. 2018. *Dumhetsparadoxen: den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar.*

[247] Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. 2017. *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn: Om dokumentstyrning av professioner.*

undersökningar, studier och mätningar av administration genomförts på olika sätt, och är därmed svåra att jämföra med varandra. Dessutom saknas longitudinella studier. Det är helt enkelt svårt att sätta några tillförlitliga siffror på förändringen.

I princip finns det två olika sätt, som utgår från olika perspektiv, för att mäta administration – funktions- och processperspektivet. Funktionsperspektivet innebär att man ser organisationen som bestående huvudsakligen av två delar, en administrativ del som leder och styr den andra delen som är produktionen. Med det perspektivet ser man administration som något som utförs av dem som innehar administrativa funktioner, det vill säga administratörer (ofta placerade på central nivå i organisationer). Administration betraktas som något relativt avgränsat och möjligt att fastställa, det tillhör själva funktionen. Typiskt är att man då mäter storleken på den kategori av anställda som tillhör administrationen.

Processperspektivet innebär i stället att man ser administration som ett slags arbetsuppgifter utan formell hierarkisk gräns. De kan utföras på olika nivåer av olika kategorier av anställda, det är ett inslag i själva arbetsprocessen. Inom processperspektivet försöker man se till vilka arbetsuppgifter som faktiskt utförs. Grundidén är att administrativt arbete och produktion är sammantvinnade och att anställda i organisationer utför båda saker. Därför måste man kartlägga arbetsuppgifter utifrån hur anställda använder sin arbetstid, ofta genom observationer av arbetet. Denna typ av studier har en lång historia i form av tidsstudier av arbete. I Sverige var tidsstudier vanliga främst inom industrin åtminstone fram till 1960-talet (men förekommer fortfarande). Typiska sätt att mäta administration ur detta perspektiv är att studera och kartlägga arbetsuppgifter och sätta någon siffra på dess tid, kostnad eller andel i förhållande till kärnverksamheten. Tidsanvändningsstudier i ”modern tid” har genomförts på olika håll inom hälso- och sjukvården, där man bland annat har undersökt läkares, sjuksköterskors, barnmorskors och

diabetessköterskors arbetstidsanvändning[248], men även lärare har studerats.[249]

Ett välkänt begrepp för många är *Parkinsons lag,* som bygger på studier utifrån ett funktionsperspektiv.[250] Parkinson jämförde den brittiska marinens administrativa överbyggnad med flottstyrkan och konstaterade att administrationen hade ökat och flottan minskat under första halvan av 1900-talet. Ett annat sätt att mäta den administrativa förändringen ur ett funktionsperspektiv är att se hur olika yrkesgrupper förändras. Då betraktas administratörerna som en yrkesgrupp skild från dem som arbetar i produktionen. Statsvetaren Jan-Erik Lane och hans kolleger använde yrkesstatistik i en kartläggning av det administrativa arbetet i den offentliga sektorn.[251] Studien visar att det administrativa arbetet inom offentlig sektor ökade och att det ökade snabbare inom den utåtriktade verksamheten.[252]

I början av 1980-talet fick Statskontoret i uppdrag att utarbeta en modell för myndigheternas interna administration (INKA).[253] Detta var ett led i omprövningen av den offentliga sektorn som leddes av dåvarande Civildepartementet. INKA-metoden delade in verksamheten i en operativ del, de som sysslar med myndighetens huvuduppgifter, och en övrig icke-operativ del. Dessa delar ska enligt metoden identifieras på alla nivåer i organisationen och översättas i nyckeltal. En rapport från Statskontoret visade att genomsnittet för försöksmyndigheterna var 20 procent internadministrativa kostnader. Det visade sig att det fanns en stor spridning av de icke-operativa kostnaderna, mellan 10–46 procent, och att mindre myndigheter under 100 anställda hade högre andel administrativa

---

[248] Andersson, M., Carlsson, B-M., Thors Adolfsson, E. & Wikblad, K. 2009. *Diabetessjuksköterskans roll i diabetesvården – en tidsstudie. Kan primärvården uppfylla Socialstyrelsens rekommendationer för god diabetesvård?* Svensk sjuksköterskeförening, SFSD. www.swenurse.se .

[249] Aili och Brandte. 2006.

[250] Parkinson, N. 1957. *Parkinsons law and other studies in administration*.

[251] Ds Fi 1986:8. *Byråkratiseringstendenser i Sverige.* Rapport till ESO.

[252] Lane, J-E., Arvidson, S & Magnusson, T. 1986. *Byråkrati och förvaltning*.

[253] Statskontoret 1983. Internadministration – hur mycket är lagom?

kostnader. INKA-metoden utgår ifrån att administrationen inte är direkt knuten till de högsta nivåerna i organisationerna utan finns på alla nivåer. Däremot ser man det som att man på varje nivå i organisationen kan skilja på administration och produktion.

En rapport från Timbro, ”byråkratexplosionen”,[254] är exempel på en liknande undersökning. I den menade man att kommuner och landsting (i dag regioner) anställde allt fler administratörer eftersom de kompenserade minskade behov av lärare och vårdpersonal, för att på så sätt bibehålla sin samlade sysselsättningsnivå. Rapporten visade att kategorin ”administratörer inom offentlig förvaltning” hade ökat med 29 procent mellan 2001–2007, och att de så kallade välfärdsarbetarna i många regioner hade ökat mindre eller till och med minskat under samma period.

En senare undersökning av samma slag genomfördes av tidningen Vårdfokus. Tidningen undersökte hur administrationen hade förändrats inom vården mellan 2010 och 2017.[255] Undersökningen visade att antalet handläggare/administratörer (utom sådana som var anställda direkt i vården) hade ökat under perioden från cirka 15 000 till knappt 21 000, en ökning med cirka 40 procent. Dessutom hade antalet anställda i ledningspositioner ökat från 7 820 till 10 446, en ökning med cirka 33 procent. Den personalstyrka som är sysselsatt inom kärnverksamheten (läkare, sjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor, bio-medicinska analytiker) hade under samma period ökat med drygt 5 procent.

När det gäller tidsanvändningsstudier saknas likaså standardiserade mätmetoder och definitioner av administrationsbegreppet, vilket gör att jämförbarheten mellan studierna brister. Tidsstudier är särskilt vanliga inom hälso- och sjukvården, såväl i Sverige som internationellt. I en amerikansk studie från 2005 konstaterades att läkares tid som ägnades åt ”öga-mot-öga” möten med patienterna hade minskat när jämförelsen gjordes med hur det var 2003. För läkaren ledde det till en mycket

---

[254] Kreicberg, J. 2009. *Byråkratexplosionen - Hur kommuner och landsting använder ökade resurser*.

[255] Vårdfokus 2018. *Fler styr och räknar. Färre vårdar patienter*. 2018-05-21.

otillfredsställande arbetssituation, vilket var negativt för både patienterna och läkaren.[256] I en studie från Norge 2006 som undersökte sjuksköterskors arbetstid fastslås att mycket tid används till annat än direkt patientarbete.[257] En faktor som har visat sig kunna bidra till att arbetet upplevs som stressat och splittrat är ineffektiva datasystem. Detta kan också ha negativ inverkan på patientsäkerheten, vilket även beskrivs i en studie genomförd i USA.[258] I en litteraturgenomgång genomförd i USA 2005 fann man att elektronisk journalföring sannolikt inte gör att tiden utnyttjas bättre av sjuksköterskor och läkare.[259] När det gäller direkta tidsstudier observerade Westbrook och kollegor 19 läkare i totalt 150 timmar. Två tredjedelar av tiden användes till vad som i studien kallas professionell kommunikation, sociala aktiviteter och indirekt vård. Endast 17 procent användes till direkt vård. En intressant slutsats var att en del arbetsuppgifter utfördes samtidigt – så kallad multitasking.[260]

En tysk forskargrupp studerade kirurger på fyra storstadssjukhus, man genomförde sammanlagt 567 timmars ”skuggning”. Studien visade att kirurgerna använde drygt 2 av 9,26 timmar (22 procent) till dokumentation och administration, 1,47 timmar (16 procent) till operation, 1,44 timmar (15 procent) till intern kommunikation och 48 minuter till ronder. Olika arbetsuppgifter överlappade varandra till 16 procent.[261] Samma forskargrupp studerade på samma sätt barnläkare. Den

---

[256] Gottschalk, A. och Flocke, S. 2005. Time Spent in Face-to-Face Patient Care and Work Outside the Examination Room, i *Annals of Family Medicine* 6, s. 488-93.

[257] Ekeren A., Foss H., Fosshaug B., Haga T., Skaar V. & Westby M.T. 2006. Hvor mycket tid får pasientene?, i *Sykepleien*,94 (1), s. 64-65.

[258] Mamykina L., Vawdrey D. K., Stetson, P. D., Zheng K. & Hripcsak G. 2012. Clinical documentation: composition or synthesis?, i *Journal of the American Medical Informatics Association,* 19:1025-31.2

[259] Poissant L., Pereira J., Tamblyn R. & Kawasumi Y. 2005. The Impact of Health Records on Time Efficiency of Physicians and Nurses: A Systematic Review, i *Journal of the American Medical Informatics Association* 12, s. 505-516.

[260] Westbrook, J.I., Ampt, A., Kearney, L. & Rob, M.I. 2008. All in a day´s work; An observational study to quantify how and with whom doctors on hospital wards spend their time, i *Medical Journal of Australia, MJA,* 188 (9).

[261] Mache, S., Kelm, R., Bauer, H., Nienhaus, A., Klapp, B. & Groneberg, D. 2009a. General and visceral surgery practice in German hospitals: a real-time work analysis on surgeons´work flow, I *Langenbecks Arch Surg*, 395 (1), s. 81-7.

studien omfattade 697 arbetstimmar. Här blev resultatet att 30 procent användes till möten, 18 procent till dokumentation, 13 procent till indirekt vård och endast 4 procent lades på direkt vård. Överlappande arbetsuppgifter, det vill säga "multitasking", företogs till ungefär 18 procent. En annan observation var att barnläkarna avbröts i sitt arbete 24 gånger om dagen, eller ungefär var 15:e minut.[262]

I en annan studie observerade forskare nio danska akutläkare genom en så kallad "worksampling metod". Totalt observerades i 137 timmar. Resultatet blev cirka 25 procent i direkt patientvård, 6 procent indirekt vård, 31 procent dokumentation och 24 procent kommunikation. Forskarna menade att det är IT-system och administrativa system som påverkar omfördelningen av tiden, och föreslog förenkling av dessa system.[263]

Andra yrkesgrupper som har studerats med avseende på administration är lärare och rektorer, poliser och socialsekreterare. Studierna av dessa yrkesgrupper ger samma bild som för de som arbetar inom hälso- och sjukvården. Exempelvis visade BRÅ i en studie av poliser att avrapportering tar i genomsnitt 25 procent av arbetstiden.[264] Därutöver användes en del av den övriga tiden till sådant som skulle kunna betecknas som administration.

Sammanfattningsvis gäller för både forskningsstudier och andra undersökningar att mätproblematiken är avsevärd. För det första finns det ingen vedertaget accepterad definition av begreppet administration, vilket gör att mätningarna skiljer sig åt. För det andra är undersöknings-metoderna inte standardiserade. Detta innebär att jämförbarheten mellan olika studier är dålig. Det är helt enkelt svårt att uttala sig om administrationen ökar, minskar eller befinner sig på status quo. Delvis

---

[262] Mache, S., Vitzthum, K., Kusma, B., Nienhaus, A., Klapp, B. & Groneberg, D. 2009b. *Pediatricians´working conditions in German hospitals: a real-time task analysis.* i *Eur J Pediatr.* 169 (5): 551-5.

[263] Füchtbacher, L.M., Nörgaard, B. & Backer Mogensen C. 2013. Emergency department physisians spend only 25% of their working time on direct patient care, i *Danish medical journal* 60 (1): A4558.

[264] BRÅ 2015:15. *Avrapportering i ingripandeverksamheten. En tidsstudie.*

kan detta bero på att administrativt arbete har en sådan karaktär att det är genuint svårmätbart.

Aili och Brandte använder tre begrepp för att beskriva det administrativa arbetets karaktär utifrån studier av lärares arbete: intermittent, parallellt och invasivt. Det vill säga att administrativt arbete ständigt avbryts och återupptas (intermittent), att det pågår samtidigt som andra arbetsuppgifter (parallellt) samt att det finns inuti andra arbetsuppgifter (invasivt).[265] De internationella studierna talar om multitasking och avbrott i arbetet, vilket motsvarar Aili och Brandtes begrepp parallellt och intermittent. Denna karaktär på det administrativa arbetet kan innebära att mängden arbete underskattas.

Trots mätsvårigheterna, läggs studierna från de olika sektorerna och länderna bredvid varandra blir den sammantagna bilden att det administrativa arbetet med stor sannolikhet ökar, och har gjort så sedan ungefär 1990-talets början. De mätningar som finns av administrativt arbete utifrån processperspektivet pekar på att administration är en betydande del av arbetsuppgifterna för personal inom sjukvården, som konsekvens av övergripande administrativa processer. De administrativa arbetsuppgifterna består till stor del av dokumentation, möten och kommunikation. Men variationen är stor beroende på vilken personal- eller yrkesgrupp eller organisation som avses.

Administrativa förändringsprocesser

Utan att fastställa någon nivå på den kvantitativa förändringen, är det ändå möjligt att resonera om olika förändringstendenser. Dels handlar det om en utveckling mot att fler arbetar som professionella administratörer i myndigheter, regioner och kommuner (till exempel kvalitetsutvecklare, samordnare och kommunikatörer), dels att anställda i kärnverksamheterna i sina yrken ägnar mer tid åt administrativa aktiviteter (till exempel läkare, sjuksköterskor, lärare, socialsekreterare och poliser). Dessa två övergripande förändringar kan benämnas professionalisering respektive amatörisering av det administrativa arbetet.[266] De leder båda

[265] Aili och Brandte, 2006.

[266] Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

till ett ökat fokus på administration, och kan man starkt misstänka, till en ökad mängd administration.

Med *professionalisering* menas att delar av det administrativa arbetet har blivit mer specialiserat och fått högre status. Personaladministration har blivit HR, budgetarbete har blivit ekonomistyrning och verksamhetsstyrning, chefskap har blivit management och informationsarbete har blivit strategisk kommunikation, för att ge några exempel. Denna förändring har också inneburit att nya administrativa professioner har skapats, som controllers, kommunikatörer, kvalitetsutvecklare och strateger. Dessa yrkesgrupper har också tagit klivet från att vara ”vardagsadministratörer” till att ingå i ledningsgrupper och staber på högsta organisatoriska nivå, de har blivit managementbyråkrater (se kapitel 8 i denna antologi).[267] Yrken som sekreterare, administrativa assistenter och kontorsbiträden har på motsvarande sätt minskat i antal och betydelse.

Med *amatörisering* menas att mycket av den löpande vardagsadministrationen i allt större utsträckning utförs av personer som arbetar i kärnverksamheterna. Det är sjuksköterskor, lärare, poliser, universitetslektorer, socionomer, hemtjänstpersonal, domare och läkare som dokumenterar, registrerar, rapporterar, samordnar och redovisar ärenden, timmar, kostnader och besök. Ofta är det sådana arbetsuppgifter som tidigare gjordes av sekreterare och administratörer. Dessutom ställer de professionella administratörerna högre upp i organisationen ökade krav nedåt på personal i kärnverksamheten. Det gör man genom att begära in statistik, utvärderingar och olika dokument, eller genom att skapa system för kvalitetsutveckling och verksamhetsstyrning som kräver redovisningar, möten, manualer och dokumentation.

Professionaliseringen och amatöriseringen av administrationen har olika drivkrafter och påverkas av olika slags förändringar på flera nivåer. Utan att här gå in på alla möjliga orsaker och förändringar i förutsättningarna för det administrativa arbetet kan två drivkrafter eller orsaker nämnas. Den ena är besparingar och effektiviseringsiver, den andra är datorisering.

---

[267] Hall 2011.

Besparingar som drivkraft för amatörisering av administration handlar om att det har varit en strategi att säga upp administrativ personal när resurser tryter, och effektiviseringar behövs göras. Särskilt genomfördes sådana stora nedskärningar inom den offentliga sektorn under den så kallade 90-talskrisen, då bland annat landstingen drogs med stora underskott. Följden av dessa nedskärningar blev att många arbetsuppgifter som utfördes av sekreterare och andra administratörer flyttades över på personalen i kärnverksamheten – som till exempel läkare, sjuksköterskor och poliser.

Datoriseringen som drivkraft innebär att allt fler arbetsuppgifter ska föras in i datasystem när uppgifter digitaliseras. Följden blir att personalen i kärnverksamheterna i mångt och mycket blir sekreterare åt sig själva genom att dokumentera och registrera uppgifter i systemen. Även om datoriseringen har underlättat arbetet på flera sätt, innebär den att personalen gör fler administrativa arbetsuppgifter i fler system än tidigare.

Dessa förändringar visar också att det är vissa typer av administrativa processer som förändras mer än andra. Det är främst administration som har anknytning till redovisning, granskning, uppföljning, styrning och kommunikation som ökar, medan mer traditionell administration som anknyter till regelföljande, organisatorisk infrastruktur och kontorsservice inte påverkas lika mycket eller inte alls. Genom att dela upp administrationen i typerna konstituerande, effektiviserande och legitimerande administration blir det lättare att förstå denna utveckling.[268] *Konstituerande* är den mest grundläggande administrationen som håller ihop en organisation. Dit kan arbetsdelning, samordning och planering räknas. *Effektiviserande* administration handlar främst om ekonomistyrning, personaladministration och organisationsledning, medan *legitimerande* administration utgörs av extern kommunikation, redovisningar och rapporteringar. Det är främst de två senare administrationstyperna, effektiviserande och legitimerande, som har ökat under de senaste decennierna.

---

[268] Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*.

Varför ökar administrationen?

Det är inte enbart nedskärningar och datorisering som ligger bakom den administrativa förändringen, även om dessa kan förklara en del av omfördelningen av det administrativa arbetet. Det finns ett antal andra mer övergripande förklaringar till varför administrationen ökar. Dessa ”större” förklaringar handlar om organisering, styrning och granskning. Det finns allt fler organisationer, mer och annan typ av styrning samt en ökande granskning. Detta innebär att organisationer, kanske särskilt offentliga organisationer, ställs inför nya och ökande externa och interna krav, vilket enligt forskning om organisationer leder till att organisationer svarar med att skapa administrativa rutiner och strukturer.

Organisering, styrning och granskning ställer krav

När det gäller *organisering* talar Bromley och Meyer om ”hyper-organisering”, det vill säga att vi ser en ökande organisering i samhället, och att det i dag finns fler organisationer som skapas endast för att organisera andra organisationer.[269] Denna hyperorganisering, oavsett om det handlar om traditionella formella organisationer eller mer löskopplade nätverk, får till följd att relationerna mellan olika aktörer och enheter ökar. En trend har också varit att dela upp större organisationer i mindre redovisningsbara enheter – resultatenheter. I många organisationer har man även infört interna marknadssystem, köp-säljmodeller som driver på denna utveckling. När antalet organisationer och organisatoriska enheter blir fler ökar också de administrativa relationerna mellan dem. För idén är ju inte att de helt ska kopplas loss från varandra, utan fortfarande ingå i ett gemensamt organisatoriskt system, vilket innebär att de förutsätts samarbeta. Uppdelningen innebär att antalet relationer ökar snabbt för varje ny organisatorisk enhet som skapas.[270]

Dessa relationer ökar behovet av administration, och därmed ökar också *transaktionskostnaderna*.[271] Den ursprungliga transaktionskostnadsteorin beskriver de kostnader som uppstår vid införskaffande av information

---

[269] Bromley, P. & Meyer, J. W. 2015. *Hyper-organization. Global Organizational Expansion.*

[270] Abrahamsson, B. 2007. *Hierarki. Om ordning, makt och kristallisering.*

[271] Coase, R. H. 1938. The nature of the firm, i Economica, 4 (nov.), s. 386–405.

kring köpare och säljare på en marknad samt vid genomförandet av en transaktion.[272] Kostnaderna kan handla om redovisning, upprättande av kontrakt, utvärdering, kontroll, samordningsmöten och så vidare. Fler organisatoriska enheter leder således till mer administration och ökade transaktionskostnader.

Styrning och granskning följer samma logik, att ett system som består av fler organisatoriska enheter, och som dessutom har decentraliserats och marknadiserats, medför ökade krav på nya former för styrning, samordning, uppföljning och annat arbete av administrativt slag. Inte minst ökar antalet möten som syftar till att samordna verksamheten.[273]

Krav leder till administration

Att intressenter ställer krav är dock inget nytt. Redan Rhenman och Stymne menade i början av 1970-talet att det i organisationens omgivning existerar ett antal intressenter som har olika mål med sitt samröre med organisationen.[274] Dessa intressenters krav på organisationen leder till administrativa aktiviteter, så kallad *intressentadministration*. Och ju fler intressenter som ställer krav på organisationen, desto mer administration ger de upphov till. Det finns mycket som talar för att offentliga organisationers omgivning består av allt fler intressenter som ställer fler krav, vilket alltså leder till mer administration.

Sådan administrativ förändring har studerats och uppmärksammats i flera studier av Scott och Meyer med kolleger.[275] De har studerat det amerikanska skolväsendet, redovisningens roll, förekomsten av traineeprogram, tillväxten i personalavdelningar, med mera. Den institutionella förklaringen till administrativ förändring (tillväxten) är att organisationen avspeglar komplexiteten i dess omvärld. I till exempel studien av skolväsendet såg man att den administrativa tillväxten hade

---

[272] Williamson, O. 1985. *The economic institutions of capitalism*.

[273] Leppänen, V. & Hall, P. & Åkerström, M. 2019. *Mötesboken: tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel*.

[274] Rehnman, E. & Stymne, B. 1973. Företagsledning i en föränderlig värld. (9 uppl.).

[275] Scott, W. R. & Meyer, J. W. 1994. Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism.

samband med den organisatoriska nivån och att komplexiteten varierade mellan nivåerna. Ju fler krav som fanns från organisationens omgivning desto mer organisering i form av enheter, dokument och så vidare.

Forskarna menade också att om fler auktoriteter reglerar eller utövar kontroll över en organisation – högre nivå av fragmentering – skapar det mer komplexa och utvecklade administrativa strukturer i organisationen, än i en organisation som lyder under en enad auktoritet.[276] De administrativa strukturerna är troligtvis särskilt benägna att påverkas, eftersom de utgör de gränsöverbryggande delarna av organisationen som ska hantera krafter från omgivningen.[277] Resultatet kan bli att organisationen reagerar på motstridiga krav, vilket gör att de administrativa delarna troligtvis blir löskopplade från andra delar av organisationen. Det betyder att om staten får konkurrens som auktoritet, till exempel i form av EU, kommer organisationer inom staten att reagera genom att utöka administrationen för att hantera den nya situationen. Detta kan också inträffa mellan högre och lägre hierarkiska nivåer inom ett organisationssystem, där exempelvis huvudkontoret hanterar omgivningens olika krav medan underavdelningarna fortsätter med sin vanliga verksamhet.

Ett exempel på ett område där staten ställer krav är hälso- och sjukvården. Utredningen om effektiv vård[278] konstaterade att omfattningen av administrativa krav från statens sida är betydande, samt att de senaste tio årens förändringar i lagstiftningen har dominerats av ett tillskott på bestämmelser som är att hänföra till handläggnings- och administrativa regler.[279] Utvecklingen beror enligt utredningen på flera saker: antalet krav på mätning och uppföljning, utformningen av villkor för ersättning inom vårdvalssystemen för primärvård och statens styrning genom normering och prestationsbaserade överenskommelser. I detta ligger också att styrningen är splittrad och präglas av en mångfald av aktörer

---

[276] Scott & Meyer 1994, s. 117.

[277] Thompson, J. D., Hammond, P., Hawkes, R., Junker, B. & Tuden, A. (eds.) 1959. Comparative studies of administration.

[278] SOU 2016:2. *Effektiv vård*.

[279] SOU 2016:2, s. 148.

som sammantaget ger många styrsignaler. Resultatet blir administration, dubbelarbete och överlappningar.[280]

I princip leder alla utifrån kommande krav till administrativt arbete i olika former, så som Rhenman och Stymne resonerade när de lanserade begreppet intressentadministration. Hur ser då kopplingen mellan krav och administration ut? Vilken typ av krav leder till vilken typ av administration?

Vissa krav handlar huvudsakligen om att organisationer ska informera, kommunicera och presentera sig själva och sin verksamhet, det vill säga skapa transparens. Detta är en av granskningens effekter. Administrationen utgörs här dels av policydokument, planer och riktlinjer som visar att organisationen följer regler och är pålitliga, dels extern kommunikation i form av webbplatser, sociala medier och tillrättalagd information. För att tala med den norske statsvetaren Kjell-Arne Rövik är dagens moderna organisationer alltmer upptagna av "omdömeshantering" och varumärkesbyggande.[281]

En annan konsekvens av kraven på granskning är att de som granskas inkorporerar den framtida eventuella granskningen i sitt arbetssätt, för att undgå kritik vid ett senare tillfälle och hålla "ryggen fri".[282] På så vis blir granskningen styrande och skapar administration enbart genom vetskapen om att granskningen kan komma. Risken med detta blir att de granskade arbetar i onödan med sådant som ligger utanför själva kärnverksamheten. En anknytande diskussion handlar om att vårdpersonal tenderar att överdokumentera av fruktan för den efterkommande granskningen.

Det kan också handla om anpassningar till vad som är politiskt korrekt eller vad som krävs generellt av offentliga organisationer. Typisk administration som detta ger upphov till är planer, policyer, samt presentationer på webbplatser och annan utåtriktad kommunikation.

---

[280] SOU 2016:2, s. 124.

[281] Rövik, K-A. 2008. Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet.

[282] Miller, P. & Rose, N. 2008. Governing the present: Administering economic, social and personal life.

Behovet av denna typ av administration har lett till att kommunikationsenheter har växt i storlek och att kommunikatörer har blivit en större och viktigare yrkesgrupp.[283] Dock behöver detta arbete inte nödvändigtvis leda till mer omfattande och genomgripande arbete inuti organisationerna. Det är ganska vanligt att det uppstår *lösa kopplingar* mellan presentationer och praktik, det vill säga att man presenterar en bild utåt men utan att förändra något internt i organisationen.[284]

Det är emellertid inte enbart externa krav som leder till administration, utan också organisationsinterna krav. I Statskontorets rapport om myndigheters administration var bilden att administrationen till stor del skapas av myndigheterna själva.[285] Detta framgick även i en studie om administrativt arbete som SKL (numera SKR) genomförde med ett antal kommuner.[286] Där uppgav deltagarna att den egna kommunen var den största källan till administrativa krav.

Sammanfattningsvis kan man förstå den ökande administrationen i offentliga organisationer genom att resonera om vilka krav som ställs på dem. Offentliga organisationer är komplexa med multipla krav, och har inneboende målkonflikter, eftersom de samtidigt ska uppnå krav på effektivitet, demokrati och rättssäkerhet[287]samt professionalitet[288] (se även kapitel 10 i denna antologi). De teoretiska idéerna om organisering, styrning, granskning och administration kan sammanfattas i följande punkter:

---

[283] Blomgren, M., Hedmo, T.& Waks, C. 2017. När sjukvård ska kommuniceras – om en ny profession i granskningssamhällets kölvatten, i *Organisation & Samhälle*, 2017/01.

[284] Meyer, J. W. & Rowan, B. 1991. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, i P.J. DiMaggio & W.W. Powell (eds.) The new institutionalism in organizational analysis; Brunsson, N. 1989. The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations.

[285] Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten.*

[286] SKL 2018. *En Förenklad och effektiviserad administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt.*

[287] Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare.*

[288] Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati och byråkrati*.

- Ju fler organisatoriska enheter, desto fler administrativa relationer och desto mer administration.
- Styrning ställer krav på organisationer som svarar med administration.
- Ju mer styrning, desto fler krav, och desto mer administration.
- Ju fler aktörer som är inblandade, desto fler krav, och desto mer administration.
- Organisationer som har många kontakter med omgivningen utsätts för fler krav, och desto mer administration krävs för att hantera kraven.

Kraven leder främst till vad som ovan kallades effektiviserande och legitimerande administration. Administration som inte direkt är knuten till organisationens kärnverksamhet eller infrastruktur.

Administrationen och förvaltningspolitiken

Även om administrationsfrågan har fått ökad uppmärksamhet under senare år har den under lång tid varit ett återkommande tema i politiska diskussioner om statens funktionssätt. Ofta har diskussionen handlat om att staten ansetts vara alltför byråkratisk i negativ mening. Det vill säga omständlig, regelstyrd, alltför långsam, med för många olika beslutsnivåer och allmänt krånglig. Denna syn på staten som en tungrodd och trög byråkrati har odlats nästan lika länge som det har funnits en stat i modern mening.

En mer aktuell fråga handlar om att regelfloran kring nyföretagande ska rensas och gallras, och att stater ska minska den ”administrativa bördan” för medborgare och företag. EU leder ett arbete för att stater ska reducera den administrativa bördan för företagen. Forskning har visat att politiken kring reducering av byråkrati och administrativ börda har fått en renässans under 2000-talet i de flesta europeiska länder.[289] Frågan om

[289] Weigrich, K. 2009. The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion. Paper no 52, Centre for analysis of risk and regulation, LSE.

administration är således inte ny, men den har klätts i andra språkdräkter och drivits under andra närliggande begrepp.

Den senaste uppmärksamheten kring administration har samband med regeringens initiativ att förändra styrmodellerna i den offentliga sektorn, den så kallade ”tillitsreformen”. I direktiven till Tillitsdelegationen angavs mål- och resultatstyrning och ökad kontroll som orsaker till att administrationen har ökat. Begrepp som användes i direktiven var ”onödig administration” samt ”tidstjuvar”. Det formulerades på följande sätt:

> Delegationen ska: tillsammans med berörda aktörer inventera s.k. tidstjuvar, dvs. åtgärder inom olika arbetsprocesser som skapar onödig administration och som tar tid från verksamheten och, om möjligt, föreslå hur dessa kan tas bort.[290]

I Tillitsdelegationens huvudbetänkande[291] från 2018 blev svaret på uppdraget att det bör utvecklas en tillitsbaserad styrning och ledning som bygger på sju vägledande principer. Dessa är Tillit, Medborgarfokus, Helhetssyn, Handlingsutrymme, Stöd, Kunskap samt Öppenhet.

Dessa principer är självklart eftersträvansvärda, och utgör goda värden i alla organisatoriska verksamheter – både offentliga och privata. Men när det gäller hur dessa ska omsättas i styrningspraktik, och hur detta ska leda till mindre administration, finns inga konkreta resonemang. Detta är i och för sig inte så förvånande, eftersom de vägledande principerna inte riktas mot att förändra strukturer, modeller eller tekniker, utan handlar om ledarskap, mellanmänskliga relationer, kultur och värdegrund. Gott så, men ett förändrat ledarskap inom ramen för samma strukturer som tidigare kommer inte att minska administrativa krav och leda till mindre administrativt arbete. Risken finns också att alla de gamla modellerna, teknikerna och metoderna etiketteras med det ”nya” begreppet tillit och allt därmed blir som tidigare.

---

[290] Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen.*

[291] SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Att det troligen inte kommer att bli någon reell förändring i strukturer har tydliggjorts genom att delegationen tidigt slog fast att ”man ska inte kasta ut barnet med badvattnet”, att tillit inte innebär ”fritt valt arbete” samt att ”vi ska inte sluta mäta”. Översatt innebär det i klartext att New Public Management fortfarande är grundfilosofin, att professionerna inte ska få för mycket handlingsutrymme och att uppföljningssystem och prestationsmått inte ska omprövas i någon mer grundläggande bemärkelse.

Vad bör göras i stället?

På ett mer övergripande plan handlar det om att ompröva grundläggande idéer om hur offentlig verksamhet bedrivs, hur de offentliga organisationerna organiseras, styrs och kontrolleras. Exempelvis är det ofrånkomligt att ett vårdsystem eller ett skolsystem som har decentraliserats och marknadiserats åtföljs av mer styrning och granskning från det offentligas sida, vilket leder till mer administration i form av till exempel ersättningsmodeller, ökad tillsyn och fler regler och riktlinjer. Att förändra detta skulle kräva ett omtag på hur de så kallade valfrihetssystemen är utformade, vilket är en omstridd och knivig politisk fråga, även om det från vissa partier har kommit förslag om återförstatligande av sjukvård (kd) och skola (l) samtidigt som marknadssystemen ska vara kvar. En mer framkomlig väg är måhända att verka för en ökad samordning mellan offentliga aktörer på olika nivåer som verkar inom samma område, och att undanröja hinder i syfte att minska administrationen till exempel inom arbetsmarknadsområdet, miljöområdet eller det rättspolitiska området.

Om nu de större åtgärderna är svåra att genomföra, åtminstone inom ett rimligt tidsperspektiv, ges här avslutningsvis några konkreta råd för den som vill minska administrationen i sin organisation:

- Börja med att göra en grundläggande kartläggning av det administrativa arbetet i organisationen. Identifiera varifrån de administrativa kraven kommer. Se vad som är nödvändigt enligt lagstiftning och se vad som är pålagt av andra uttolkare, och inte minst av den egna organisationen.
- Se till att antalet chefsnivåer och chefer är så få som möjligt, att delegationsordningar och arbetsbeskrivningar är ändamålsenliga, och rensa ut gamla riktlinjer och policyer. Mycket administration är rester av gamla rutiner och system som inte längre används eller är funktionella, men som ligger kvar i form av dokument och handböcker. Detta arbete kan göra att man undviker dubbelkommando och dubbelarbete.
- Samordna och förenkla IT-stöden. Inför inte nya IT-system som är tjusiga med många finesser och möjligheter. Det viktigaste är användarperspektivet, och det som systemet är till för.
- Om förändringar ska göras – se till att utreda och ta med de administrativa konsekvenserna i beslutet. Till exempel kan införandet av ett nytt IT-system lätt omfördela arbete, så att alla anställda ska utföra registreringar i stället för att någon professionell administratör gör det centralt.
- Lyssna på vad de anställda behöver i form av administrativt stöd, styrning och uppföljning. Inte sällan skiljer det sig åt från vad ledning och ekonomer tror behövs.
- Krångla inte till det i onödan, och se till att skydda välfungerande verksamheter från klåfingriga styrare och granskare.

Referenser

Abrahamsson, B. 2007. *Hierarki. Om ordning, makt och kristallisering*.

Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. 2017. *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn: Om dokumentstyrning av professioner*.

Aili, C. & Brandte, T. 2006. *Kvalificerande arbete – lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi.*

Alvesson, M. & Spicer, A. 2018. *Dumhetsparadoxen: den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*.

Andersson, M., Carlsson, B-M., Thors Adolfsson, E. & Wikblad, K. 2009. *Diabetessjuksköterskans roll i diabetesvården – en tidsstudie. Kan primärvården uppfylla Socialstyrelsens rekommendationer för god diabetesvård?* Svensk sjuksköterskeförening, SFSD. www.swenurse.se .

Anskär, E. 2019. *Time flies in primary care. A study on time utilization and perceived psychosocial work environment.*

Blomgren, M., Hedmo, T. & Waks, C. 2017. När sjukvård ska kommuniceras – om en ny profession i granskningssamhällets kölvatten, i *Organisation & Samhälle*, 2017/01.

Bromley, P. & Meyer, J. W. 2015. *Hyper-organization. Global Organizational Expansion.*

Brunsson, N. 1989. *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations.*

BRÅ 2015:15. *Avrapportering i ingripandeverksamheten. En tidsstudie.*

Coase, R. H. 1938. The nature of the firm, i *Economica*, no. 4.

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Ds Fi 1986:8. *Byråkratiseringstendenser i Sverige*. Rapport till ESO.

Ekeren A., Foss H., Fosshaug B., Haga T., Skaar V. & Westby M.T. 2006. Hvor mycket tid får pasientene?, i *Sykepleien*,94 (1).

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

Füchtbacher, L.M., Nörgaard, B. & Backer Mogensen C. 2013. Emergency department physisians spend only 25% of their working time on direct patient care, i *Danish medical journal* 60 (1): A4558.

Gottschalk, A. och Flocke, S. 2005. Time Spent in Face-to-Face Patient Care and Work Outside the Examination Room, i *Annals of Family Medicine*, no. 6.

Hall, P. 2011. *Managementbyråkrati*.

Hjerpe, T. 2015. *På tal om dokumentering - socialtjänstens chefer på kurs*.

Hofvendahl, J. 2010. Förpapprade samtal och talande papper, i Forsberg, E. & Wallin, E. (red.). *Skolans kontrollregim - ett kontraproduktivt system för styrning?*

Hood, C. & Dixon, R. 2017. *A Government that worked better and cost less.*

Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer.*

Kreicberg, J. 2009. *Byråkratexplosionen - Hur kommuner och landsting använder ökade resurser*.

Lane, J-E., Arvidson, S & Magnusson, T. 1986. *Byråkrati och förvaltning.*

Leppänen, V. & Hall, P. & Åkerström, M. 2019. *Mötesboken: tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel.*

Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*.

Mache, S., Kelm, R., Bauer, H., Nienhaus, A., Klapp, B. & Groneberg, D. 2009a. General and visceral surgery practice in German hospitals: a real-time work analysis on surgeons´work flow, I *Langenbecks Arch Surg*, 395 (1).

Mache, S., Vitzthum, K., Kusma, B., Nienhaus, A., Klapp, B. & Groneberg, D. 2009b. Pediatricians´working conditions in German hospitals: a real-time task analysis. i *Eur J Pediatr.* 169 (5).

Mamykina L., Vawdrey D. K., Stetson, P. D., Zheng K. & Hripcsak G. 2012. Clinical documentation: composition or synthesis?, i *Journal of the American Medical Informatics Association*, 19:1025-31.2.

Meyer, J. W. & Rowan, B. 1991. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, i P.J. DiMaggio & W.W. Powell (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*,

Miller, P. & Rose, N. 2008. *Governing the present: Administering economic, social and personal life*.

Parkinson, N. 1957. *Parkinsons law and other studies in administration*.

Poissant L., Pereira J., Tamblyn R. & Kawasumi Y. 2005. The Impact of Health Records on Time Efficiency of Physicians and Nurses: A Systematic Review, i *Journal of the American Medical Informatics Association*, no. 12.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati och byråkrati.*

Rehnman, E. & Stymne, B. 1973. *Företagsledning i en föränderlig värld*. (9 uppl.).

Rövik, K-A. 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet.*

Scott, W. R. & Meyer, J. W. 1994. *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*.

SKL 2018. *En Förenklad och effektiviserad administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt.*

SOU 2016:2. *Effektiv vård*.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Statskontoret 1983. *Internadministration – hur mycket är lagom?*

Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten.*

Thompson, J. D., Hammond, P., Hawkes, R., Junker, B. & Tuden, A. (eds.) 1959, i *Comparative studies of administration*.

Vårdfokus 2018. *Fler styr och räknar. Färre vårdar patienter*. 2018-05-21.

Weigrich, K. 2009. *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*. Paper no 52, Centre for analysis of risk and regulation, LSE.

Westbrook, J.I., Ampt, A., Kearney, L. & Rob, M.I. 2008. All in a day´s work; An observational study to quantify how and with whom doctors on hospital wards spend their time, i *Medical Journal of Australia*, 188 (9).

Williamson, O. 1985. *The economic institutions of capitalism*.

8 Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten?

Patrik Hall

Vilka är problemen med managementbyråkrati?

Klagomål mot överdriven byråkrati, i termer av stelhet, formalism och krånglig administration, verkar ha uppstått i alla utvecklade samhällen i världshistorien. Byråkratikritik är också en viktig bakgrund till de reformer, präglade av marknadisering, konkurrensutsättning, prestationsmätning och managementideal, som har skett i offentlig sektor i många stater under de senaste decennierna. Det paradoxala har emellertid hänt att strävan att efterhärma företag leder till en ny byråkratikritik. I stället för mot en stor centralbyråkrati (”den ofantliga sektorn”, ett moderat slagord för några decennier sedan) riktar denna kritik sig i dag mot en ”utspridd” byråkrati inom enskilda offentliga organisationer som – ofta med extern konsulthjälp – bygger upp interna strukturer för strategi, ledning, kontroll och marknadsföring, något jag själv har kallat *managementbyråkrati*.[292]

Vilka är problemen med managementbyråkratin? Om vi bortser från socialförsäkringssystemen är de särklassigt största utgifterna inom offentlig sektor fortfarande lönekostnader för olika former av utförande personal, som vårdbiträden, under- och sjuksköterskor, läkare, lärare, poliser, ingenjörer och så vidare. Är det inte bara en gammal slentrianmässig trall att klaga på ”byråkrati”? Ser inte välfärdsstatens utmaningar annorlunda ut, med åldrande befolkning, sjunkande skatteunderlag, växande behov, ”de stigande förväntningarnas missnöje”, utanförskap?

I detta kapitel kommer jag att visa att managementbyråkratin har vuxit och att detta skapar problem. Jag kommer att argumentera för att (1) det

[292] Hall, P. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk, offentlig sektor*.

finns en upplevd maktförlust gentemot den managementbyråkratiska nivån i offentliga organisationer; (2) det ekonomistyrningssystem som genomgående används inom offentlig sektor inriktar sina besparingar på kärnverksamheten snarare än den managementbyråkratiska nivån; (3) på grund av (1) och (2) sker det en maktförskjutning från yrkesprofessionella grupper till managementbyråkratin i termer av såväl aktörsmakt som makt över aktiviteter; samt att (4) de förvaltningspolitiska implikationerna av detta blir att tjänstemännens laglydnad, hänsyn till professionell expertis och till samhällsmedlemmarna riskerar att övertrumfas av en ensidig organisatorisk lojalitet som är negativ för helheten inom offentlig förvaltning.

I det följande klargör jag inledningsvis vad managementbyråkrati är. Därefter visar jag att denna byråkrati med största sannolikhet har ökat. Här är det viktigt att poängtera att det inte är den exakta mängden sådana byråkrater som är det centrala, utan snarare de aktiviteter de ger upphov till. I ett fjärde avsnitt, som utgör kapitlets kärna, diskuterar jag olika problem som managamentbyråkratin skapar. Avslutningsvis för jag en diskussion som handlar om att i grunden ompröva de system som genererar managementbyråkratin.

Vad är managementbyråkrati?

Det råder ingen brist på litteratur om de växande spänningarna mellan management och professionella grupper i kölvattnet på NPM, särskilt i Storbritannien finns det sedan länge en avsevärd litteratur i ämnet.[293] I detta kapitel avser jag med management att bygga ”organisation” i termer av intern rationalitet, strategi, hierarki och identitet (se även kapitel 12).[294] Detta till skillnad mot professionella grupper som traditionellt har varit orienterade mot en specifik yrkessektor och att arbeta inter-organisatoriskt, det vill säga att läkare orienterar sig mot andra läkare och lärare mot andra lärare, oavsett organisation. Ytterst handlar spänningarna mellan managementbyråkratin och de professionella

[293] Power, M. 1997. *Audit Society: Rituals of Verification*, Exworthy, M. & Halford, S. (eds.). 1999. *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*.

[294] Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations: The example of public sector reform, i *Organization Studies* 21 (4), s. 721–746.

grupperna om att en stark inriktning mot att bygga organisation utgör ett hot mot de professionellas sätt att arbeta gränsöverskridande.

Samtidigt finns det också kritik mot alltför ensidiga dikotomier och förenklingar av dessa spänningar.[295] Exempelvis kan reformpaketet NPM ses som utifrån kommande, vilket gör att inomorganisatoriska spänningar inte bör överdrivas. Vidare förekommer det ett omfattande utbyte mellan de två grupperna managers och professionella, vad som ibland kallas ”hybrid professionals”.[296] Det går dock inte att komma ifrån, åtminstone inte i dagens svenska kontext, att spänningarna mellan framför allt högre ledningsnivåer i större organisationer och välfärdsprofessionella är stora. I Sverige tar sig detta uttryck i olika former av ”uppror” (ibland genomförs upproren främst på Facebook), till exempel lärarupproret, förskollärarupproret, läkarupproret, sjuksköterskeupproret, undersköterskeupproret. Dessa protester är förvisso främst riktade mot återkommande besparingar, ofta benämnda ”effektiviseringar”,[297] men jag vill hävda att managementnivån i organisationerna upplevs såsom förbundna med dessa besparingar.

Men vad är det då för aktörer som utgör management? Går det att se ”managementnivån” i enskilda organisationer som en enhetlig grupp? Den brittiska professionsforskaren Julia Evetts har fört fram idén att kategorin ”organisationsprofessionella” kan användas som samlingsbenämning på de grupper inom organisationer som har utvecklats i kölvattnet på NPM.[298] Om fokus för ”klassiska” professionella ligger ”utanför organisationen” i form av professionsutbildningar och yrkesprofessionella organisationer, professionell etik och delvis ”osynlig” expertis, ligger fokus för de organisationsprofessionella på själva

---

[295] Noordegraaf, M. 2016. Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services, i *Administration and Society* 48 (7), s. 783–810.

[296] Farrell, C. & Morris, J. 2003. The ’Neo-Bureaucratic’ State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work, i *Organization* 10(1), s. 129–156.

[297] Plesner, Å. & Larsson, M. 2019. *De effektiva: En bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*.

[298] Evetts, J. 2009. New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, i *Comparative Sociology* 8, s. 247–266.

organisationen i termer av kontroll, standardiserade procedurer och transparens samt organisatorisk styrning och ledarskap.

Evetts menar att klassiska yrkesprofessionella karakteriseras av en verksamhetsdiskurs som skapas inom den professionella gruppen, av kollegial auktoritet, av diskretion samt av professionell kontroll och etik som uttrycks genom interna kontroller inom professionen. Organisationsprofessionella karakteriseras i stället av fokus på kontroll, standardisering till skillnad från diskretion, och hierarkisk auktoritet som i stället för internprofessionella kontroller tar sig uttryck i dels extern reglering och prestationskrav, dels intern kontroll från chefer. Det sistnämnda kan även manifesteras genom prestationskrav.[299] Karriär inom en organisation utgör i dag ett alternativ till karriär inom en profession, vilket förstärks av individualisering i form av individuell lönesättning och prestationsmätningar. En viktig organisatorisk strategi är att rekrytera yrkesprofessionella till organisatoriska positioner för att skapa bredare förankring och legitimitet, vilket leder till hybridisering – den professionelle blir såväl yrkes- som organisationsprofessionell.

Evetts är samtidigt nyanserad i sin diskussion. *För det första* verkar lockelsen i att utveckla yrkesprofessionalism knappast minska, exempelvis psykologer och socionomer har under senare decennier utvecklat en förstärkt professionalism. Profession är med andra ord fortfarande ett statusbegrepp.

För det andra, argumenterar Evetts, kommer drivkrafterna bakom att utveckla organisatorisk professionalism – förstärkt kontroll, standardisering, transparens – ofta *utifrån* i form av mer kritiska medborgare, ökad medierapportering och diverse skandaler i slutna, professionella miljöer, snarare än från organisationsledningarna själva.[300] Den organisatoriska professionalismen skulle i så fall bara vara ett svar på yttre krav, inte minst politiska, snarare än att utgöra någon medveten, intern maktstrategi inom organisationer. ”Härtill är vi nödda och tvungna” kan stora organisationer därmed hävda som svar på anklagelser

---

[299] Evetts 2009, s. 263. Denna indelning ansluter nära till Freidsons professionella kontra byråkratiska logik, se Freidson, E. 2001. *Professionalism: The Third Logic*.

[300] Jfr Noordegraaf 2016.

om överdriven byråkrati. Evetts beskriver också hybridisering – klassiska yrkesprofessionella utvecklar i stigande utsträckning organisatoriska strategier av såväl karriärskäl som en önskan att slå vakt om och säkerställa ett yrkesprofessionellt arbete.[301] Noordegraaf betonar i ännu högre utsträckning det paradoxala i utvecklingen:

> Executives and managers who restructure and weaken professional control in service delivery are themselves trying to become professionals. Health care executives, for example, become members of professional associations /…/ These associations imitate classic professions – they introduce programs for educating managers /…/ they determine management principles and competencies; select and appoint members; and regulate executive and managerial work by introducing codes of conduct, publishing magazines and books, and introducing mechanisms for information exchange.[302]

Ett tydligt exempel på utvecklingen av organisatorisk professionalism är ”projektledare”, där det finns allt fler utbildningar, en inflytelserik internationell organisation som certifierar (PMI), och numera även en ISO-standard för projektledning.[303] Projektledare skulle därför kunna ses som en tydlig organisatorisk profession; åtminstone i teorin förväntas projektledaren kunna fungera verksamhetsoberoende, i vilken organisation som helst. Å andra sidan finns det uppenbarligen fortfarande en oklarhet kring ”professionens” stabilitet. En forskare som exempelvis vill ta reda på hur många ”projektledare” det finns i statliga myndigheter letar förgäves i SCB:s yrkesstatistik. Noordegraaf menar samtidigt att utvecklingen bara är paradoxal utifrån ett “pure professional”-perspektiv, det vill säga att kategorin professionell ses som evig och objektiv. Han föredrar i stället att beskriva ”professionalism” som en performativ strategi där nya grupper försöker ”agera” (*perform*) som om de vore

---

[301] Evetts, J. 2011. A new professionalism? Challenges and opportunities, *Current Sociology* 59(4), s. 406–422.

[302] Noordegraaf, M. (2007) From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains, *Administration & Society* 39 (6), s. 764.

[303] Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S. & Hall, P. (eds.) 2019. *The Projectification of the Public Sector*.

professionella i akt och mening att skapa legitimitet, tillit och trovärdighet.[304]

Även om den internationella debatten om professionalisering och organisationsprofessionella utgör en viktig bakgrund använder jag i det följande det begrepp som jag själv utvecklat – managementbyråkrati. Managementbyråkrati som begrepp är förstås negativt värdeladdat, men när det här används till en kritisk diskussion anser jag inte att det är något problem.

Vilka är managementbyråkraterna?

Managementbyråkrater är en aktörsgrupp som i varierande utsträckning använder sig av de professionaliseringsstrategier som nämns ovan. Det tydligaste exemplet är självfallet generalistchefen, som är chef på grundval av sin generella förmåga till organisatoriskt ledarskap snarare än sin kunskap om organisationens kärnverksamhet.[305] Men vilka övriga aktörer och aktiviteter bör räknas in? De aktörer och aktiviteter som primärt ägnar sig åt att bygga organisatorisk ledning och styrning är ett självklart svar. Samtidigt handlar förledet i begreppet *management*-byråkrati om att detta är en byråkrati som i varierande utsträckning låter sig inspireras av New Public Management (NPM) i termer av företagsefterhärmande idéer, att bygga varumärken och leva upp till ett verksamhetsoberoende ideal om organisering.[306] Det verksamhets-oberoende idealet gör att kommunikatörer, ekonomer, controllers och kvalitetcontrollers, HR-strateger samt vissa projektledare och samordnare bör räknas in i kategorin. Dessa kan i varierande grad också samspela med de externa organisationsexperter som Furusten skriver om i kapitel 9

---

[304] Se även Hodgson, D. 2005. Putting on a Professional Performance: Performativity, Subversion and Project Management, i *Organization* 12: 51–68.

[305] Generalistchefen får ett starkt genomslag i offentlig verksamhet under slutet av 1900-talet. Fortfarande finns det dock ett motstånd mot generalistchefer i många professionella verksamheter. Ett belysande exempel är den omfattande organisations- och ledningskritik som riktades mot Dan Eliasson då han var rikspolischef. När regeringen 2018 utsedde den utbildade polisen Anders Thornberg till ny rikspolischef – i samband med utnämningen uppträdde han i polisuniform i Tv-studion – upphörde med ens denna organisations- och ledningskritik.

[306] Hall 2012, kap 1.

i denna bok. Projektledare, samordnare och utredare med sakkompetens bör lämnas utanför kategorin. Även jurister – förvisso en grupp med en ofta verksamhetsoberoende kompetens, men knappast inriktad på organisering – bör lämnas utanför. Detta är förstås inte en helt exakt definition utan måste kompletteras med managementbyråkrati som en typ av aktivitet. En yrkesprofessionell som avancerar till en chefsposition i en organisation kommer med stor sannolikhet att ägna sig mer åt managementbyråkratiska aktiviteter. Men vanliga medarbetare kan också ägna sig åt managementbyråkratiska aktiviteter, inte minst för att de blir tvungna till det på grund av krav uppifrån.

Vad gör managementbyråkraterna?

Vad består då managentbyråkratiska aktiviteter av? En rågång måste här framför allt göras till administration i termer av generella, dokumenterande aktiviteter (se kapitel 7 i denna bok). Ökande administration kan vara förbunden med ökade managementbyråkratiska aktiviteter, men behöver inte vara det. De managementbyråkratiska aktiviteterna är i huvudsak inriktade på att skapa organisation, som i ett företag i konkurrens med andra företag. Även om man inte reellt agerar på en marknad beter man sig ändå som att man gjorde det. Det handlar då om att bygga ett organisatoriskt varumärke och identitet och att orientera sig mot kunder. Detta kan vara organiseringsidéer som organisationen själv utvecklar, men det kan också vara en mer eller mindre nödvändig reaktion på styr- och incitamentsstrukturer som politiken byggt upp, exempelvis att en skola måste agera kundorienterat och bygga varumärke och identitet för att locka elever och därmed skolpeng. Marknadisering och kundorientering är således centrala aktiviteter som blev mycket tydliga i vissa former av näringslivsinspirerad retorik redan på 1980-talet.[307]

En annan central del i managementbyråkratin är rationell styrning i termer av ekonomiska och effektivitetsinriktade incitament. Här kan det ibland vara svårare att tidsmässigt fastställa en tydlig relation till NPM –

[307] Czarniawska, B. 1985. The Ugly Sister: On Relationships Between the Private and the Public Sectors in Sweden, i *Scandinavian Journal of Management Studies* 2 (2), s. 83–103.

olika former av ekonomistyrningssystem har betydligt äldre anor.[308] En mer tydlig koppling till NPM har de förändringsideal – alltid med amerikanskt ursprung – som argumenterar för att i grunden omstöpa verksamheten till en rationell organisation (TQM, BPR, lean, värdebaserad vård). Rationaliteten i styrningen finns, för det första, i det generella styrsystemet som enskilda organisationer inte kan påverka – ekonomistyrning och mål- och resultatstyrning. För det andra skapas rationaliteten också internt, inom organisationerna, i termer av prestationsbaserade system som organisationerna har liten möjlighet att motsätta sig, såsom individuell lönesättning (som utgår från den rationalistiska idén att chefen ska kunna utvärdera medarbetarens prestationer och ge en adekvat lön utifrån detta). För det tredje skapas organisatorisk rationalitet i styrsystem som organisationen själv aktivt väljer att underkasta sig, exempelvis att en myndighet föreställer sig bestå av resultatenheter som köper och säljer tjänster mellan enheterna. Organisationsbyggande och rationell styrning är således de aktiviteter som managementbyråkrater ägnar sig åt.[309]

Det lönar sig att vara managementbyråkrat

De managementbyråkratiska aktiviteterna är lockande i den utsträckning som de belönas. Individuell lönesättning är en belöningsstruktur som bygger på att medarbetaren ser sig som en konkurrent till andra medarbetare. Drivkrafterna till starkare managementbyråkrati kan också ses som reaktioner på en incitamentsstruktur som både innehåller individuella belöningar – karriär, status, lön – och externa krav på rationalitet och effektivitet. Lönestrukturen i en organisation blir då en indikation på vad en viss organisation i en viss given situation vill belöna. Förenklat uttryckt: om managementbyråkraterna tjänar bättre än andra kommer detta att skapa incitament att bli eller omforma sig själv till managementbyråkrat. Som framgår av lönestatistiken nedan lönar det sig att vara managementbyråkrat. Även om denna statistik är ett trubbigt instrument ger den åtminstone indicier om vad som belönas organisatoriskt.

---

[308] Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, Almqvist, R. & Wällstedt, N. 2017. Budgeting and the Construction of Entities: Struggles to Negotiate Change in Swedish Municipalities, i *Public Management Review* 19 (7), s. 1022–1045.

[309] Hall 2012, kap 1.

Tabell 1. Löneutvecklingen för olika kategorier av offentliganställda i landstingen.[310]

Befattning, landsting	Löneökning 2014–2018	Löneökning 2005–2018	Genomsnittslön 2018
Landstingsdirektör	27 %	66 %	115 100
Ekonomi- och finanschefer[311]	13 %	62 %	66 600
Personalchefer	11 %	53 %	63 300
Kommunikationschefer	8 %	54 %	62 200
Personaltjänstemän	9 %	43 %	39 300
Organisationsutvecklare	Uppgift saknas	45 %	45 000
Läkare	9 %	29 %	64 550
Sjuksköterska	14 %	42 %	37 350
Undersköterska vård	12 %	43 %	28 600
Psykolog	9 %	37 %	39 000

Källa: SCB lönestrukturstatistik.

Generellt sett ökar de högre tjänstemännens löner mest, särskilt om man ser utvecklingen över något längre tid. Detta gäller även om man räknar in en grupp som sjuksköterskor som har fått tydliga och omtalade lönelyft under senare år. Kring lön finns det också status och prestige som är mycket svårmätbara fenomen. Om managementbyråkrater stärker sin ställning alltför mycket finns risken att yrkesprofessionella försöker lämna kärnverksamheten till förmån för en managementbyråkratisk karriär.

[310] Anledningen till att jag valde landsting som exempel är för att det är här som den mest statusfyllda yrkesprofessionella gruppen – läkare – är verksam.

[311] Ekonomi-, personal- och kommunikationschefer redovisas i dag på två nivåer (i SSYK), dels chefen för hela förvaltningen inom respektive område, dels mellanchefer underställda denna chef. Här har dessa två chefsnivåer slagits samman till ett medeltal gällande ekonomi-, personal- och kommunikation.

Blir det fler managementbyråkrater?

Utifrån den generella statistiken över administratörers utveckling är det lätt att konstatera att managementbyråkraterna har ökat i förhållande till andra yrkesgrupper.[312] Däremot är det svårt att få fram tillförlitliga siffror om hur mycket de har ökat. Den mest övergripande klassificeringen finns i SCB:s yrkesregister. Ett problem är att SCB:s yrkesklassificering ändrades 2014, vilket gör jämförelser över tid besvärligt. Till exempel har chefskategorin blivit kraftigt finfördelad i den nya klassificeringen, men klassificeringsproblemet gäller även andra grupper.

För ett par år sedan väckte jag visst uppseende på DN Debatt med nedanstående tabell.[313] Där valde jag att slå ihop administratörer, ekonomer, personaltjänstemän och marknadsförare till en grupp som ungefär motsvarar kategorin managementbyråkrater.

Tabell 2. Antalet offentliganställda fördelat på olika kategorier, 2001 och 2013.

Personalutveckling i svensk, offentlig sektor	2001	2013	Förändring
Chefer	34 462	51 452	+49 %
Administratörer, ekonomer, personaltjänstemän och marknadsförare	45 771	68 769	+50 %
Övrig administrativ personal	83 574	64 331	-23 %
Poliser	15 496	16 930	+9 %
Lärare, inkl. högskolelärare	168 444	140 046	-17 %
Sjuksköterskor	52 177	59 360	+14 %
Vård- och omsorgspersonal	390 551	366 887	-6 %
Offentlig sektor totalt	1 229 752	1 238 351	+0,7 %

Källa: SCB:s yrkesregister.

---

[312] Av Ivarsson Westerbergs kapitel i denna bok framgår att administrationen har ökat för yrkesprofessionella grupper i Sverige och i många andra länder under de senaste decennierna. En faktor är att administratörer som utför ”enklare” administration har minskat kraftigt. Detta innebär att professionella grupper – läkare är de som har studerats mest – själva måste utföra administrativa göromål, vad Ivarsson Westerberg benämner ”amatörisering” av administrativt arbete.

[313] Hall, P. 2017. Allt fler styr och kontrollerar - allt färre gör själva jobbet, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 2017-09-28.

Vad tabellen tydligt visar är att ”högre” administratörer har blivit betydligt fler, medan ”enklare” administratörer har blivit betydligt färre. Tabellen visar också att flera yrkesprofessionella grupper antalsmässigt har stått stilla eller gått bakåt. Det finns emellertid många felkällor i materialet, till exempel är många chefer ”första linjens” chefer inom skola och omsorg. Bara i begränsad utsträckning kan dessa räknas som managementbyråkrater. Samtidigt finns det också ett stort mörkertal gällande chefer, många har internrekryterats och behåller sin gamla yrkeskategorisering i statistiken.

Det enda vi säkert kan säga är att managementbyråkraterna har ökat i proportion till många andra grupper. Följer vi den nya klassificeringen fortsätter denna trend. Bara mellan 2014 och 2017 har gruppen utredare, planerare, ekonomer, personaltjänstemän, informatörer, kommunikatörer och PR-specialister[314] (exklusive chefer inom dessa områden) ökat med 8 procent. Sedan 2001 är den gruppens ökning nu uppe i 72 procent. En lätt jämförbar grupp, även i den nya klassificeringen, är poliser som mellan 2001 och 2017 har ökat med endast 2 procent. Det skulle dock vara förhastat att säga att managementbyråkrater (exklusive chefer) som ”enhetlig grupp” har ökat med 72 procent sedan 2001. ”Planerare” och ”utredare” är traditionella grupper inom offentlig förvaltning och utgör långt över hälften av denna grupp. Sammanfattningsvis kommer man ändå svårligen ifrån slutsatsen att den administrativa överbyggnaden ökar mer i offentliga organisationer än vad kärnverksamheten gör, även om det är svårt att identifiera den exakta ökningen av ”managementbyråkrater”.

Vilka är problemen med ökningen av managementbyråkrater och managementbyråkratiska aktiviteter?

Med detta är vi framme vid detta kapitels huvudsakliga fokus, nämligen vilka problem som är förbundna med managementbyråkratins expansion.[315] Som jag nämnde inledningsvis i kapitlet argumenterar jag för att (1) det finns hos de yrkesprofessionella en upplevd känsla av att

---

[314] Inkluderar följande klassificeringar i SSYK 2012: 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2419, 2421, 2422, 2423, 2431, 2432.

[315] Kapitlet är en del i ett nystartat forskningsprojekt (en jämförelse mellan Sverige och Nya Zeeland) och diskussionen kommer därmed delvis att ha en hypotetisk karaktär.

deras handlingsutrymme har minskat främst på grund av ökade krav på besparingar och effektiviseringar; (2) det ekonomistyrningssystem som genomgående används inom offentlig sektor inriktar sina besparingar på kärnverksamheten; (3) en konsekvens av 1 och 2 är en maktförskjutning från yrkesprofessionella grupper till managementbyråkratin, i termer av såväl aktörsmakt som makt över aktiviteter (det vill säga arbetets innehåll); och (4) de förvaltningspolitiska implikationerna av detta blir att tjänstemännens laglydnad, hänsyn till professionell expertis och till medborgarna övertrumfas av organisatorisk lojalitet. Nedan utvecklas dessa argument.

En upplevelse av minskat handlingsutrymme

Finns det ett samband mellan ökningen av managementbyråkrater och de protester vi har kunnat se inom offentlig sektor under senare år (läkare-, sjuksköterske-, undersköterske-, lärare-, förskollärareuppror)? Handlar det inte bara om protester mot besparingar, utan också om en felaktig dimensionering av välfärdens organisationer, där kärnverksamheten får ta de ekonomiska smällarna först? Ett exempel som väckt stor uppmärksamhet är Nya Karolinska Sjukhuset. På ett nästan övertydligt sätt visar detta fall hur ett konsultbolag (Boston Consulting Group) med en konsultmodell (värdebaserad vård) går in och stöper om en organisation i grunden. Organisationsmodellen har lett till en helt ny struktur som bland annat tycks ha inneburit en kraftig expansion av chefer.[316]

Nya Karolinska är måhända ett extremexempel, men rapporterna har duggat tätt om att chefslöner ökar, organisationsmodeller utan förankring i kärnverksamheten införs, samtidigt som samma kärnverksamhet tvingas till besparingar eller ”effektiviseringar” som det oftast kallas. Oavsett verklighetsbakgrund skapar det en bild av att chefsnivån i organisationen inte vill verksamheten väl och att de yrkesprofessionella blir inlåsta i styrmodeller och besparingsbeting. Kritiken riktas inte bara internt mot chefsnivån utan också mot nationella, regionala och lokala politiska beslutsfattare. Samtidigt finns det ingen som ansvarar för att den offentliga sektorns personal är rätt dimensionerad. Lärarbrist, polisbrist

[316] Gustafsson, A. 2018. Fler chefer – men mindre vård och sparkrav på Karolinska, i *Dagens Nyheter*, 2018-10-17.

och sjuksköterskebrist uppmärksammas, men utan någon ansvarig instans. Detta innebär att kärnverksamheten kan uppleva sig stå inför omöjliga krav som inte kan lösas med befintlig bemanning. Detta är inget unikt för Sverige, men i Sverige har det för regeringen varit en styrningsmässig hörnsten under senare decennier att just hålla sig ifrån personalpolitiken. I OECD:s *Government at a Glance* framstår Sverige som den stat som har den mest delegerade offentliga personalpolitiken i världen. Vad som för ett par decennier sedan uppfattades som en frihetsreform – att inte gå in och peta i offentliga organisationers bemanning – kan i dag lätt uppfattas som att beslutsfattarna är hjälplösa och/eller ointresserade.

Thomas Brante med flera har undersökt yrkesprofessionellas inställning i en rad frågor inom såväl privat som offentlig sektor via två enkäter 1996 och 2010.[317] När det gäller styrning ansåg en mycket stor andel 2010 att denna hade ökat, särskilt inom offentlig sektor. Av de yrkesprofessionella inom offentlig sektor (bland annat läkare, sjuksköterskor, lärare, poliser) ansåg 78 procent att den ekonomiska styrningen ökat, 66 procent att den byråkratiska styrningen hade ökat, samt 53 procent att den politiska styrningen ökat, vilket kan tolkas som en ökad upplevelse av minskad handlingsfrihet. Motsvarande siffror för professionella inom privat sektor var 62 procent, 42 procent respektive 23 procent.

Huruvida dessa styrningsförändringar upplevs som positiva eller negativa skiljer sig starkt mellan olika yrkesgrupper. Medan ekonomerna mest ser positiva förändringar är det betydligt fler lärare och läkare som anser att ekonomistyrning och byråkratisk styrning får negativa konsekvenser för arbetets kvalitet. Läkare, sjuksköterskor och lärare anser 2010 i mycket hög utsträckning (från 80 till 96 procent) att det administrativa arbetet har ökat. Mellan 82 och 90 procent av dessa grupper anser också att arbetstakten har ökat. Slutligen anser samma grupper att de har låg professionell autonomi i sin yrkesutövning – i vissa avseenden är här kontrasten stor till grupper inom privat sektor, såsom ingenjörer och ekonomer.[318] I en enkätstudie som bygger på svar från högre tjänstemän

[317] Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L.G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: En jämförande studie av svenska professioner.*

[318] Brante m.fl. 2015, s. 177–184.

på kommunal nivå (verksamma i kommunstyrelsens förvaltning, samt inom utbildning, social och teknisk förvaltning) 1980 respektive 2016 visas att dessa tjänstemän också anser att styrningen har ökat kraftigt, men inom dessa grupper finns det en betydligt mer positiv hållning till denna förstärkta styrning.[319]

Det kan alltså konstateras att det finns forskning som visar att yrkesprofessionella grupper i offentlig sektor upplever minskat handlingsutrymme och att dessa grupper anser att ökad byråkrati är en stor orsak, om än inte den enda. Även om det rör sig om olika enkäter med olika frågor verkar det samtidigt intressant nog som att högre tjänstemäns och yrkesprofessionellas inställning till ökad styrning skiljer sig kraftigt, åtminstone på lokal nivå.

En nära förbunden punkt är makten över den organisatoriska retoriken, inte minst när den beskriver förändringar av olika slag. Under senare år har expansionen av marknadsföring och kommunikation inom offentliga organisationer uppmärksammats. Det har inte minst noterats att antalet kommunikatörer ökar. Det beror på att offentliga förvaltningar sedan 1990-talet, med inspiration från näringslivet, kraftigt har ökat sina insatser att bygga organisatoriska varumärken. Till denna aktivitet krävs professionella med förmåga att bygga sådana varumärken. En undersökning[320] visar att enrådighetsmyndigheter – myndigheter ledda av en myndighetschef utan styrelse – tenderar att anpassa sig betydligt mer till medielogiker än andra myndigheter, exempelvis genom att arbeta mer med olika varumärkesstrategier. Däremot finner undersökningen inga samband mellan omfattande varumärkesstrategier och storlek, politisk centralitet eller referenser i media. Forskarna kopplar betydelsen av managementstrukturen vid myndigheten till de ideal som dessa chefer förväntas bekräfta, såsom företagsmässighet och förmåga att kommunicera. Även om fler studier behövs, finns det skäl att misstänka att ökad managementbyråkrati också ökar viljan att sprida förskönande

---

[319] Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2017. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.

[320] Fredriksson, M., Schillemans, T. & Pallas, J. 2015. Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media, i *Public Administration* 93 (4), s. 1049–1067.

berättelser om den egna organisationen. Något som riskerar att krocka med den grundlagsreglerade saklighet och opartiskhet som förväntas av offentliga myndigheter (se Jacobssons kapitel i denna antologi). Ambitionen att bygga organisatoriska varumärken kan också krocka med professionella gruppers gränsöverskridande lojalitet och därmed leda till ett minskat handlingsutrymme.

Ekonomistyrningslogiken: delegerade besparingar

Som nämndes ovan konstaterar Brante med flera i sin studie att det främst är ekonomistyrningen som yrkesprofessionella grupper anser ha ökat. Kan det vara så att ökningen av managementbyråkrati i vissa delar är en *konsekvens* av ekonomistyrningen, inte minst dess mått på produktion och effektivitet, men också dess sätt att konstruera resultatenheter? Ekonomistyrningen inom offentlig sektor har en starkt delegerad karaktär. Produktionsenheterna – vanligtvis benämnda resultatenheter – ansvarar för att gå runt i enlighet med den ettåriga budgetcykeln. Det arbete som syftar till att konstruera en budget i balans är betydande. Sedan 1990-talet finns det ett produktivitetsavdrag (PEK) inom staten som förenklat innebär att statliga myndigheter varje år förväntas effektivisera sin verksamhet. Detta avdrag räknas ut utifrån ett index byggt på ett tioårigt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom privat tjänstesektor.[321] Sedan det infördes har PEK gjort att statliga myndigheter inte har fått kompensation för sina löneökningar. Liknande schablonavdrag har under senare år också införts på kommunal nivå, ofta benämnda ”effektiviseringar” på en viss procent och på årlig basis. Skälen för dessa avdrag är givetvis att kontrollera kostnadsutvecklingen inom offentlig sektor. Avdragen kan förstås slå olika hårt olika år och inom olika sektorer, inte minst beroende på löneutvecklingen. Plesner & Larsson har de senaste åren uppmärksammat skolsektorn, där lärarbrist och därav följande löneökningar i kombination med effektiviseringskrav har lett till en mycket besvärlig situation.[322]

---

[321] Arbetsgivarverket 2011. *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet – Framtida utveckling och behov av förändringar*. I rapporten finns för övrigt detta fascinerande uttalande: ”Vad själva syftet är med produktivitetsavdraget är något oklart” (s. 5).

[322] Plesner & Larsson 2019.

Ekonomistyrningens mått är blinda för chefsnivåerna i de offentliga organisationerna. Ett exempel är högskolor där anslag tilldelas utifrån (planerad och genomförd) ”produktion” av utexaminerade studenter. Eventuella besparingar skjuts neråt i systemet, där produktionen sker, i termer av inställda kurser och uppsägningar av lärare. Detta är i linje med att alla resultatenheter ska använda sina egna resurser för att producera sina egna resultat. Den högre nivån inom organisationen utför däremot ingen produktion av studenter. Den använder inte egna resurser för att producera egna resultat och är således ingen resultatenhet. Alltså är incitamentet till besparingar mindre. Dessutom överskrider lönekostnaderna för den operativa personalen med råge alla andra kostnader utom möjligen lokaler. När besparingar ska ske är därför incitamenten starka att spara på kärnverksamheten (”produktionen” i ekonomistyrningstermer). En byråkratisk expansion kan således ske ”under radarn”, avsiktlig eller oavsiktlig, som konsekvens av den delegerade ekonomistyrningen.

En viktig konsekvens av delegeringen är att budgetar inte får förhandlas mellan enheter. Grundregeln är att varje enhet ska klara sin egen budget, utan förhandlingar med andra enheter eller nivåer. Ekonomistyrnings-systemet är inrättat i ”stuprör”, vilket alltså även gäller resultatenheter inom samma organisation. Systemet är därmed kraftigt regelstyrt, egentligen raka motsatsen till de rationella budgeteringssystem som förordas i många managementmodeller (exempelvis nollbasbudgetering och ”business process reengineering”). Systemets främsta fördel kan sägas vara stabilitet; ekonomistyrningssystemet har en stark förmåga att stå emot förändringar:

> (B)udgeting has become a constant of public sector management: it is resilient to change, and if innovations are put in place, *they* have to adapt to the budget process, not the other way around. If, for example, cooperation is supposed to work, new accounting procedures, such as pooled budgets or open books, have to be put in place *before* new relations can be created.[323]

[323] Almqvist & Wällstedt 2017, s. 1023, kursiv i original. Se även Wildavsky, A. 1978. A Budget for all Seasons? Why the Traditional Budget Lasts, i *Public Administration Review* 38(6), s. 501–509, Kurunmäki, L. & Miller, P. 2011. Regulatory Hybrids: Partnerships, Budgeting, and Modernising Government, i *Management Accounting Research* 22, s. 220–241.

En konsekvens av ekonomistyrningssystemet kan alltså bli att managementbyråkratin stärks. Oavsiktligt kan detta ske genom att den del av organisationen där managementbyråkraterna är verksamma inte utför produktion och därför inte tillmäts ett ekonomiskt värde. Den genererar varken kostnader eller intäkter. Avsiktligt kan managementbyråkratin stärkas genom att den delegerade organisationen kräver mer styrning. Någon behöver se till att ekonomin följs upp, att det som ska utföras utförs, att kvaliteten säkras, samt inte minst att det kommuniceras till omgivningen att organisationen fungerar på ett rationellt vis och att det inte finns anledning att känna oro över verksamhetens kvalitet. Även om de ekonomiska omständigheterna skulle bli mer prekära minskar inte överordnades – exempelvis regeringens – intresse för att komma med nya styrningskrav. Dessa krav leder ofta till nya uppgifter på den ledande, organisatoriska nivån. Den organisatoriska ledningen kan då å ena sidan känna sig tvungen att spara på kärnverksamheten, å andra sidan inrätta nya funktioner för att tillgodose statens krav.

Almqvist & Wällstedt visar att ”förhandling” av budgetsystem, i deras fall för att skapa incitament för samverkan, är ytterst svårt att åstadkomma.[324] Den kände statsvetaren Aaron Wildavsky påvisade redan långt före NPM att ett yttersta syfte med budgetering är att minimera risken för förhandling av budgetposter, så att konflikter undviks.[325] Detta blir mycket tydligt i Almqvist & Wällstedts studie av försök – ofta politiskt högprofilerade – att åstadkomma samverkan inom stora kommuner. Försök som inte fungerar på grund av systemets karaktär av stuprör och förbud mot förhandlingar. Samma iakttagelse har också ofta gjorts när det gäller utvecklingsprojekt. De ordinarie organisationerna tenderar att ”stöta bort” projekten och konstruera dem som sidoorganisationer med en separat budget.[326]

---

[324] Almqvist & Wällstedt 2017.

[325] Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process.*

[326] Löfström, M. 2010. *Samverkan och gränser: studier av samverkansprojekt i offentlig sektor,* Andersson, J. 2016. *Locked-in Collaboration*.

Vad får ökningen av managementbyråkrati för konsekvenser?
Ett grundläggande problem med ekonomistyrningen är att inga auktoritativa helhetsbedömningar görs huruvida de yrkesprofessionella alls kan fullgöra sina åtaganden i ett klimat av ständiga delegerade besparingskrav. Ett relaterat problem är att fokus på resultatenheter motverkar samverkansinitiativ, då dessa uppfattas som kostnader. ”Kvartalskapitalismen” inom offentlig sektor gör att helhetstänkande och framförhållning riskerar att gå förlorat till förmån för fragmentering och kortsiktighet. Organisatorisk egoism tenderar att prioriteras före samarbete. Ekonomistyrningen är kanske det viktigaste exemplet på att makten över det professionella arbetet upplevs minska.[327]

Utifrån ovanstående är det rimligt att säga att det sker en strukturell maktförskjutning från yrkesprofessionella till managementbyråkrater. Denna maktförskjutning ser olika ut på olika områden, och det rör sig givetvis inte om en kategorisk och ohejdbar utveckling. På ett generellt plan är detta också en svårundersökt materia, där exempelvis reell och föreställd maktförskjutning glider in i varandra. Jag vill dock erinra om Brantes med fleras enkätundersökning som tydligt visar på uppfattningar från yrkesprofessionella om att den ekonomiska och byråkratiska styrningen har ökat samtidigt som dessa professionella grupper i huvudsak ser negativt på denna styrning. Skillnaden är slående mot Johansson med fleras enkätstudie med högre kommunala tjänstemän som också visar på ökad styrning, men där denna styrning upplevs positivt.[328]

Ovan nämndes risken för ökad fragmentering i offentlig sektor. Genom ekonomistyrningens fokus på resultatenheter och årliga effektiviseringar som gör att samarbete försvåras samt att managementbyråkratiska grupper stärker sin ställning bli den uppenbara förvaltningspolitiska konsekvensen att offentliga organisationers individuella identitet stärks. Organisatorisk lojalitet tar överhanden över de andra relationer som också ska prägla offentliga tjänstemäns verksamhet, som laglydnad, hänsyn till samhällsmedlemmarna samt beaktande av professionell expertis (se

---

[327] Ett annat exempel är (den nationella) kvalitetsstyrningen där det pågår en kamp rörande hur och av vem som kvalitet i det egna arbetet ska definieras.

[328] Det bör dock noteras att den undersökningen alltså gäller kommuner.

kapitel 10 och 12).[329] Här har främst relationen mellan organisatorisk lojalitet och professionell expertis beskrivits, men det kan också vara svårt att följa lagarna, exempelvis ge jämlik vård efter behov som det står i hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf, eller ta hänsyn till samhällsmedlemmarna, när man inte har råd att göra det, eller saknar bemanning för att göra det. Långsiktigt kan alltså managementbyråkratin undergräva såväl välfärdsstaten som demokratin.

Vad kan göras åt managementbyråkratin?

Vad kan då göras för att bromsa managementbyråkratins tillväxt och inflytande? En första reflektion är att delegeringen inom offentlig sektor har gått för långt. Detta är allra mest tydligt i ekonomistyrningssystemen. Dessa bidrar i stor utsträckning till att den offentliga sektorns kärnverksamhet får ta de ekonomiska smällarna. Förvisso är kärnverksamheten den mest kostsamma ekonomiska posten – i form av löner – och därmed faller det sig naturligt att spara på personalen eller ”effektivisera” dess verksamhet. Samtidigt har delegeringen tydligt öppnat för att överordnade beslutsfattare – jag tänker främst på nationella politiker – ger nya uppgifter åt denna kärnverksamhet, då dessa beslutsfattare både vill visa handlingskraft och att de har kontroll över utvecklingen. Detta trots att de har släppt det operativa ansvaret. Med en måhända något pessimistisk liknelse får ”den offentliga galären” allt fler trumslagare och allt färre som ror.[330] Liknelsen är enligt min mening välfunnen, då den relaterar till den berömda maximen ”steer, don’t row”.[331] Många beslutsfattare har nog funnit sig i rollen att styra, snarare än att lägga sig i snåriga detaljer. Men metaforen haltar. Det krävs fortfarande människor som ror. Problemet är att om ingen tar ansvar för att det finns tillräckligt många som ror, samtidigt som man vill lägga på dessa roddare ständigt nya uppgifter, finns det risk för att skeppet sjunker.

---

[329] Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.*

[330] Liknelsen är påhittad av Kristian Sjövik, lektor i statsvetenskap.

[331] Osborne, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.*

Det behövs således ett nytt fokus på den offentliga sektorns kärnuppdrag samt en pålitlig finansiering för detta uppdrag. Att förlita sig på ”årliga effektiviseringar” i isolerade ”resultatenheter” håller inte i längden. Vi behöver ett nytt ekonomistyrningssystem som ser till helheten, snarare än delarna. Trots en vid det här laget långvarig debatt om NPM i Sverige har metoderna för resursfördelning inte på allvar diskuterats. Utmaningen är verkligen inte enkel. Inte minst måste beslutsfattarna själva göra prioriteringar, dessa kan inte bara skickas neråt. Prioriteringarna leder oundvikligen till konflikter, men politik och demokrati *är* konflikter och dessutom det historiskt sett bästa sättet att hantera dem. Samtidigt är det bra att problemen trots allt uppmärksammas i stigande utsträckning av såväl forskare som praktiker. Min förhoppning är att protesterna så småningom skapar ett förändringstryck som kommer att leda till förbättringar.

Referenser

Almqvist, R. & Wällstedt, N. 2017. Budgeting and the Construction of Entities: Struggles to Negotiate Change in Swedish Municipalities, i *Public Management Review* 19 (7).

Andersson, J. 2016. *Locked-in Collaboration*.

Arbetsgivarverket 2011. *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet – Framtida utveckling och behov av förändringar*.

Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L.G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: En jämförande studie av svenska professioner*.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations: The example of public sector reform, i *Organization Studies* 21 (4).

Czarniawska, B. 1985. The Ugly Sister: On Relationships Between the Private and the Public Sectors in Sweden, i *Scandinavian Journal of Management Studies* 2 (2).

Evetts, J. 2009. New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, i *Comparative Sociology* 8-

Evetts, J. 2011. A new professionalism? Challenges and opportunities, i *Current Sociology* 59.

Exworthy, M. & Halford, S. (eds.) 1999. *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*.

Farrell, C. & Morris, J. 2003. The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work, i *Organization* 10 (1).

Fredriksson, M., Schillemans, T. & Pallas, J. 2015. Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media, i *Public Administration* 93 (4).

Freidson, E. 2001. *Professionalism: The Third Logic*.

Gustafsson, A. 2018. Fler chefer – men mindre vård och sparkrav på Karolinska, i *Dagens Nyheter,* 2018-10-17.

Hall, P. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk, offentlig sektor*.

Hall, P. 2017. Allt fler styr och kontrollerar - allt färre gör själva jobbet, DN Debatt, *Dagens Nyheter,* 2017-09-28.

Hodgson, D. 2005. Putting on a Professional Performance: Performativity, Subversion and Project Management, i *Organization* 12.

Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S. & Hall, P. (eds.) 2019. *The Projectification of the Public Sector*.

Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2017. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.

Kurunmäki, L. & Miller, P. 2011. Regulatory Hybrids: Partnerships, Budgeting, and Modernising Government, i *Management Accounting Research* 22.

Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*.

Löfström, M. 2010. *Samverkan och gränser: studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*.

Noordegraaf, M. 2007. From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains, i *Administration & Society* 39 (6).

Noordegraaf, M. 2016, Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services, i *Administration and Society* 48 (7).

Osborne, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.

Plesner, Å. & Larsson, M. 2019. *De effektiva: En bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*.

Power, M. 1997. *Audit Society: Rituals of Verification*.

Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*.

Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*.

Wildavsky, A. 1978. A Budget for all Seasons? Why the Traditional Budget Lasts, i *Public Administration Review* 38 (6).

9 Fler som kan mindre och färre som kan mer – en konsekvens av ökad konsultanvändning i förvaltningen

Staffan Furusten

Inledning

I föregående kapitel diskuterades hur så kallade managementbyråkrater som arbetar i myndigheterna har vuxit i antal och stärkt sina positioner. I det här kapitlet redogörs för en annan aktörsgrupp, som också är specialiserad på managementfrågor men som formellt finns utanför förvaltningen, nämligen managementkonsulter. Utifrån forskning om upphandling av managementkonsulttjänster, konsulter som kunskapsspridare mellan organisationer och samhällssektorer och hur konsulters tjänster skapas, argumenteras det för att anlitandet av managementkonsulter har fått en rad konsekvenser som har sin grund i att vi får fler som kan mindre (konsulterna) om offentlig verksamhets praktik och organisering samtidigt som de fått mer inflytande över just detta.

Anlitandet av managementkonsulter i organisationer har ökat markant under de senaste decennierna, och staten är i detta avseende inget undantag. Det finns säkert i många sammanhang goda argument för att konsulter köps in, men anlitande av dem får också en rad oönskade konsekvenser. Jag kommer i detta kapitel att argumentera för att det ökande konsultanvändandet har medfört att offentliga verksamheter dräneras på situationsspecifik organisations- och ledningskompetens. Detta gör exempelvis att myndigheter får svårare att utforma sina verksamheter utifrån lokala erfarenheter och kunskaper, när makten över organisatoriska frågor har förflyttats från verksamheterna till externa konsulter. Det blir fler med inflytande över styrning och ledning av verksamheterna som kan mindre om de specifika förutsättningarna i olika sammanhang, och färre med djup specifik verksamhetskompetens.

Jag ska diskutera fyra konsekvenser som den ökade användningen av managementkonsulter inom staten får, det vill säga när externa experter

anlitas för att bistå med exempelvis rekrytering, kvalitetssäkring, strategi, organisationsutveckling, ledarutveckling, kommunikation, med mera. Dessa konsekvenser är:

1. Lokal kunskapsproduktion och kunskapsspridning om vad offentlig förvaltning är och hur den bör arbeta riskerar att utmanas av generell idealiserad ”kunskap” om hur den generella ”effektiva” organisationen ska se ut och arbeta.
2. De som har kunskap om praktiken och verkar lokalt i förvaltningen riskerar att hamna i kunskapsunderläge gentemot de som har kunskap om de generella systemen.
3. Vi får en maktförskjutning i frågor om organisations- och verksamhetsutveckling från tjänstepersoner, som representerar det demokratiska systemet och den demokratiska byråkratin, till kommersiellt verksamma externa experter.
4. Möjlighet för reflektion hos de som arbetar i förvaltningen riskerar att förloras – ”praktikerna” i förvaltningen får mindre utrymme att reflektera över praktikens utmaningar och hur dessa kan hanteras eftersom utrymmet ”äts upp” av konsulter.

Innan vi dyker djupare in i var och en av dessa konsekvenser vill jag emellertid först ge en bild av hur offentlig sektor har hamnat i vad vi lite provokativt kan kalla ”expertträsket”.

Hur hamnade förvaltningen i ”expertträsket”?

Det finns en koppling mellan ökad konsultanvändning i staten och den utveckling i samhället som i olika studier har benämnts ”granskningssamhället”, ”administrationssamhället”, ”managementbyråkrati”, ”managementsamhället”, ”expertsamhället” och ”managementiseringen av förvaltningen”.[332] Studierna pekar alla på att fler förvaltningar inom större

[332] Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället – offentliga verksamheter under lupp*, Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*, Hall, P. 2011. *Managemenbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Røvik, K-A. 2008. *Managementsamhället – Trender och idéer på 2000-talet*, Furusten, S. & Werr, A. (red.) 2012. *Expertsamhällets organisering*, Furusten, S. & Lerdell, D. 1998. Managementiseringen av förvaltningen, i Ahrne, G. (red.). *Stater som organisationer*.

offentliga verksamheter har börjat definieras som organisationer[333] med följden att fler processer också ska ha ”managers” som ansvariga. I större verksamheter skapas då system och nätverk av ”organisationer” som är sammankopplade med varandra. För att systemen som helhet ska vara så effektiva som möjligt granskas de olika ”organisationerna” mot hur väl de lever upp till olika mätbara organisationsinriktade mål. Det är märkligt nog denna betydelse begreppet kvalitet har kommit att få i dag. En ”organisation” ska använda så få resurser som möjligt för att producera det som efterfrågas. Kvalitetsförbättring likställs då med förbättrad effektivitet. Om alla delar i en ”organisation” rapporterar hur väl de lyckas med kvalitetsförbättring är tanken att de som har övergripande ansvar för att systemen som helhet fungerar ska få kontroll över vad som sker och kunna styra bättre.

Granskning och styrning kräver också administration och managers. Detta diskuteras i den här boken mer utförligt i kapitel 7, 8 och 12. Kort kan dock konstateras att den här utvecklingen har krävt en annan typ av organisations- och ledningskunskap än den som bygger på tidigare ämbetsmannaideal och på demokratisk styrning. Det får också konsekvenser för förutsättningarna inom olika offentliga verksamhetsområden när det gäller att kunna ge den samhällsservice medborgarna har behov av och många gånger rätt till. Den här utvecklingen har diskuterats och kritiserats i en mängd studier sedan tidigt 1990-tal. I dessa har det bland annat framförts att balansen har rubbats mellan hur verksamheterna organiseras å ena sidan, och mötandet av de behov medborgarna har av samhällsservice i exempelvis skola, äldreomsorg och sjukvård å den andra sidan. Det har varit en omställning för verksamheterna att införa administrativa system och managementmodeller som följer den nya organisationslogiken, men det har också varit utmanande att organisera aktiviteter så att de bäst uppfyller verksamhetens syften. Att passa in i givna administrativa system, och att upprätta granskningsbar praktik i den meningen att verksamheten ska kunna mätas, styras och kvalitetssäkras i enlighet med internationella standarder för kvalitet i organisatoriska

[333] Jfr Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 1998. Att skapa organisationer, i Ahrne, G. (red) *Stater som organisationer*, Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, i *Organization Studies*, no 2.

processer, har offentlig sektor inte trott sig klara av på egen hand. Därför har man anlitat konsulter med specialkompetens på just detta.

För att tydliggöra poängen i det här kapitlet ytterligare kan vi säga att offentlig sektor har hamnat i ”expertträsket”, det vill säga att förvaltningen är fast i ett nät av experter på olika organisatoriska procedurer och administrativa system. En följd av detta är att mer tid, resurser och energi går åt till att ”sköta” de här procedurerna och systemen än åt att utveckla själva verksamheten. En tanke bakom New Public Management (NPM) var att den ineffektiva byråkratin skulle ersättas med snabbfotade ”organisationer” som reagerar på marknadsdynamik och kvalitetsdrivande konkurrens. Resultatet kan dock inte sällan beskrivas i termer av motsatsen, det vill säga att, som Ivarsson-Westerberg beskriver i kapitel 7, förändringarna har varit administrationsdrivande och att vi har fått en ökande grupp internt anställda av den kategori Hall i kapitel 8 kallar managementbyråkrater.

Hur kan det då komma sig att organisationslogiken har fått ett sådant genomslag i politik, beslutsfattande och praktik inom offentlig verksamhet? I en bok som beskriver institutionalisering av idéer om hur verksamheter ska organiseras och vad detta betyder för olika verksamheter, menar jag att den utveckling som har beskrivits ovan kan förklaras av att vi under de senaste decennierna har levt i en tid då den dominerande institutionella rörelsen har varit marknadisering (se även kap. 1 i denna bok). Genom den utvecklingen har ”företaget” kommit att betraktas som det av naturen givna sättet att tillfredsställa ”kunderna” (mottagarna av en organisations verksamhet) med så effektiv resursförbrukning som möjligt.[334] Win-win alltså! En utmaning har dock varit att alla verksamheter inte har kunder. Universitet har ju exempelvis studenter, skolor elever, sjukhus patienter, förskolor barn och föreningar medlemmar, som mottagare för sina verksamheter. Alla verksamheter handlar heller inte om att generera vinst åt ”ägare”, utan för exempelvis förvaltningar handlar de snarare om att förverkliga demokratiskt fattade beslut, med det yttersta syftet att skapa en hållbar välfärd för medborgarna. Skolor är ett tydligt exempel på detta, där uppdraget är att

[334] Furusten, S. 2007. *Den institutionella omvärlden*, Furusten, S. 2013. *Institutional theory and organizational change*.

utbilda morgondagens medborgare i första hand, inte att ge elever så höga betyg som möjligt för att därmed stärka sin ställning i konkurrens med andra skolor. Verksamheter ska naturligtvis inte kosta mer än nödvändigt, men det är inte alltid detta på bästa sätt kan säkerställas genom att mäta prestationer i monetära termer. Verksamheten ska ju också hålla hög kvalitet och det är inte säkert att kvalitet på verksamheten avgörs genom granskning av hur väl den lever upp till en viss nivå på vissa mått som kommer från en viss modell för kvalitetssäkring.

Mycket information produceras regelbundet om offentliga förvaltningars prestationer och hur de kan förbättras, men som det har argumenterats för ovan har institutionaliseringen av idéer om företagisering och marknadisering fört med sig att förvaltningspolitiska beslutsfattare har haft örat mot en annan räls, trafikerad av andra informationsspridare än de som byggt sin kunskap på särskilda förutsättningar i olika verksamheter.

Jag kommer i återstoden av det här kapitlet att diskutera om utvecklingen av ökad närvaro av externa experter i förvaltningen, ökad administration och fler managementbyråkrater, innebär att makten över verksamheters organisering har förskjutits från dem som har i uppdrag att utföra kärnverksamheten till en mindre grupp externa experter. Och vad detta i så fall får för konsekvenser för hur offentliga verksamheter organiseras, leds och styrs. Är det så som jag och Andreas Werr menar i en studie av expertsamhällets organisering, och jag i en annan studie av lärande i organisationssamhället mellan och utanför organisationer, att det är risk att vi har hamnat i en situation där mer makt ligger hos experter på de generella procedurerna och systemen, de som kan och behärskar systemen och modellerna, än hos de som arbetar i förvaltningen?[335] Är det så att ”expertsamhället” i allt högre grad och takt fått inflytande över utformningen av den moderna förvaltningen?[336]

---

[335] Furusten, S. & Werr, A. (red.) 2012. *Expertsamhällets organisering*, Furusten, S. & Werr, A. (red.) 2017. *The organization of the expert society*, Furusten, S. 2018. Lärande i expertsamhället – betydelsen av kunskapsutveckling utanför och mellan organisationer, i Granberg, O. & Ohlson, J. (red.). *Den lärande organisationen 2.0*.

[336] Furusten & Werr 2012, Furusten & Werr 2017, Jacobsson, B. & Sundström, G. 2017. *En modern myndighet – Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos.*

Kunskapsproduktion och kunskapsspridning utmanas av generell idealiserad ”kunskap”

I kapitel 1 redogjorde Ehn och Sundström för den förvaltningspolitiska utvecklingen under de senaste decennierna i Sverige, där trenden har varit en konsekvent strävan mot marknadisering i offentlig sektor och företagisering av offentliga verksamheter. Detta nämndes ovan som en orsak till att förvaltningen har hamnat i ”expertträsket”. En konsekvens av denna utveckling är att kunskapen om offentlig verksamhet har utmanats av en generell idealiserad ”organisations- och management-kunskap” om hur den generella ”effektiva” marknadiserade och företagiserade verksamheten ska se ut. Detta vore en oproblematisk utveckling om vi kunde vara säkra på att det finns en generell verksamhetsform som i alla lägen alltid är effektivast när det gäller resursförbrukning. Om ”företaget” otvetydigt är den effektivaste verksamhetsformen är det ju en självklarhet att all skattefinansierad statlig verksamhet måste ta sitt ansvar och se till att företagisera alla verksamhetsområden. Eftersom just detta har skett genom alla NPM-reformer i offentlig verksamhet är det rimligt att dra slutsatsen att organisationsforskningen står enig bakom detta, det vill säga att kunskapen är vetenskapligt testad inom organisationsvetenskapen innan den plockades upp i förvaltningspolitiken och av konsulter.

Organisationsvetenskaperna har emellertid sedan tidigt 1960-tal dominerats av teorier som är tydliga med motsatsen, det vill säga att verksamheters form måste anpassas efter den miljö de har att verka i.[337] Internationell forskning har sedan länge entydigt visat att olika organisationsformer passar olika bra i olika sammanhang. I en aktuell bok om ledning och styrning av hybridorganisationer, alltså organisationer med flera parallella syften, som exempelvis att kombinera socialt ansvarstagande med affärsverksamhet (kooperativ, kundägda företag, idéburet företagande), diskuterar jag tillsammans med Susanna Alexius att det är rimligt att tänka sig att olika typer av organisationer har olika kapacitet att åstadkomma olika saker och att det finns olika syften som

[337] Se t.ex. Burns, T. & Stalker, G. 1961. *The Management of Innovation*, Lawrence, P. & Lorch, J. 1967. *Organizations and Environment: Managing Differentiation and integration*, Galbreith, J. D. 1973. *Designing Complex Organizations.*

olika organisationsformer passar olika bra för att uppnå.[338] En förening är exempelvis inte nödvändigtvis det lämpligaste sättet att driva en skola på, i varje fall inte om den inte är öppen för alla att bli medlemmar i. Likaså är det inte säkert att företag är den bästa organisationsformen för hälso- och sjukvårdssektorn i sin helhet. Det kan finnas delar av vården där marknadslösningar och företag som vårdgivare kan fungera utmärkt. Det gäller då väl avgränsade hälso- och sjukvårdsutmaningar, som exempelvis hälsokontroller, höft- och knäledsoperationer eller liknande, där problematiken som ska hanteras är enkel och avgränsningsbar. Men när det gäller mer komplicerade hälso- och sjukvårdsproblem, och inom den förebyggande vården och omsorgen blir marknadsidén mer problematisk. Den förebyggande vården går ju egentligen ut på att reducera antalet ”kunder” till vårdgivarna, det vill säga att fler ska må så bra att de inte behöver uppsöka vård eller ha omsorg. På samma sätt är en myndighet kanske inte helt lämplig som organisationsform när det gäller att tillverka och sälja kläder eller bilar. Olika organisationstyper är helt enkelt olika bra på att ta olika ansvar och uppfylla olika syften. Från den utgångspunkten blir det problematiskt att hävda att alla verksamheter ska verka under marknadsliknande omständigheter, samt att alla verksamheter ska drivas som om de vore företag på konkurrensutsatta marknader.

Redan 1991 kritiserade Nils Brunsson den då gryende utvecklingen mot marknadisering och företagisering på allt fler områden inom offentlig sektor. Tillsammans med Kerstin Sahlin-Andersson vidareutvecklade han kritiken och argumenterade för att det i kölvattnet av New Public Management-idéernas utbredning hade skapats fler organisationer.[339] Forskarna menade att allt fler verksamheter hade kommit att betraktas som just organisationer, inte förvaltningar, avdelningar, myndigheter, skolor, sjukhus, med mera, utan rätt och slätt organisationer. Denna utveckling har fört med sig att offentliga verksamheter bedöms efter hur

---

[338] Alexius, S. & Furusten, S. 2019. *Managing Hybrid Organizations – governance, professionalism and regulation.*

[339] Brunsson, N. 1991. Politisering och företagisering: Institutionl förankring och förvirring i organisationernas värld, i Arvidsson, G. och Lind, R. (red), *Ledning av företag och förvaltningar*, Brunsson & Sahlin-Andersson 1998. Brunsson & Sahlin-Andersson 2000.

väl de lever upp till institutionaliserade karaktärsdrag som kännetecknar ”riktiga” organisationer. Deras prestationer bedöms därmed i mindre utsträckning efter exempelvis vilken samhällssektor de tillhör (näringsliv, civilsamhälle eller offentlig sektor), eller för vilket syfte de existerar och vad de faktiskt gör och åstadkommer. Ahrne och Brunsson menar i en studie att organisationer för att kunna betraktas som fullständiga ska kunna uppvisa tydlighet när det gäller medlemskap, det vill säga kunna definiera vilka som räknas som medlemmar och vilka som inte räknas in.[340] För att kunna betraktas som en fullständig organisation ska det också finnas en tydlig hierarkisk struktur, så att det är överskådligt vem som ansvarar för vad och hur beslutsordningar ser ut. Utöver detta ska det finnas tydliga regelverk, liksom system för att övervaka att reglerna följs och tydliga sanktioner om de inte följs. Det ska också finnas tydliga mål och strategier, och organisationens prestationer ska kunna stämmas av mot målen och strategierna. Uppfylls målen är organisationen framgångsrik och effektiv, om inte så fungerar den dåligt och ineffektivt. Organisationer som inte kan uppvisa tydlighet när det gäller dessa egenskaper tenderar att bli betraktade som icke fullständiga. En vanlig konsekvens av detta är att de bedöms som bekymmersamma och att de har problem som måste ordnas till. I sådana lägen kallas ofta konsulter in för att både definiera problemen – hur skiljer sig dessa problem-organisationer från hur ”riktiga organisationer” ska se ut – och för att hjälpa till att lösa de upplevda problemen.

Det som här, måhända lite provocerande, kallas den ”riktiga” organisationen ska inte uppfattas som ett ”facit” för hur alla verksamheter, oavsett vad de handlar om och har för syften, bör ordnas. I stället är poängen att vi lever i en tid då detta är den uppfattning som dominerar, att den har institutionaliserats så till den grad att det i de flesta sammanhang, inom såväl verksamheterna som politiken, undervisning och forskning samt i media, närmast kommit att betraktas som ett naturligt tillstånd.

Organisationsforskningen är alltså inte enig om att det finns en organisationsform som är effektivast och mest lämpad för alla typer av

---

[340] Ahrne, G. & Brunsson, N. 2011. Organization outside organizations: The significance of partial organization. *Organization*, nr. 18.

verksamheter. Därför kan modeller som gör anspråk på generell giltighet ses som idealiserade snarare än vetenskapligt belagda.[341] En tydlig konsekvens för offentlig verksamhet när idealiserad kunskap dominerar kunskapsproduktionen och kunskapsspridningen är att denna tränger undan den mer komplexa situationsspecifika kunskapen som är central när det gäller att fatta omdömesgilla lokalt anpassade beslut.

Kunskapsunderläge för de som har kunskap om praktiken gentemot de som har kunskap om de generella systemen

En risk med stor kunskapsspridning av idealiserad generell kunskap om hur ”riktiga” och framgångsrika organisationer ser ut är att det skapas en pseudo-verklighet som beskriver hur verksamheter ska ledas och styras för att de ska kunna betraktas som framgångsrika. Den kan sägas vara en pseudo-verklighet, eftersom den har institutionaliserats så till den grad att den närmast kommit att betraktas som en av naturen given form för effektiv organisering.[342] Det är vanligt att managementkonsulter kopplar utvecklingen av sina tjänster till den pseudo-verklighet som dominerar för tillfället, det vill säga den typ av diskussion om ledning och styrning som förs i populär managementlitteratur, affärspress, ledarutbildningar och som kommer till uttryck i managementstandarder, kvalitetskoder och en rad populära managementkoncept.[343]

De managementmodeller, tekniker och koncept som sprids genom de här kanalerna blir på en övergripande nivå mycket konkreta. De presenteras ofta i punktåtgärdsprogram där det framgår hur organisationer ska uppnå kvalitet, ständiga förbättringar, hög produktivitet och effektivitet. Retoriken i dessa sammanhang har inte sällan karaktären av gör ”si och gör så”, så kommer verksamheten att bli framgångsrik. Anpassningar görs så klart till olika typer av verksamheter när konsulter reser runt och erbjuder sina tjänster till skilda verksamheter inom näringslivet,

---

[341] Om ideologi och kunskap inom managementområdet jfr Furusten, S. 1995. *The Managerial Discourse: the creation and diffusion of popular management knowledge*, Furusten, S. 1996. *Den populära managementkulturen*, Furusten, S. 1999. *Popular management books – how they are made and what they mean for organizations*.

[342] Furusten 1999, Furusten & Werr 2017.

[343] Furusten 1999, Furusten, S. 2003. *God managementkonsultation*, Furusten & Werr 2017.

civilsamhället och den offentliga sektorn. Ett mönster i anpassningarna är emellertid att de tenderar att vara i huvudsak retoriska. Ett annat mönster är att problemen definieras i jämförelse med den institutionaliserade idealbilden av en modern effektiv organisation. Om verksamhetens medarbetare inte är uppdaterade på de senaste managementmodellerna är risken stor att de externa experterna på den här generaliserade organisatoriska pseudo-verkligheten har ett övertag. De har däremot inte ett övertag när det gäller den tysta outtalade och ofta komplexa och svårfångade praktiska kunskapen – tvärtom.[344] Men de har ett övertag när det gäller den organisationskunskap som är populär, välspridd och som dominerar i den allmän debatten och inom politiken när ledning och styrning av verksamheter diskuteras.

Maktförskjutning från tjänstepersoner, som representerar det demokratiska systemet, till kommersiellt verksamma externa experter

En följd av kunskapsunderläget är att det sker en maktförskjutning från de med lokal specifik och praktisk kunskap till externa konsulter. Ett aktuellt exempel på vad detta kan leda till är projektet bakom Nya Karolinska Sjukhuset (NKS) i Stockholm. Som beskrivs av Junker och Yngfalk i en forskningsrapport har stor tilltro getts till externa konsulters expertis vid såväl projektering av bygget som vid upphandling av byggnationen och design av lokaler.[345] I en annan rapport av Andersson och Grafström riktas fokus mot utvecklingen av idéer för hur verksamheten i det nya sjukhuset skulle drivas, och även där pekas på att konsulter har spelat viktiga roller.[346] Ska vi sedan tro på den bild av planeringen och iscensättandet av NKS som tecknas av DN-journalisterna Röstlund och Gustavsson har externa konsulter i allmänhet och Boston

---

[344] Polyani, M. 1966. *The Tacit Dimension*, Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The Knowledge creating company*.

[345] Junker, S. & Yngfalk, C. 2019. *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Stockholm: Scores rapportserie 2019:5.

[346] Andersson, C. & Grafström, M. 2019. *Att styra genom organisation: Exkludering, inkludering och villkorat deltagande i Nya Karolinska Solna*, Stockholm: Scores rapportserie 2019:3.

Consulting Group i synnerhet varit direkt avgörande för en rad viktiga beslut och handlingar.[347]

Om externa experter tveklöst besitter en expertis som saknas i en förvaltning är det oproblematiskt att experter anlitas utifrån. När det gäller offentlig förvaltning, vars mandat vilar på demokratisk grund, är det rimligt att agera enligt denna logik i stället för att låta de anställda själva försöka hitta lösningar på sådant de saknar kunskap om. Det skulle inte vara att ta ansvar för en verksamhet med medborgarnas bästa som utgångspunkt. För att kunna anlita externa experter på ett ansvarsfullt sätt behöver därför kriteriet att intern expertis saknas vara uppfyllt. I studierna av NKS pekas det dock på att professionerna inom hälso- och sjukvården medvetet har hållits utanför beslutsprocesserna av det skälet att man på politisk nivå ville driva fram en förändring av sjukvårdens organisation och arbetssätt, där NKS skulle bli vägledande för en modernisering av hela sektorn, i alla fall inom Stockholmsjukvården.[348] Professionernas inflytande organiserades därför bort till förmån för de förändringsidéer som förespråkades av externa konsulter; idéer som hade fått starkt fäste hos ansvariga politiker.

Att avgöra om intern expertis saknas kan i praktiken vara komplicerat. I fallet med NKS har detta varit en återkommande fråga i särskilt den mediala rapporteringen kring sjukhusbygget, där kritiken har hämtat kraft från att det knappast saknas intern erfarenhet av organisering av sjukvård. Beslutsfattarna ville emellertid inte ge den interna expertisen för stort inflytande utan förlitade sig i högre grad på den som kom från externa konsulter. När det rör sig om byggen av vägar, broar, tunnlar, järnvägar, hus med mera är det mer uppenbart att de som vanligtvis vet bäst är de som också ägnar sig åt att göra just detta på en daglig basis, även om exempelvis en kommun kan ha anställda med både utbildning och praktisk erfarenhet inom aktuella områden. På planerings- och projekteringsnivå kan det därför finnas likvärdig expertis på båda sidor, men när det gäller utförande av byggnation är medarbetare inom den offentliga förvaltningen inga experter (längre). Om expertis finns på båda

---

[347] Röstlund, L. & Gustavsson, A. 2019. *Konsulterna*.

[348] Junker & Yngfalk 2019.

sidor kan en jämbördig dialog ske, där det är tydligt var gränssnittet ligger mellan den offentliga förvaltningen och det företag som får i uppdrag att exempelvis bygga en bro över ett vattendrag. Om det däremot råder obalans mellan den externa experten och den interna motparten har den ene makt över den andre. Om organisationsförändring då står på agendan är det vanligt att den externa experten får övertaget när det gäller att definiera problem och föreslå lösningar, eftersom denne är expert på den generella populära kunskapen, medan den lokala medarbetaren inte sällan drunknar i detaljkunskap om vardagens utmaningar. I NKS-fallet bjöd beslutsfattarna inte in professionerna till dialog. Externa konsulter fick därmed stå oemotsagda när det gällde att staka ut framtidens sjukvård. Hur organiseringen av framtidens sjukvård kommer att se ut återstår att se, men NKS-fallet är ett tydligt exempel på en maktförskjutning från medarbetare i lokala verksamheter till externa konsulter.

Brist på reflektion i praktiken – där ”praktikerna” i organisationer får mindre utrymme att reflektera över praktikens utmaningar och hur de kan hanteras eftersom utrymmet ”äts upp” av konsulter

En fjärde konsekvens för offentlig verksamhet av det framväxande expertsamhället är att tid för reflexion om den organisatoriska verkligheten minskar, och att reflekterandet därmed ”outsourcas” till externa experter. När tid för reflekterande saknas blir det svårt att komma med utvecklade tankar och eventuell kritik avseende den omvärld som de externa experterna menar att en viss verksamhet befinner sig i, och de utmaningar och de framtidsscenarier dessa experter menar finns där. Som har visats i en rad studier för det med sig att alltmer energi måste läggas på att producera ”bevis”, eller evidence som det heter i den nysvenska ”organisatoriskan”, på vad som har åstadkommits i termer av den ”pseudo-verklighet” som de externa experterna har som grund för vad som kännetecknar en framgångsrik verksamhet. När utrymmet begränsas för medarbetarna att själva reflektera över vad de gör, borde göra och hur de genomför det blir det lättare för externa konsulter att få fäste för sina idéer. Med bristande utrymme för reflektion följer också att kontrollen över såväl reflekterande som strategiskt tänkande om hur uppdraget ska uppfyllas förflyttas från de verksamhetsansvariga till expertsamhället. Utrymmet för reflektion och utformning av praktik ”äts då upp”, i varje

fall stora portioner av det, av expertsamhällets företrädare. En risk, när lokalt utvecklad kunskap trycks undan till förmån för idealen som odlats fram i administrations-, management- och granskningssamhällena, är alltså att kommandot över hur ledning och styrning av offentlig verksamhet ska utformas i allt högre grad hamnar i knät på expert-samhället. De offentligt verksamma blir då matade med det experterna vill servera snarare än att expertsamhället bidrar med information, kunnande och tjänster som de verksamhetsansvariga själva efterfrågar.

En konstruktiv diskussion

När det kommer till användning av konsulter som erbjuder tjänster om organisation och ledning av offentliga verksamheter är det, å ena sidan, viktigt att försöka undvika de konsekvenser som har diskuterats ovan. Å andra sidan kan det också finnas situationer där det är klokt att acceptera dessa konsekvenser.

Kapitlets rubrik, ”Fler som kan mindre och färre som kan mer”, antyder en problematisk situation där situationsspecifik kunskap om lokala verksamheter successivt eroderar. Detta är naturligtvis inte bra för kvaliteten i det som olika verksamheter levererar, men det omvända kan också vara problematiskt, det vill säga att den kunskap som ligger till grund för organisering, styrning och ledning i förvaltningen är alltför lokal med risken att verksamheterna plöjer på i gamla eller hemsnickrade hjulspår. Utveckling och förnyelse kan då bromsas. Det gäller alltså att hitta en konstruktiv balans mellan lokalt utvecklad kunskap och kunskap utifrån.

Ny kunskap utifrån kan alltså vara viktigt, men i det här kapitlet har fokus legat på att diskutera riskerna med att underminera inflytandet från personer med stort lokalt kunnande. I kombination med att de som kan mindre om det lokala (externa konsulter) får mer inflytande finns det en stor risk att möjligheterna till omdömesgill organisationsutveckling och förändring undermineras. Med referens till Halls resonemang i kapitel 8 om managementbyråkrater kan det hävdas att den mest förändrings-benägna verksamheten skapas om personer med stort lokalt kunnande och professionell integritet utmanövreras av nyanställda eller av särskilt utbildade managementbyråkrater som ligger med örat mot den räls som lagts ut av externa konsulter, och bara lyssnar där. I sådana fall är det

troligt att intresset för den tysta lokala kunskapen om verksamheten minskar och att verksamheten i stället blir särskilt mottaglig för kunskap utifrån, och den förändring som följer i sådana spår. Förändring kan vara viktigt, allt var inte bättre förr, men förändring som inte tar avstamp i lokalt kunnande och de förutsättningar som gäller för att kunna uppnå kvalitet inom olika verksamheter riskerar att bygga på omdömeslöshet snarare än motsatsen.

Frågan är då när konsekvenserna bör undvikas av att: (1) idealiserad kunskap ersätter praktiskt genererad kunskap, (2) kunskapsunderläge uppstår hos lokala medarbetare, (3) maktförskjutning sker från lokalt kunniga tjänstemän till managementbyråkrater och konsulter, och (4) en brist på reflektion i förvaltningens praktik uppstår där det inte finns utrymme för reflektion över den verksamhet som pågår och de förändringsvindar som blåser utifrån?

I många verksamheter, exempelvis inom hälso- och sjukvård och skolan, finns i regel välutbildade medarbetare, med rik erfarenhet av vad det innebär att erbjuda hälso- och sjukvård till behövande och skolgång till elever i olika stadier och med olika behov. I sådana sammanhang är det viktigt att det kunnande om verksamheterna som finns hos medarbetarna får utrymme i utformningen av organisation, ledning och styrning. När idealiserad generell kunskap tränger ut sådan specifik lokalt utvecklad och anpassad praktisk kunskap finns det en risk att dimensioner i arbetet som skapar kvalitet ignoreras i modellerna för organisation, ledning och styrning. Definitionerna av vad som är kärnverksamhet riskerar också att träffa fel.

Hur kärnverksamhet definieras är centralt när det gäller procedurer för organisation, styrning och ledning. Det är kärnverksamheten som ska stå i fokus för hur resurser används, och i regel den som är utgångspunkt när en verksamhets prestationer ska mätas. När det gäller offentlig verksamhet kan emellertid just detta vara problematiskt, eftersom kärnverksamheten inte alltid låter sig enkelt definieras. Det som är kärnverksamhet kan snarare vara en komplex komposition av flera samverkande processer. Om vi exempelvis tar mötet mellan en läkare eller sjuksköterska och en patient på ett sjukhus, eller mellan en lärare och en elev på en skola, är det helheten i mötet som är själva kärnan. Då

kan det bli missvisande att dela upp sådana möten i ett antal mätbara delprocesser, som exempelvis den tid det tar att ställa en diagnos eller rätta ett prov, något som kan bli resultatet av analyser där effektivitet i tjänsteleverans står i fokus. Prestationen mäts i det fallet med utgångspunkt i effektiv resursanvändning, snarare än kvalitet i kärnverksamheten som helhet. Om den externa kunskapen går ut på att dela upp och mäta effektivitet i delprocesser på detta sätt bör den motas innan den når praktiken, eftersom implementeringen av den kan få kvalitetssänkande konsekvenser. Den kan få influera men inte ersätta de procedurer som har utvecklats inom ett visst verksamhetsområde under lång tid.

Ett begrepp som ibland används för att uttrycka sådana processer är översättning, det vill säga att den kunskap som kommer utifrån översätts till något som blir meningsfullt och ändamålsenligt lokalt.[349] För att detta ska vara möjligt får inte lokala medarbetare hamna i kunskapsunderläge; managementbyråkrater och konsulter får inte ges oproportionerligt stor makt och det måste finnas utrymme för reflektion bland medarbetarna. Managementkonsulter och managementbyråkrater bör inte lämnas ensamma med att arbeta fram processer för organisation, ledning och styrning.

Utvecklingen av sådana processer bör alltså göras under mer begränsat inflytande från externa managementkonsulter, vilket blir en naturlig följd om anlitande av konsulter i offentlig sektor begränsas. I stället bör upplysta och reflekterande processer premieras, vilket kan åstadkommas genom att de interna processerna för att utveckla organisationen, ledningen och styrningen ges mer utrymme. Här är det emellertid väsentligt att utvecklingen inte blir inskränkt till att bara bygga på kunskap om hur det alltid har varit. Reflektion över det som pågår i en organisation är alltid av godo, men reflektionen bör grundas på nyanserad och relevant kunskap för den aktuella verksamheten. Inspel kan mycket väl göras utifrån, men då av experter med nyanserade insikter. Det är exempelvis inte nödvändigtvis så att den senaste och för tillfället mest populära

---

[349] Furusten 1995, 1999, 2007, 2013, Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.) 1996. *Translating Organizational Change*, Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds) 2005. *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in a global economy*, Sahlin-Andersson, K. 1996. Imitating by Editing Success – the construction of organizational fields and identities, i Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.) *Translating organizational change*, Røvik, K-A. 2000. *Moderna organisationer*.

managementmodellen är den som är bäst lämpad att implementera. Däremot kan den tjäna som ett startskott för en omdömesgill diskussion, där den lokala kunskapen om verksamheten och dess förutsättningar står i centrum men där det också finns utrymme för reflektion.

Sedan mitten av 1980-talet har offentlig sektor lagt stora summor på ledarutbildningar och hjälp från externa managementkonsulter. Mycket av innehållet i den ”kompetensutvecklingen” har varit av karaktären idealiserad kunskap om organisation, ledning och styrning. En följd av detta är en växande kår av managementbyråkrater. En annan följd är att utrymmet för reflektion i den vardagliga verksamheten har reducerats medan reflekterandet och det kritiska tänkandet i allt högre grad har hamnat i knät på externa managementkonsulter. Om dessa resurser i stället hade investerats i nyanserat och reflekterande kunskapsskapande i närmare dialog med vetenskapen inom området hade vi sannolikt sett en helt annan utveckling av den offentliga sektorn. Förändringarna hade kanske inte varit lika radikala, men de hade kanske varit mer hållbara med avseende på kvalitet i den samhällsservice som levererats.

Hur ser vägen framåt ut? Det är viktigt med inflöde och utveckling av ny kunskap i alla verksamheter. Förutsättningar för olika verksamheter förändras och då måste även verksamheterna förändras för att kunna följa med sin tid. Men varifrån hämtas denna kunskap bäst? Management-konsulter kan självklart vara en viktig källa, men följdfrågan blir då var de hämtar sin kunskap ifrån. På samma sätt som vi kan ifrågasätta verksamhetsutvecklingen i en verksamhet som rustar sig för morgon-dagen genom att trampa vidare i gamla hjulspår som bygger på kunskap och kunnande om hur det var förr, bör relevansen i konsulternas kunskapande om vad som är bäst för framtiden i högre grad ifrågasättas. Hur vet vi att det de föreslår är bästa vägen framåt? Kanske det bästa vore att styra över, i varje fall en del av, de resurser som läggs på att anlita konsulter till en nationell akademi för utveckling och förnyelse i offentlig sektor. Denna akademi skulle då arbeta nära den offentliga sektorn och ha omfattande utbyten med den, för att på så vis samla in lokal kunskap och erfarenhet. Den skulle bygga på vetenskaplig grund och erbjuda utbildning och relevant forskning. Det skulle inte behöva skjutas till extra statliga resurser för detta. Satsningen skulle finansiera sig själv genom en minskad konsultanvändning inom sektorn.

Referenser

Ahrne, G. & Brunsson, N. 2011. Organization outside organizations: The significance of partial organization. *Organization*, no. 18.

Alexius, S. & Furusten, S. 2019. *Managing Hybrid Organizations – governance, professionalism and regulation*.

Andersson, C. & Grafström, M. 2019. *Att styra genom organisation: Exkludering, inkludering och villkorat deltagande i Nya Karolinska Solna,* Stockholm: Scores rapportserie 2019:3.

Brunsson, N. 1991. Politisering och företagisering: Institutionl förankring och förvirring i organisationernas värld, i Arvidsson, G. och Lind, R. (red), *Ledning av företag och förvaltningar*.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 1998. Att skapa organisationer, i Ahrne, G. (red) *Stater som organisationer*.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, i *Organization Studies*, no 2.

Burns, T. & Stalker, G. 1961. *The Management of Innovation*.

Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.) 1996. *Translating Organizational Change*.

Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.) 2005. *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in a global economy*.

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

Furusten, S. 1995. *The Managerial Discourse: the creation and diffusion of popular management knowledge*.

Furusten, S. 1996. *Den populära managementkulturen*.

Furusten, S. 1999. *Popular management books – how they are made and what they mean for organizations*.

Furusten, S. 2003. *God managementkonsultation*.

Furusten, S. 2007. *Den institutionella omvärlden*.

Furusten, S. 2013. *Institutional theory and organizational change*.

Furusten, S. 2018. Lärande i expertsamhället – betydelsen av kunskapsutveckling utanför och mellan organisationer, i Granberg, O. & Ohlson, J. (red.). *Den lärande organisationen 2.0*.

Furusten, S. & Lerdell, D. 1998. Managementiseringen av förvaltningen, i Ahrne, G. (red.). *Stater som organisationer*.

Furusten, S. & Werr, A. (red.) 2012. *Expertsamhällets organisering*.

Furusten, S. & Werr, A. (eds.) 2017. *The organization of the expert society*.

Galbreith, J. D. 1973. *Designing Complex Organizations*.

Hall, P. 2011. *Managemenbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*.

Jacobsson, B. & Sundström, G. 2017. *En modern myndighet – Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos.*

Jacobsson, B. Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället – offentliga verksamheter under lupp*.

Junker, S. & Yngfalk, C. 2019. *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Stockholm: Scores rapportserie 2019:5.

Lawrence, P. & Lorch, J. 1967. *Organizations and Environment: Managing Differentiation and integration.*

Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The Knowledge creating company*.

Polyani, M. 1966. *The Tacit Dimension*.

Röstlund, L. & Gustavsson, A. 2019. *Konsulterna*.

Røvik, K-A. 2000. *Moderna organisationer*.

Røvik, K-A. 2008. *Managementsamhället – Trender och idéer på 2000-talet*.

Sahlin-Andersson, K. 1996. Imitating by Editing Success – the construction of organizational fields and identities, i Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds.) *Translating organizational change.*

10 Statstjänstemannen – quo vadis?

Peter Ehn

När statsvetarprofessorn Bo Rothstein beskriver svensk statsförvaltning och dess tjänstemän är det i långa stycken en successtory som framtonar. Genom ett antal kraftfulla reformer vid mitten av 1800-talet slogs den utbredda korruptionen tillbaka och grunden lades till en statsförvaltning som kännetecknas av likabehandling och opartiskhet.[350] I dag, mer än 150 år senare, visar olika undersökningar att tilltron till den svenska statstjänstemannens opartiskhet, saklighet och kompetens än så länge består.[351] Den sammanlagda tyngden av decenniers politiska och samhälleliga förändringar utmanar dock de värderingar som ska genomsyra statstjänstemannarollen. Det är dessa utmaningar och dess konsekvenser som ska diskuteras i detta kapitel.

Inledningsvis beskriver jag de grundläggande värderingar som bör vara gemensamma för alla i statlig tjänst. I kapitlets andra huvudavsnitt för jag sedan en problematiserande diskussion kring den förda förvaltningspolitikens konsekvenser för statstjänstemannarollen. I avsnittet fångar jag upp relevanta iakttagelser från andra kapitel i antologin. Företeelser som bland annat en tilltagande marknadisering, ökande administrativa bördor på statstjänstemännen och ett växande antal så kallade management-byråkrater i förvaltningen påverkar vardagen för de svenska statstjänstemännen och får konsekvenser för deras rolluppfattningar. I kapitlets slutdiskussion kommer jag sedan att argumentera för att demokrativärdena i statstjänstemannarollen behöver stärkas och att det särskilt gäller tjänstemännens integritet. För att detta ska vara möjligt menar jag att den statliga personalpolitiken behöver förändras, bort från den New Public Management-inspirerade modell som nu gäller.

---

[350] Se t.ex. Rothstein, B. 2018. Myndigheter att lita på. Den svenska demokratins grundbult, i Barrling, K & Holmberg, S. (red) *Demokratins framtid*.

[351] Se t.ex. Charron, N, Lapuente, V. & Rothstein, B. 2018. *Mapping the Quality of Government in Europe*. SIEPS report 2018:2.

Statstjänstemännen har en gemensam värdegrund

Bland annat i boken *Demokratins väktare* redovisar statsvetarprofessorn Lennart Lundquist de värden som han menar bör vara gemensamma för alla offentligt anställda och styrande för den offentliga verksamheten.[352] Lundquist delar in dessa värden – vårt offentliga etos – i två huvudkategorier: demokrativärden och ekonomivärden. Demokrativärdena innebär att tjänstemännen ska tillgodose de krav som den *politiska demokratin*, *rättssäkerheten* och den *offentliga etiken* ställer. Ekonomivärden innebär, enligt Lundquist, att tjänstemännen ska tillgodose kraven på *funktionell rationalitet*, *kostnadseffektivitet* och *produktivitet*. Han understryker att samtliga dessa värden alltid ska beaktas i den offentliga verksamheten.

Flera forskare har försökt precisera statstjänstemannarollens olika delar. Exempelvis beskriver Sylvia Horton det etiska ramverk inom vilket de brittiska statstjänstemännen förväntas agera med begrepp som ärlighet, integritet, opartiskhet, objektivitet, lojalitet till organisationen och dess mål, en förpliktelse att arbeta för allmänhetens bästa och ansvarighet genom och inför den politiska ledningen.[353]

Vissa värden är unika för statstjänstemannarollen

Ovanstående exempel på försök att fånga in essensen i statstjänstemannarollen visar att rollen rymmer både något unikt för offentlig verksamhet och något som egentligen inte skiljer sig från vad som gäller för anställda i privat verksamhet. Det unika är sådana krav som är kopplade till demokrati- och rättssäkerhetsaspekter. Opartiskhet, objektivitet och integritet är värden som hör hemma här.

Det går också att hitta empiriskt stöd för att det finns tydliga värderingsskillnader mellan offentligt och privat anställda. Av en enkätstudie från Nederländerna framgår att de viktigaste värdena för

---

[352] Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*.

[353] Horton, S. 2006. The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis, i *Public Policy and Administration*, vol.21, no.1, s. 32 f.

statstjänstemännen var att följa lagen, vara opartiska och inte korrupta.[354] Dessa värden fanns inte med bland de värden som privat anställda tjänstemän värderade högst. Det viktigaste värdet för dessa var i stället lönsamhet.

Den andra, mindre unika och mer generella, delen av statstjänstemannarollen inbegriper krav som är kopplade till att arbeta rationellt, kostnadseffektivt, besitta expertkunskap och visa lojalitet till organisationen och dess mål. I den ovan redovisade nederländska studien rankas exempelvis kostnadseffektivitet och expertkunskap högt av både statligt och privat anställda.

Den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen

Begreppet offentligt etos används inte längre när staten själv beskriver de grundläggande principer som ska prägla statstjänstemannarollen. I stället används begreppet den statliga värdegrunden. Även om terminologin har ändrats är, såvitt jag kan bedöma, innehållet detsamma. Den statliga värdegrunden utgörs, enligt Statskontoret, av sex grundläggande principer. Dessa är: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.[355]

De fem förstnämnda av dessa principer beskriver de mer unika värdena som är kopplade till statstjänstemannarollen. Den sjätte principen – effektivitet och service – hör hemma inom den del av rollen som i princip inte skiljer sig från vad som även gäller för anställda i den privata sektorn. Hur dessa två värderingskluster – demokrativärden respektive ekonomivärden med Lundquist terminologi – påverkas av den förda förvaltningspolitiken ska vi diskutera i det följande.

---

[354] Van der Wal, Z., Graaf, de, G. & Lasthuizen, K. 2008. What´s Valued Most? Similarities and Differences Between the Organizational Values of the Public and Private Sector, i *Public Administration*, vol.86, no.2, s. 473 ff.

[355] Statskontoret 2019. *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning.* Statskontoret har numera en instruktionsenlig uppgift att främja och samordna arbetet med en god förvaltningskultur i staten (SFS 2007:827).

Förvaltningspolitiken får konsekvenser för statstjänstemannarollen

Olika konsekvenser av den förvaltningspolitiska reformrörelse – New Public Management (NPM) – som har varit styrande för det svenska förvaltningspolitiska reformarbetet de senaste decennierna har beskrivits i flera kapitel i denna antologi. Jag ska inte upprepa vad som står där. Däremot ska jag lyfta fram och försöka precisera vilka konsekvenser den förda politiken har fått för statstjänstemannarollen mer generellt. Låt oss dock börja den berättelsen några decennier före NPM, med nedmonteringen av den statliga tjänstens exklusivitet.

Statstjänstemannarollen har ”privatiserats”

Den statstjänsteman som i Rothsteins beskrivning under andra halvan av 1800-talet tog klivet över från att vara en bärare av en korrupt kultur till att successivt förvandlas till en opartisk, kompetent och pålitlig statens tjänare var verksam inom ett arbetsrättsligt system som inte längre existerar.

Transformeringen av statstjänstemännens arbetsrättsliga ställning inleddes 1965, då offentligt anställda efter drygt 17 års utredande fick förhandlings- och konflikträtt. I samband med den reformen togs grundlagsskyddet för statstjänstemännens oavsättlighet bort. Förhandlingsrättsreformen innebar en avgörande förändring av relationen mellan statsmakterna och statstjänstemännen. Från att som ämbetsmän ha förkroppsligat staten blev nu statstjänstemännen denna stats motpart.[356] Reformeringen av arbetsrätten fortsatte med att regleringen av ämbetsmannaansvaret anpassades till vad som gällde på arbetsmarknaden i övrigt. År 1976 trädde sedan lagen om offentlig anställning (LOA) i kraft. Det arbetsgivarpolitiska ansvaret delegerades till myndigheterna 1994. Samtidigt avskaffades de fasta lönegraderna.

Genom ett medvetet politiskt och fackligt arbete hade den traditionella ämbetsmannen successivt förvandlats från en överhetsperson som

[356] Kompetensrådet för utveckling i staten 2011. *I statens tjänst – en roll med många bottnar*, s. 20.

förkroppsligade staten till en helt ”vanlig” tjänsteman, för vilken staten utgjorde arbetsgivare och motpart.[357]

Även om arbetsrättsreformerna under 1960- och 70-talen var brett förankrade och det fanns många goda skäl till att genomföra dem innebar de också att när de NPM-inspirerade reformerna började implementeras i den svenska statsförvaltningen under andra halvan av 1980-talet landade reformerna hos statstjänstemän vars ämbetsmannaideal i delar var nedmonterat. Det var också statstjänstemän vars självförtroende vid den här tiden var stukat. Det var den privatanställda tjänstemannen som sågs som förebild. Statstjänstemannen uppfattades inte sällan som lite gammaldags, inte särskilt effektiv, dålig på att ge service och också jämförelsevis dåligt betald. En forskare uttryckte det som att den privata sektorn hade blivit ”the more beautiful sister” och att så länge ”skönheten” definierades av den privata sektorn skulle det nog förbli på det viset.[358]

Med NPM kom management i fokus

I flera kapitel i denna bok har, utifrån olika perspektiv, beskrivits konsekvenser av det som av forskare fått beteckningen managementi-seringen eller företagiseringen av den svenska statsförvaltningen. Hur denna utveckling initierades och tog fart beskrivs i antologins inledningskapitel och i kapitlet om förvaltningspolitikens organisering (kap. 11). I det här avsnittet ska vi diskutera vilka konsekvenser managementiseringen har fått för statstjänstemannarollen.

Managementiseringen stärker statstjänstemannarollens ekonomivärden

Managementiseringen är i likhet med andra delar av NPM-paketet starkt påverkad av idéer och företeelser i det privata näringslivet. Som beskrivs i antologins inledningskapitel har också en hel begreppsapparat hämtats därifrån. Begrepp som ledarskap, produktivitet, verksamhetsmål, resultatredovisningar, återrapporteringskrav, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer och kunder hade knappast förekommit före slutet av 1980-

---

[357] Kompetensrådet för utveckling i staten 2011, s. 20.

[358] Se t.ex. Czarniawska, B. 1985. *Public Sector Executives – Managers or Politicians?* EFI Research Report.

talet, men är nu en självklar del i i stort sett varje myndighets verksamhet. Ekonomifunktionerna har byggts ut, vi har fått fler och mer centralt placerade ekonomutbildade chefer och controllers och ett starkt och tydligt ledarskap har eftersträvats. Chefskapet har också utvecklats i riktning mot att bli en egen profession, där ledarskap och kommunikativ förmåga utgör centrala värden. Som framgår av Patriks Halls kapitel i antologin har en hel uppsättning av professioner växt till sig i spåren av managementiseringen, professioner som ägnar sig åt att bygga organisatorisk ledning och styrning. Utöver ekonomer och controllers kan bland annat kommunikatörer och HR-strateger räknas till denna kategori av, med Halls terminologi, managementbyråkrater.

Med managementiseringen kommer ekonomivärden som kostnads-effektivitet och produktivitet att prioriteras i statstjänstemännens verksamhet. Affärsmässighet och kostnadsmedvetenhet får en ökad tyngd i förhållande till mer svårfångade demokrati- och rättssäkerhetsvärden. Det finns naturligtvis positiva sidor av denna utveckling. Det är svårt att vara kritisk till att statstjänstemännen har blivit mer kostnads- och resultatmedvetna. Den kraft med vilken managementiseringen har svept fram inom svensk statsförvaltning har dock förändrat statstjänstemännens vardag och rolluppfattning på ett sätt som långt ifrån alltid har varit positivt, och knappast heller önskvärt.

Med företaget som förebild, där tydliga och raka befäls- och ansvarslinjer ska eftersträvas, finns det en risk att viktiga demokrativärden som objektivitet, saklighet och integritet trängs undan.[359] Lennart Lundquist menar att detta redan har skett. Han pekar på de förändringar som har genomförts i den statliga personalpolitiken. Förändringar som bland annat innebär sämre anställningstrygghet, individuell lönesättning och befordran som avgörs av myndighetens ledning. Detta gör, enligt honom, tjänstemännen mer beroende av sina överordnade chefer; något som han menar allvarligt försvårar tjänstemännens möjligheter att utöva civilkurage om cheferna skulle handla olagligt, olämpligt eller oetiskt. Som en konsekvens av denna utveckling såg Lundquist i slutet av 1990-

[359] Detta var en huvudiakttagelse i Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande, *I demokratins tjänst*, SOU 1997:57.

talet en tystnad sprida sig på de offentliga arbetsplatserna – tjänstemännen vågade inte längre säga sin mening.[360]

Som med all önskvärd tydlighet framgår av Anders Ivarsson Westerbergs kapitel i denna antologi har också statstjänstemännens administrativa arbete ökat dramatiskt i spåren på managementiseringen. Innebörden är att autonomin för de traditionella professionerna kringskärs; de kan inte längre på samma sätt som tidigare bestämma hur de ska lägga upp och bedriva sin verksamhet. I stället växer managementbyråkraternas inflytande över hur den offentliga verksamheten ska genomföras, det vill säga yrkesgrupper som controllers, strateger, ekonomidirektörer, kvalitetschefer, med flera.[361] Med dessa yrkesgruppers ökade inflytande flyttas fokus i tjänstemännens arbete från kärnverksamheten till mer administrativa aktiviteter, som att dokumentera och följa upp. I förlängningen kan detta fokus på ledarskap och administration komma att påverka såväl tjänstemännens arbetslust och initiativkraft som deras benägenhet att ta eget ansvar och att säga ifrån.

Med NPM blev marknaden lösningen

Med NPM kom så kallade marknadslösningar, det vill säga att varor och tjänster upphandlas och säljs i konkurrens, ofta att ses som ett mer effektivt sätt att bedriva offentlig verksamhet än med hjälp av mer traditionella byråkratiska lösningar. Lägg till detta att marknads-lösningarna gav löften om att du som individ fick möjlighet att välja lösningar som passade just dig bäst och slippa att underordna sig offentliga tjänstemäns diktat.

Grundläggande för marknadslösningar är konkurrens. Konkurrens ses i dag också som något närmast självklart bra för samhället och för medborgarna (se även kap. 11 i denna bok). Så har det dock inte alltid varit. Forskare har beskrivit Sverige som en kartellekonomi långt in på 1980-talet. En ekonomi baserad på förhandlingar, intresserepresentation och pragmatism – inte på konkurrens. Kartellerna sågs som en

---

[360] Lundquist 1998, s. 145, 190 ff. Se även Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?*).

[361] Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, s. 235 ff.

stabiliserande institution som kunde förhindra ekonomiska kriser och sammanbrott.[362] Från slutet av 1980-talet har dock konkurrens blivit ett överordnat värde. Att föreslå minskad konkurrens på ett visst område låter sig svårligen göras i dag.

Med mer upphandling ökar risken för korruption

Vad har då denna utveckling fått för konsekvenser för statstjänstemannarollen? En konsekvens av konkurrenssamhället är att många tjänstemän i dag ägnar sig åt, eller är nära berörda av, upphandlingsverksamhet. Upphandlingen styrs detaljerat till alldeles övervägande del av EU-direktiv huvudsakligen fastlagda i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Även om lagstiftningen är detaljerad är upphandling en verksamhet där risken för korruption är som störst. Upphandlingen gör det helt enkelt mer lockande att ägna sig åt korrupta aktiviteter.[363] I en granskning från Riksrevisionen anger över 70 procent av de myndigheter som har tillfrågats i en enkät att de anser att det finns korruptionsrisker inom upphandling. Det är det riskområde som anges av högst andel respondenter.[364] Det är knappast förvånande att upphandling riskerar att öka korruptionen bland tjänstemännen. Att få ett offentligt upphandlingskontrakt är eftertraktat, inte minst för att den offentliga sektorn ses som en pålitlig betalare. För ett företag kan ett vunnet kontrakt med det offentliga vara frågan om att överleva konkurrensen på marknaden. Upphandlingsansvariga tjänstemän befinner sig därför i en utsatt position om företag försöker påverka beslutsprocessen.[365] Ett sätt att angripa riskerna för ökad korruption i samband med upphandling är att öka granskningen och kontrollen av verksamheten. Vi återkommer nedan till vad detta i sin tur kan få för konsekvenser för tjänstemannarollen.

---

[362] Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten*. *Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*, kap 2.

[363] Se t.ex. Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change* och Andersson, S. & Erlingsson, G. 2010. Förvaltningsreformer och korruptionsrisker, i Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. (red.). *Korruption, maktmissbruk, legitimitet.*

[364] RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s. 32 f.

[365] Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s. 89.

Marknadslösningar bidrar till en ”privatisering” av statstjänstemannarollen

Incitamentens betydelse för att påverka aktörers handlande är en grundbult i ekonomisk teori.[366] Dessa incitament förändras när verksamheten delas upp i beställare och utförare. Det gäller inom myndigheter där medarbetare omvandlas till motparter med delvis olika incitament för att bedriva verksamheten. Och det gäller än tydligare när verksamhet läggs ut på privata utförare.

En grundläggande drivkraft för ett privat företag, till skillnad från en statlig myndighet, är att skapa vinst. Något tillspetsat kan det uttryckas som att företaget har pengar som mål och verksamheten som medel, medan myndigheten har verksamheten och dess resultat som mål och pengarna som medel.[367]

Värdegrunden i staten skiljer sig från vad som gäller i ett privat företag. Den statliga värdegrunden kan uttryckas som att stå upp för alla människors lika värde, för rättssäkerhet och för god service till medborgarna.[368] Privata företag och deras anställda har en avgörande betydelse för vår välfärd, men deras värdegrund utgår inte från demokrati, rättssäkerhet och att tjäna medborgarna. Grunden för ett företags och deras anställdas agerande är vinst, affärsmässighet och konkurrenskraft.[369] Tjänstemän i privata företag som utför offentlig verksamhet kan sägas arbeta i det offentligas namn, men kan inte förväntas ha socialiserats in i den värdegrund som gäller där, varken kunskapsmässigt (känna till de specifika rättsliga förutsättningar som gäller) eller kulturellt (ha en förståelse och känsla för att man ytterst arbetar i medborgarnas tjänst).[370]

---

[366] Se t.ex. Prendergast, C. 1999. The provision of incentives in firms, i *Journal of Economic Literature*, vol. 37, s. 7 ff.

[367] ESV 2014:43. *Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen*, s. 23.

[368] Statskontoret 2018.

[369] Se t.ex. Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg A. 2013. Förvaltningen och dess folk, i Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg A. (red.). *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, s. 18.

[370] Statskontoret 2015, s. 87.

En annan aspekt av marknadslösningarnas spridning är att kunskap i ökad utsträckning upphandlas externt, vilket ökar risken för att myndigheters interna kompetens urholkas – statstjänstemännen blir okunnigare (se Staffan Furustens kapitel i antologin). I en studie som Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) lät göra 2011 ansåg flera av de intervjuade statstjänstemännen att det fanns en stor risk för kunskapstapp med den ökade konsultupphandlingen.[371] Tappar man kompetens blir man också en sämre upphandlare eller beställare av konsulttjänster. Några av de intervjuade tjänstemännen var mycket tydliga med att den ökade konsultupphandlingen var ett hot mot den kompetens som de ansåg att deras roll krävde. Något som nedanstående citat illustrerar.

> Om vi hela tiden handlar upp konsulter så gör man sitt jobb och sedan försvinner man ut. Det är riskfyllt på lång sikt. Som kunskapsorganisation är det inte bra.

Med NPM blev granskning ett centralt styrinstrument

Under senare år har oönskade konsekvenser av den numera mycket omfattande efterkontrollen (granskning, tillsyn, revision, utvärdering, kvalitetssäkring, inspektion, certifiering med mera) av offentlig verksamhet allt oftare kommit att uppmärksammas och diskuteras. Begreppet audit society myntades redan 1997 av Michael Power, i Sverige talar vi ofta om granskningssamhället.[372] Granskningsverksamheten påverkar den offentliga sektorn på många olika sätt; här ska jag fokusera på granskningens konsekvenser för tjänstemannarollen, mer precist konsekvenser för de tjänstemän som blir granskade.

Granskningen föder misstro

Innan vi mer i detalj diskuterar konsekvenser för tjänstemannarollen finns det anledning att något fundera över själva behovet av granskning. Ett inte orimligt antagande är att ökad kontroll hänger samman med ett

---

[371] Kompetensrådet för utveckling i staten, s. 34 f.

[372] Se bl.a. Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Statlig verksamhet under lupp*, Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, Johansson, V. & Lindgren, L. 2013. *Uppdrag offentlig granskning*, Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red). 2013. *Staten och granskningssamhället*.

minskat förtroende för de organisationer som ska kontrolleras. Det är dock svårt att se att så är fallet för den svenska statsförvaltningen. Flertalet studier av förvaltningen, inte minst sådana där den svenska statsförvaltningen jämförs med förvaltningar i andra länder, visar på ett högt förtroende för svensk statsförvaltning. Nej, den ökade granskningen kan knappast bero på ett allmänt ökat misstroende mot svensk statsförvaltning. Betydligt troligare är att den är en konsekvens av det sätt som statsförvaltningen i dag styrs på. Styrmodeller av management- och marknadskaraktär förutsätter ett ökat fokus på granskning. Som Ivarsson Westerberg & Jacobsson påpekar går det knappast att legitimera sådana styrmodeller utan att samtidigt kunna visa att man har tillräcklig kontroll över utförarna.[373]

Även om utgångspunkten för granskningen inte är bristande tillit kan granskningen i sig bidra till att skapa en sådan brist. Tjänstemän som utsätts för en aldrig sinande ström av granskning måste rimligtvis känna att de styrande inte har fullt förtroende för deras arbete. Det finns dessutom ett självförstärkande drag i kontrollsystemen. När brister i utförandet har upptäckts, till exempel att vissa plandokument inte finns på plats, leder det inte sällan till krav på mer detaljerad kontroll, något som i sin tur gör att nya brister upptäcks, och så vidare. Konsekvensen blir att misstron ökar.[374]

Granskningen skapar räddhågsna tjänstemän

Granskning kan naturligtvis leda till positiva förändringar av verksamheten och då också ha positiva konsekvenser för den enskilda tjänstemannen. Men granskningen är administrativt krävande; underlag som granskarna kräver ska tas fram både före och efter granskningen.[375] Viktigare än detta är den psykologiska effekt som granskningen tycks få på de granskade. Den ständigt pågående granskningen skapar ängsliga

---

[373] Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. 2013. Vägen ut ur granskningssamhället, i Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.). *Staten och granskningssamhället*, s. 19.

[374] Se t.ex. Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr.1, s. 69.

[375] Se bl.a. Rövik, K-A. 2008. *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*, Ek, E. 2012, Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

och rädda tjänstemän. Tjänstemän som är mer fokuserade på att ta fram de ”rätta” granskningsbara dokumenten, än att utveckla sin kärnverksamhet. Det gäller att hålla ryggen fri, eller som en tjänsteman uttrycker det i en aktuell studie från Statskontoret – ”man får inte göra fel, det är viktigare än allt”.[376] Som bland annat Michael Power påpekar blir riskhantering en central aspekt i ett granskningssamhälle. En konsekvens av detta är att regelefterlevnad kommer i fokus för tjänstemännen. Det blir viktigare att följa fastlagda rutiner och rätt dokumentera än att använda sunt förnuft i situationer som kan uppfattas rymma ett mått av risk.[377]

Förvaltningsforskaren Emma Ek Österberg beskriver hur granskningen påverkar de granskade tjänstemännens rolluppfattning. Hon ger en bild av hur tjänstemännen kämpar med att förstå och göra granskningen meningsfull, även när det är mycket svårt att förstå användbarheten. Oron för skandaler finns dock hela tiden där. Rollen som granskad innebär att tjänstemännen identifierar sig som just granskade, internaliserar granskningslogiken och lär sig att se sin egen verksamhet genom granskarnas ögon, och agera därefter. Gränsen mellan att göra sig granskningsbar och att granska sig själv suddas ut.[378]

Granskningen bidrar till avprofessionalisering

Inom många offentliga verksamheter, som till exempel universitetsvärlden och sjukvården, har professionerna av tradition kollegialt kontrollerat sig själva. I granskningssamhället har denna frihet beskurits. I stället har de inordnats i en ekonomiadministrativ styrmodell där andra professioner står för granskningen och därmed delvis definierar kriterier för vad som är god praktik. Signalen är tydlig: vi litar inte längre fullt ut

---

[376] Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 95, jfr. Miller, P. & Rose, N. 2008. *Governing the present: administering economic, social and personal life.*

[377] Power, M. 2004. *The Risk Management of Everything – Rethinking the Politics of Uncertainty*, se även Lapsley, I. 2012. Shedding Light or Obfuscating? Audit in an NPM world, i Tria, G. & Valotti, G. (red.). *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Tranparency, Service and Leadership*, s. 13 ff.

[378] Ek, E. 2012, Ek Österberg, E. 2017. Undrar vad sjutton de ska hitta nu?, i *Organisation & Samhälle*, nr.1.

på professionernas egna bedömningar av hur arbetet ska bedrivas.[379] Utvecklingen kan i detta avseende sägas bidra till en avprofessionalisering av traditionella professioner.[380]

Sammanfattningsvis: NPM hotar statstjänstemannarollens grundläggande värden

Som jag har visat i detta avsnitt har managementiseringen och marknadiseringen som följt i spåren på NPM-ideologins segertåg inneburit ett reellt hot mot statstjänstemannarollens traditionella värden. Forskare har varnat för, och beskrivit, hur demokrati- och rättssäkerhetsvärden som objektivitet, saklighet, integritet och professionalitet har trängts tillbaka på bekostnad av mer ekonomiadministrativa värden. Jag har också visat att styrningen har tenderat att minska förtroendet för statstjänstemännen. Vidare att den har skapat en räddhågsenhet bland tjänstemännen. Det tycks ibland vara viktigare att ta fram de rätta (granskningsbara) dokumenten, än att ägna sig åt sin kärnverksamhet. Om något ändå går fel ska man kunna hålla ryggen fri och peka på att det finns en handlingsplan, en policy eller en riktlinje. Kreativitet och sunt förnuft får stå tillbaka för detaljerat dokumenterande och ängsligt regelföljande.

Dessa konsekvenser av NPM har också uppmärksammats i internationell forskning. Exempelvis beskriver en brittisk forskare redan 1999 konsekvenserna för brittisk statsförvaltning på följande sätt:

> (M)arketization, managerialism and organisational down-sizing in the public services have created a culture whose values (risk taking, short-term profits and efficiency gains) greatly threaten the existence of the public service ethos.[381]

---

[379] Se bl.a. Brante, T., Johansson, E, Olofsson, G. & Svensson, L.G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*, Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. & Stenlås, N. 2016. Professions under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr. 118:1, s. 123 ff., Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten*, Carr, F. 1999. The Public Service Ethos: Decline and Renewal? i *Public Policy and Administration*, vol.14, nr.4, s. 1 ff.

[380] Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014, s. 235 ff. Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. 2013, s. 11, Agevall, L. & Jonnergård, K. 2010. Vad är professioner? I Klasson, T. (red.). *Professioner i offentlig förvaltning – en lärobok för universitetets professionsutbildningar*, s. 114.

[381] Carr 1999, s.1. För liknande iakttagelser se t.ex. Horton 2006 och Salminen, A. & Mäntysalo, V. 2013. Exploring the Public Service Ethos, i *Public Integrity*, No. 15:2.

Vi kan således konstatera att de traditionella värdena förknippade med statstjänstemannarollen i dag utmanas av förändringar i samhället i stort och mer specifikt genom det sätt som förvaltningen styrs på. Hur dessa hot skulle kunna bemötas ska jag avslutningsvis diskutera.

Hur ska statstjänstemannarollen räddas?

Jag har i detta kapitel visat att den förvaltningspolitik som har bedrivits under de senaste tre decennierna hotar vissa grundläggande värden och beståndsdelar i statstjänstemannarollen. Om vi håller fast vid Lundquist terminologi är det demokrativärdena som har fått stå tillbaka på ekonomivärdenas bekostnad. Jag menar att den kanske viktigaste, och mest oroande, konsekvensen av denna utveckling är att den integritet som bör rymmas i statstjänstemannarollen har försvagats.

Modet och integriteten behöver stärkas

Förvaltningspolitiken har bidragit till att vi har fått fler räddhågsna statstjänstemän. Tjänstemän som hellre gömmer sig bakom de ”rätta” dokumenten än tänker självständigt inom de ramar som rollen ger dem. Samtidigt är det i dag kanske viktigare än någonsin att statstjänstemännen har mod och integritet och står upp för grundläggande värderingar som objektivitet, opartiskhet och saklighet. Vi ser i dag runt om i världen hur den liberala demokratin och rättsstaten hotas av auktoritära och populistiska strömningar. Vi ser också hur folkvalda politiker monterar ned demokratiska och rättsliga institutioner med hjälp av sin förvaltning och sina statstjänstemän. En sådan utveckling har vi lyckligtvis inte sett i Sverige. Men vi har sett hur höga chefstjänstemän gått vid sidan av lagen för att uppnå ekonomiska och andra mål, och vi har sett hur det rapporteras om allt fler korruptionsskandaler i staten.[382] Med en sådan utveckling är det viktigt att tjänstemännen har modet och integriteten att som demokratins väktare skydda demokratin och rättsstaten så som det formuleras i våra grundlagar. Det är ingen lätt uppgift. Statstjänste-mannen ska i sin roll balansera uppdraget att förverkliga regeringens politik, att försvara rättsstatens principer samt att ytterst företräda medborgarnas intresse. Det finns ett gammalt citat från en hög

[382] Sundström, G. 2019. ”Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv”, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96 (1), s. 57–72.

statstjänsteman som jag har haft anledning att flera gånger återkomma till. Trots det ålderdomliga språket ger det en bra bild av den komplexitet som rollen rymmer.

> Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet men på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala men självständiga ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda men på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa. Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning.[383]

Statstjänstemannens komplexa uppgift är att lojalt tjäna riksdag och regering, men också självständigt tillämpa gällande lag och samtidigt se till den enskildes bästa. Med Lennart Lundquists ord ska tjänstemännen lyda lagen, vara lojala mot sina överordnade och ta hänsyn till brukarna.[384]

Hur ska då modet och integriteten stärkas? Det finns flera åtgärder som kan tänkas stärka statstjänstemännens kollektiva självförtroende. Vissa är redan på gång, andra inte. Regeringen har tillsatt Tillitsdelegationen med syfte att förändra styrningen i riktning mot mer tillit och mindre av misstro och kontroll. Delegationen har lämnat flera betänkanden med förslag ägnade att åstadkomma detta. I ett tilläggsdirektiv har regeringen också gett Tillitsdelegationen i uppdrag att ta fram ett förslag på en gemensam obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda.[385] Vidare har regeringen under olika huvudmän under det senaste decenniet initierat kompetensutvecklingssatsningar inom det område som i dag benämns god förvaltningskultur.[386] Dessa initiativ kan bidra till att stärka den statliga värdegrunden och öka förståelsen bland statstjänstemännen för det unika i statstjänstemannarollen. Min uppfattning är dock att detta inte är tillräckligt.

---

[383] Citatet hämtat från Kompetensrådet för utveckling i staten 2011, s. 24.

[384] Lundquist 2012.

[385] Dir. 2019:6. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*.

[386] Ansvaret för sådan kompetensutveckling har legat på Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), Uppsala universitet, Värdegrundsdelegationen och numera Statskontoret.

För att statstjänstemannen ska kunna agera med självförtroende och mod – med ämbetsmannakurage – krävs det nog ett mer radikalt angrepp på de NPM-reformer som har skapat problemen. Inte minst bör regeringen, enligt min mening, överväga reformer som innebär att behovet av granskning och kontroll minskar. Den stora mängden kontroll, och den administrativa börda som följer därav, är ytterst en konsekvens av marknadiseringen och managementiseringen av den offentliga verksamheten. Frågan om offentlig verksamhet ska bedrivas i konkurrens på en marknad är starkt ideologisk och jag avstår därför från att här ha mer principiella synpunkter på den. En iakttagelse kan dock vara på sin plats angående marknadiseringen. När problem uppstår på de många avreglerade marknaderna, det gäller till exempel skola och äldrevård, tycks ökad granskning nästan alltid vara den självklara lösningen.[387] Det är just detta fenomen som i stor utsträckning kan förklara framväxten av granskningssamhället.

Managementiseringen är mindre politiskt laddad. Här menar jag att det går att genomföra flera förändringar. För att stärka integritet och självförtroende bland statstjänstemännen och därmed också bidra till att demokrativärdena får en starkare ställning i statstjänstemannarollen krävs, enligt min mening, ett antal åtgärder.

För det första måste tjänstemännen få känna att det är deras verklighet som styrningen utgår från. I dag utgår ofta styrningsinitiativen från en modell konstruerad ovanför deras huvuden, kanske lanserad av någon pigg konsult. Om tjänstemännen märker att deras egen verklighet är en utgångspunkt för styrningen borde deras självförtroende och integritet också stärkas.

För det andra bör det ställas krav på chefer på olika nivåer att hålla emot nya krav och pålagor som riskerar att minska utrymmet för statstjänstemännens professionella handlande.[388]

---

[387] Jacobsson m.fl. 2019.

[388] Dessa två förslag har jag ”lånat” från Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, s. 246 f. Deras förslag är inriktade mot att minska den administrativa bördan i förvaltningen, men jag menar att de också bidrar till att stärka statstjänstemannarollen.

För det tredje behöver statstjänstemännens autonomi stärkas. Beroendet av chefers gunst har ökat i spåren av managementiseringen. Ett sätt att minska detta beroende är att utnyttja personalpolitiken. Vill regeringen stärka statstjänstemännens autonomi och, som en följd, deras integritet måste den nog också spela en mer aktiv roll i personalpolitiken. En åtgärd från regeringen skulle kunna vara att ålägga myndigheterna att prioritera fast anställning (tillsvidareanställning) framför visstidsanställning.[389] Tryggare anställningsförhållanden gör det lättare att framföra kritik och visa civilkurage.

Vidare skulle regeringen kunna återta visst ansvar inom utnämningspolitiken. Det är inte självklart att myndighetscheferna efter eget bevåg ska kunna sätta samman sin ledningsgrupp av likasinnade. Förvaltningspolitiska kommissionen föreslog redan 1997 att regeringens utnämningsansvar, förutom myndighetschefer och överdirektörer, också skulle omfatta vissa avdelningschefstjänster.[390] Med tanke på att myndigheternas interna organisering skiljer sig mycket åt (det kanske inte finns avdelningar eller avdelningschefer) bör ett återförande av viss utnämningsmakt till regeringen utgå från tjänstens funktion, inte titel.

En annan en åtgärd som skulle stärka statstjänstemännens autonomi och integritet skulle vara att avveckla eller kraftigt inskränka den individuella lönesättningen i staten. Jag är medveten om att detta är ett orealistiskt förslag och att det finns många goda skäl för att inte angripa den individuella lönesättningen, men just för statstjänstemannarollens integritet är den individuella lönesättningen av ondo, genom att den ökar beroendet av chefens eller chefernas gunst.[391]

Ytterligare en åtgärd som skulle stärka tjänstemännens autonomi skulle vara att minska antalet chefer och chefsnivåer. Managementiseringen har

---

[389] Andelen visstidsanställda i staten är hög. Första kvartalet 2017 låg den på 23 procent för kvinnor och 26 procent för män. Motsvarande siffror inom det privata näringslivet var 20 respektive 11 procent (SCB. *Statistiska meddelanden. Kortperiodisk sysselsättningsstatistik. 1:a kvartalet 2017*).

[390] SOU 1997:57, s. 126.

[391] Se Lundquist 1998, s. 251. Lundquist argumenterar starkt för att regeringen bör återta ansvar inom personalpolitiken.

bidragit till att antalet chefer har ökat i förvaltningen (se Halls kapitel i antologin). Med fler chefer över sig finns det en uppenbar risk att den enskilde tjänstemannens autonomi minskar. På motsvarande sätt skulle plattare myndigheter med färre chefer kunna stärka autonomin.

Referenser

Agevall, L. & Jonnergård, K. 2010. Vad är professioner? I Klasson, T. (red.). *Professioner i offentlig förvaltning – en lärobok för universitetets professionsutbildningar*.

Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. & Stenlås, N. 2016. Professions under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr. 118:1.

Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten.*

Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change.*

Andersson, S. & Erlingsson, G. 2010. Förvaltningsreformer och korruptionsrisker, i Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. (red.). *Korruption, maktmissbruk, legitimitet.*

Brante, T., Johansson, E, Olofsson, G. & Svensson, L.G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*.

Carr, F. 1999. The Public Service Ethos: Decline and Renewal? i *Public Policy and Administration*, vol.14, nr.4.

Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg A. 2013. Förvaltningen och dess folk, i Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg A. (red.). *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen.*

Charron, N, Lapuente, V. & Rothstein, B. 2018. *Mapping the Quality of Government in Europe*. SIEPS report 2018:2.

Czarniawska, B. 1985. *Public Sector Executives – Managers or Politicians?* EFI Research Report.

Dir. 2019:6. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*.

Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

Ek Österberg, E. 2017. Undrar vad sjutton de ska hitta nu?, i *Organisation & Samhälle*, nr.1.

ESV 2014:43. *Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.*

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.

Horton, S. 2006. The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis, i *Public Policy and Administration*, vol.21, no.1.

Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red). 2013. *Staten och granskningssamhället*.

Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. 2013. Vägen ut ur granskningssamhället, i Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.). *Staten och granskningssamhället.*

Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Statlig verksamhet under lupp.*

Johansson, V. & Lindgren, L. 2013. *Uppdrag offentlig granskning*.

Kompetensrådet för utveckling i staten 2011. *I statens tjänst – en roll med många bottnar*.

Lapsley, I. 2012. Shedding Light or Obfuscating? Audit in an NPM world, i Tria, G. & Valotti, G. (red.). *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Tranparency, Service and Leadership*.

Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*.

Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?*).

Mellbourn, A. 1979. *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän.*

Miller, P. & Rose, N. 2008. *Governing the present: administering economic, social and personal life.*

Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr.1.

Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*.

Power, M. 2004. *The Risk Management of Everything – Rethinking the Politics of Uncertainty*.

Prendergast, C. 1999. The provision of incentives in firms, i *Journal of Economic Literature*, vol. 37.

RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Rothstein, B. 2018. Myndigheter att lita på. Den svenska demokratins grundbult, i Barrling, K & Holmberg, S. (red) *Demokratins framtid*.

Rövik, K-A. 2008. *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. 2013. Exploring the Public Service Ethos, i *Public Integrity*, No. 15:2.

SCB. *Statistiska meddelanden. Kortperiodisk sysselsättningsstatistik. 1:a kvartalet 2017*.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*

Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten*.

Statskontoret 2018. *Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur*.

Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

Sundström, G. 2019. ”Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv”, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(1), s. 57–72.

Van der Wal, Z., Graaf, de, G. & Lasthuizen, K. 2008. What´s Valued Most? Similarities and Differences Between the Organizational Values of the Public and Private Sector, i *Public Administration*, vol.86, no.2.

11 Förvaltningspolitikens organisering

Shirin Ahlbäck Öberg & Göran Sundström

Politik som organisation

I kapitel 1 redogjordes för den övergripande förvaltningspolitiska idéutvecklingen från 1980-talet fram till i dag. Där visades att en mycket stor del av det förvaltningspolitiska tänkandet, liksom ett stort antal konkreta beslut och åtgärder, har kretsat kring det styrningsparadigm som har kommit att kallas New Public Management (NPM) eller ”ekonomism”.[392] I kapitlen 2–10 har vi också kunnat se hur NPM har tagit sig uttryck inom skilda förvaltningspolitiska områden och vilka konsekvenser olika beslut och åtgärder har fått inom dessa områden.

En slutsats som kan dras från flera av dessa kapitel, och från förvaltningsforskningen i stort, är att många NPM-inriktade idéer och praktiker har visat sig vara problematiska och dessutom inte levt upp till sina egna reformanspråk.[393] Trots detta – och trots att riksdag och regering vid ett flertal tillfällen har efterlyst ett större mått av pragmatism och verklighetsförankring och understrukit betydelsen av verksamhets- och situationsanpassning – har alternativa idéer och synsätt haft svårt att göra sig gällande. Utrymmet för kritisk reflektion, lärande och nytänkande har varit begränsat. I stället har etablerade idéer och synsätt, vad avser synen

---

[392] Karlsson, T S. 2017. *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*, Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*, Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?).*

[393] Som framkommit i flera kapitel i denna bok har till exempel eftersträvad decentralisering snarare blivit till centralisering, avreglering till managementbyråkrati, effektivitet till ”pinnjakter”, den platta organisationen till stärkt hierarki på grund av fler chefer och fler ledningsnivåer, osv. Se även Diefenbach, T. 2009. ”New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’”, *Public Administration*, 87(4), s. 892–909 och Hood, C & Dixon, R. 2015. *A government that worked better and cost less?: evaluating three decades of reform and change in UK central government*.

på såväl problem som lösningar, präglats av robusthet och i stora delar till och med befästs ytterligare över tid.

Vi menar att detta i hög grad kan förklaras av det sätt på vilket förvaltningspolitiken har organiserats, där olika NPM-inspirerade idéer både har sprungit fram ur och genererat olika *organisatoriska arrangemang* i form av särskilda förvaltningsenheter, funktioner, professioner, författningar och andra formella dokument. Genom detta har idéerna inte bara institutionaliserats, eller ”fastnat”, på olika sätt i förvaltningen utan också fått förnyad kraft, vilket resulterat i fler NPM-inriktade idéer och åtgärder, som fött fler organisatoriska arrangemang, i ett slags självförstärkande process.[394]

I det här kapitlet tar vi således fasta på att förvaltningspolitiken – i likhet med alla andra politikområden – inte bara handlar om dess sakliga *innehåll* (om hur myndigheter ska styras, tjänstemän ska rekryteras, författningar bli mer begripliga, myndigheter bli mer serviceinriktade och så vidare) utan också om de *processer* där innehållet formas och genomförs. Genom ett processperspektiv fokuseras frågor om den organisering och det maktspel som präglar politikområdet. Eftersom förvaltningspolitik är en ”politik på tvären”[395] berör den många olika typer av aktörer, vilket öppnar för många konfliktytor. Samtidigt riktas inte förvaltningspolitiska idéer och åtgärder direkt mot det substantiella innehållet inom olika sakpolitiska områden, såsom miljö, utbildning och kultur, utan mot alla dessa politikområdens organisation, arbetssätt, resurser och personal. Utifrån ett medborgarperspektiv är förvaltnings-politiken därför mer indirekt, där effektkedjorna många gånger är både långa och oklara. Det gör också att det kan vara svårt att skapa engagemang för förvaltningspolitiken hos politikerna, vilket märks i att NPM-idéerna har anammats tämligen okritiskt av båda regeringsblocken, med följden att intresset av att ställa motparten till svars för de problem som följt av den förda politiken varit begränsat. Med undantag för de fackliga organisationerna (som främst bevakar arbetsmiljöfrågan) lyser

---

[394] Se Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*.

[395] Häggroth, S. 1990. Politik på tvären, i Häggroth, S., Birgersson, B-O., Bäck, H. & Bladh, A., *Stat och kommun i förvandling: Fyra uppsatser tillägnade Gunnar Wallin*.

också intresseorganisationerna med sin frånvaro inom detta politikområde. En följd av detta är att förvaltningspolitiken på en och samma gång kan beskrivas som bred och öppen (berör många) och snäv och sluten. Reformatörerna utgörs typiskt av en begränsad krets av huvudsakligen tjänstemän.[396]

I det följande ska vi (avsnitt 2) närmare diskutera hur NPM-idéer om marknadisering och företagisering har befästs i statsförvaltningen, genom att visa hur centralt placerade aktörer dels har skapat olika organisatoriska arrangemang som utgår från och främjar idéerna, dels har avstått från att skapa arrangemang som skulle kunna ge plats för och främja andra idéer. I ett avslutande avsnitt (avsnitt 3) ska vi diskutera hur regeringen skulle kunna gå till väga för att bryta den närmast hegemoniska ställning som NPM-idéerna har fått i staten och skapa en mer pluralistisk och reflekterande förvaltningspolitik.

Vårt huvudsakliga budskap är att NPM-idéerna är djupt inorganiserade i staten och att denna organisering ger de aktörer som arbetar med och förespråkar dessa idéer en stark maktposition och att nya idéer om styrning och organisering, vilka de än månde vara, kräver en medveten och genomtänkt organisering, dels för att sådana nya idéer alls ska kunna växa fram, dels för att idéerna ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.[397]

NPM och de organisatoriska arrangemangen

Av denna antologis inledningskapitel framgick att den tidiga förvaltningspolitiken präglades av viss bredd. Idén var inte bara att effektivisera förvaltningen och genomföra besparingar utan också att demokratisera den genom att göra den mer medborgartillvänd. Visserligen lyfte den borgerliga regeringen tidigt fram omprövning som ett förvaltningspolitiskt ledord, men omprövningen handlade

---

[396] Sundström, G. 2014. Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors.*

[397] Pollitt, C. 2001. Convergence: The Useful Myth?, i *Public Administration*, 79 (4), s. 933–947.

huvudsakligen om att förnya befintliga verksamheter och omfördela resurser mellan olika offentliga verksamheter.

Även socialdemokratin kom att problematisera den offentliga sektorn på ett nytt sätt. När partiet återerövrade regeringsmakten 1982 stod frågan om förvaltningens legitimitet högt på dagordningen. Partiet ville undvika att förvaltningen blev ett politiskt slagträ i kommande valdebatter (som den hade varit i 1976 års valrörelse) och inrättade 1983 ett särskilt departement, Civildepartementet, för förvaltningspolitiken. Förnyelse blev nu ett förvaltningspolitiskt ledord, där det gällde att ”ersätta den gamla myndighetskulturen med modern servicekultur”.[398] Medborgarna skulle ges ökade möjligheter att påverka inriktningen och arbetssättet inom all offentlig verksamhet samtidigt som verksamheterna bättre skulle anpassas till brukarnas krav.[399] Idén var att genom förnyelse och omprioriteringar *förhindra* ett tillbakadragande av staten. I det s.k. Förnyelseprogrammet – det första förvaltningspolitiska programmet av en svensk regering – är denna bevarandeambition tydlig. Även om det i programmet talas om behovet av ett ”ständigt rationaliseringsarbete” och ”aktiv uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet”[400] talas det också om den ”offentliga sektorns utbyggnad”.[401] Marknadiseringar skulle undvikas.

Omfördelningen av resurser inom den offentliga verksamheten och effektivisering av den offentliga sektorn blev därmed en viktig uppgift bland annat för att *undvika en privatisering* av viktiga samhälleliga verksamheter.[402]

---

[398] Wockelberg, H. 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, s. 79.

[399] Skr. 1984/85:202. *Den offentliga sektorns förnyelse*, s. 8 f. Se även SOU 1984:83 och SOU 1984:84.

[400] Skr. 1984/85:202, s. 7.

[401] Skr. 1984/85:202, s. 7. Se även prop. 1987/88:150, bil. 1, s. 69 och Statskontoret 1996:15. *Staten i omvandling*, s. 93.

[402] Skr. 1984/85:202, s. 7.

Från mitten av 1980-talet kan vi dock tydligt se hur detta grundläggande värn om offentlig sektor och idéerna om demokrati och service får ge vika för NPM-inriktade idéer med fokus på besparingar och effektivitet. Det förvaltningspolitiska tänkandet och beslutsfattandet blir snabbt allt smalare och alltmer detaljerat, och inriktat på frågor om marknader och management. På ett helt annat sätt än tidigare började nu den offentliga sektorn att ifrågasättas i grunden, vilket skapade utrymme för en ny ledningsmodell för offentlig verksamhet modellerad efter det privata näringslivet.

Denna förvaltningspolitiska gir sammanhänger i hög grad med att Finansdepartementet från denna tid tog ett allt starkare grepp om förvaltningspolitiken. Finansdepartementets ledning menade att Civildepartementet ”alltför ofta flummade omkring med sitt tal om brukarmedverkan och serviceanda” och att förvaltningspolitiken behövde bli betydligt djärvare och inriktad på att i grunden ompröva och effektivisera förvaltningen.[403] I sina memoarer skriver dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldt (s) om denna tid:

> Många trodde att socialdemokratin, med sitt speciella förhållande till den offentliga sektorn och dess anställda, hade en unik förmåga att genom vackert tal göra om gamla myndighetssystem till en både effektiv och kvalitativt avancerad, modern servicefunktion. Att det i åtskilliga fall krävdes både konkurrens och ekonomiska incitament ville man under lång tid inte erkänna.[404]

I det långa loppet hade Civildepartementet inga möjligheter att stå emot Finansdepartementet, som hämtade kraft i det nyliberala tankegods som höll på att ta ett allt fastare grepp om samhället och som spreds av mellanstatliga organisationer som OECD och Världsbanken och av olika ”think tanks” och vetenskapliga institut.[405] Idéerna letade sig in i staten, inte bara via Finansdepartementet självt – där den så kallade kanslihushögern huserade – utan också via Riksbanken och

---

[403] Feldt, K-O. 1991. *Alla dessa dagar: i regeringen 1982–1990*, s. 339 och s. 41.

[404] Feldt 1991, s. 340.

[405] Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic States*, Hansen, H. K., Salskov-Iversen, D. & Bislev, S. 2002. ”Discursive globalization: Transnational discourse communities and New Public Management”, i Ougaard, M. & Higgott, R. (red.). *Towards a Global Polity*.

organisationer som SAF och Timbro.[406] Ansvaret för förvaltningspolitiken flyttades nu successivt över från Civildepartementet till Finansdepartementet, en flytt som fullbordades i samband med regeringsskiftet 1991.[407] Innehållsmässigt skedde nu mycket stora och snabba skiften i förvaltningspolitiken. Reformerna handlade dels om marknadisering, dels om företagisering. Dessa båda typer av reformer kom att drivas och befästas av delvis olika aktörer och organisatoriska arrangemang.

Marknadiseringen

Marknadiseringen tog avstamp i etablerandet av ”en ny stabiliseringspolitisk regim”.[408] Innebörden var att den ekonomiska politik med keynesianska förtecken som Sverige hade fört under efterkrigstiden övergavs under senare delen av 1980-talet genom att såväl valuta- som kreditmarknaderna avreglerades. Regeringen deklarerade nu att den tänkte bekämpa inflationen och inte längre försöka motverka en uppgång i arbetslösheten med generell efterfrågestimulans.[409] I samma veva beslutade regeringen om en renodling av staten.[410] Således bestämde den att konkurrensutsatt affärsverksamhet utanför affärsverkssektorn skulle bedrivas i bolagsform och att beställarrollen skulle separeras från producentrollen och entreprenader prövas som alternativ till offentlig regi. Arbetet skulle inriktas mot omprövning av verksamhet, nya finansieringsformer och ökad konkurrens. Det som eftersträvades var en

---

[406] Boréus, K. 1994. *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*, Svensson, T. 2001. *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980–2000*, Svensson, T. 1996. *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. Rapport till ESO 1996:37. Berg, A. 1999. *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994*.

[407] Sundström 2003 s. 255 f., 284.

[408] Andersson, A. m.fl. 2017. *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*, kap. 2.

[409] Prop. 1990/91:39 *om den ekonomiska politiken på medellång sikt*, s. 13 f. Några år senare beslutade Riksbanken att inflationsmålet från och med 1995 skulle vara 2 procent, +/- 1 procentenhet. En siffra som fortfarande gäller.

[410] Prop. 1989/90:100, bil. 2. *Budgetproposition.*

mindre stat, koncentrerad till det som kom att kallas ”kärnverksamheterna”.[411]

Under slagordet ”valfrihetsrevolution” började nu – och i stegrad takt efter regeringsskiftet 1991 – allehanda marknader att avregleras och offentliga monopol upplösas. Först skedde det inom det infrastrukturella området (järnvägar, buss, el, taxi, post, telefoni och inrikesflyg), men snart därefter även inom vård, skola och omsorg.[412] Parallellt började staten också att upphandla allt fler varor och tjänster på marknaderna. Som framgår av kapitel 5 har upphandlingen kommit att omfatta allt ifrån byggnationer, prospekteringar och planeringsarbeten, via internutbildningar, organisations- och ledarskapsexpertis till utredningshjälp kring enskilda beslut. Sammantaget innebar denna förvaltningspolitik att konkurrens blev den överordnade och självklara samordningsmekanismen i samhället.[413] För att citera den socialdemokratiska regeringens konkurrenspolitiska proposition, som alltjämt bildar grund för svensk konkurrenspolitik, från år 2000: ”Det är uppenbart att marknads- och konkurrensmodellen är helt överlägsen andra ekonomiska system när det gäller att skapa välstånd, tillväxt och förnyelse.”[414]

Noterbart är att detta ekonomisk-politiska paradigmskifte av många bedömare anses ha ägt rum utan någon ordentlig politisk diskussion och beredning. Exempelvis blev avregleringarna av valuta- och kreditmarknaderna mycket tidigt avpolitiserade och omvandlade till ett slags ekonomisk-administrativa ärenden, ämnade för tjänstemän och experter på främst Finansdepartementet och Riksbanken.[415] Dessa centrala organ kom även att flankeras av ett antal höga tjänstemän i affärsverk och

---

[411] Andersson m.fl. 2017, kap. 2.

[412] Andersson m.fl. 2017, kap. 2.

[413] Pierre, J. 1999. *Marknaden som politisk aktör*, s. 13. Rapport till Demokratiutredningen, SOU 1999:131.

[414] Prop. 1999/2000:140. *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, s. 46.

[415] Svensson 1996, Strandberg 1999. ”Ekonomisk politik som demokratiskt problem”, i Amnå, E., (red.). *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83.

myndigheter.[416] Det fanns bland denna grupp av politiker och tjänstemän ett tydligt drag av nödvändighetsretorik; besluten utmålades som de enda möjliga, vilket politiskt tog sig uttryck i paroller som ”den enda vägens politik”.[417] Den ekonomisk-teoretiska bas som besluten vilade på utgick förvisso också mycket från en nödvändighetsretorik. Enligt statsvetaren Torsten Svensson fanns det klara tendenser till grupptänkande i processen, där en maktelit, genom avskildhet, oberoende och teoretisk-ideologisk samsyn, bekräftade varandras idéer om vad som behövde göras.[418] Den långtgående samsynen medförde att politiska diskussioner och beredningar ansågs överflödiga. Detta blir tydligt i 2003 års Regelutredning, som angående denna brytningstid skriver:

> Det går enligt Regelutredningen inte att knyta liberaliseringen till någon särskild regering, utan den var en process som pågått under en lång period med olika regeringar. Liberaliseringsprocessen har präglats av s.k. *muddling through*, dvs. steg-för-steglösningar. Det finns ingen enskild utredning, inget programdokument, ingen proposition eller något riksdagsbeslut till vilket liberaliseringen av marknaderna kan härledas.[419]

Marknadiseringsidéerna har kommit att inordnas i staten genom en rad organisatoriska arrangemang. Exempelvis har det inrättats ett antal idébärande *myndigheter* som givits en mycket stark ställning i syfte att bevaka och främja idéerna om marknader och konkurrens. Ett exempel är den oberoende ställning som Riksbanken erhållit och som fått räntebesluten att framstå som helt opolitiska.[420] Konkurrensverket är ett annat exempel, som med sin vision ”Välfärd genom väl fungerande marknader” inte bara har att övervaka att konkurrenslagarna följs utan också allmänt verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig

---

[416] Lundqvist 2003, s. 129, Berg 1999, Ottosson, J. & Andersson-Skog, L. 2013. *Stat, marknad och reglering i ett historiskt perspektiv*. Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2013:3. Rolfer, B. 2008. *Stat till salu. Om försäljning, bolagisering, privatisering och nedskärning.*

[417] Bildt, C. 1994. *Den enda vägen*, Andersson m.fl. 2017, s. 45–51. Diefenbach 2009.

[418] Svensson 1996, s. 143–150.

[419] SOU 2005:4, s. 151.

[420] Prop. 1997/98:40. *Riksbankens ställning*. von Sydow, G. 1998. *Riksbanken och demokratin.*

verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Myndigheten ska även lämna förslag till konkurrensutsättning och uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling.[421]

Konkurrensverket får anses vara statens främsta marknadsövervakare, men det är långt ifrån ensamt i sitt uppdrag. Andersson och kolleger beräknar att runt en fjärdedel (cirka 50) av de statliga myndigheter som fanns åren 2011–2012 hade till huvuduppgift att påverka marknaderna. För flertalet av dessa ”marknadsmyndigheter” handlade uppdraget om att på olika sätt värna, stötta, utveckla och bygga marknader.[422]

Marknadsidéerna är också inorganiserade i staten genom olika typer av generella *författningar*. Dagens konkurrenslagstiftning, som växte fram under början av 1990-talet med EU:s konkurrensreglering som grund, torde vara mest betydelsefull.[423] Den förbjuder som huvudregel såväl statsstöd och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag samt missbruk av marknadsmakt av företag med dominerande ställning. Lagen om offentlig upphandling[424] och lagen om valfrihetssystem[425] är också en del av konkurrenslagstiftningen. Denna nya lagstiftning har lett till att den i Sverige sedan länge använda ”pragmatiska samarbetsmodellen” – som innebar att varje enskilt konkurrensärende prövades i politiska processer utifrån dess samhällsekonomiska konsekvenser (vilket innebar att exempelvis en kartell kunde tillåtas) – har övergivits. Den har i stället ersatts av en ”legalistisk förbudsprincip” med fasta spelregler baserad på teoretiska modeller hämtade från de juridiska och ekonomiska

---

[421] *Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.*

[422] Tydliga exempel är Finanspolitiska rådet, Marknadskontrollrådet, Finansinspektionen, Kommerskollegium, Boverket, Swedac, Konsumentverket, Tillväxtverket och Energimarknadsinspektionen (Andersson m.fl. 2017, kap. 3).

[423] Prop. 1992/93:56. *Ny konkurrenslagstiftning*.

[424] SFS 2007:1091.

[425] SFS 2008:962.

vetenskaperna, där ärendena i händelse av konflikt avgörs i juridiska processer där EG-domstolen har sista ordet.[426]

Dessa författningar och myndigheter för marknadiseringen har också åtföljts av olika *styrdokument*. Exempelvis finns det sedan 1994 generella direktiv för kommittéer och utredare som innebär att hela det offentliga åtagandet som utreds ska prövas förutsättningslöst.[427] För detta ändamål har det även tagits fram ett slags manual.[428]

Marknadiseringen har också fått kraft genom att man inom staten mer allmänt har börjat *prata* om förvaltningen på ett nytt sätt, ett prat som påverkar synen på såväl vem man som statsanställd är (identiteter) och vad man kan och bör göra (rolluppfattningar). Från att tidigare ha beskrivits som verkandes i medborgarnas tjänst har statsförvaltningen alltmer kommit att beskrivas som verkandes även i näringslivets tjänst. Utvecklingen avspeglas i titlarna till de (enda) två fullödiga förvaltningspolitiska propositioner som svenska regeringar har skrivit. Den första, utarbetad av en socialdemokratisk regering 1998, heter *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst,*[429] medan den andra, skriven av Alliansregeringen 2010, heter *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*[430] I titeln lyfts här således ett sakpolitiskt värde – tillväxt – upp jämsides med traditionella förvaltningspolitiska (process)värden som demokrati och delaktighet. Att förvaltningen i ökad utsträckning skulle arbete i företagens och marknadernas tjänst var i själva verket ett huvudbudskap i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Överlag pratas det mycket mer om marknader och företag i denna proposition än i 1998 års,[431] och det

---

[426] Andersson m.fl. 2017; Lundqvist, T. 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur.*

[427] Dir. 1994:23. *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden*, Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*, avsnitt 7.2.

[428] Ds 1994:53. *Motiv för offentliga åtaganden*.

[429] Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

[430] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

[431] I 1998 års förvaltningspolitiska proposition nämns ordet ”marknad” endast 15 gånger (eller 0,15 ggr/sida) och ordet ”företag” 45 gånger (0,45 ggr/sida). För 2010 års förvaltningspolitiska proposition är motsvarande siffror för ”marknad” 116 (0,42) och ”företag” 206 (0,74) (Andersson m.fl. 2017 kap. 2).

finns även explicita skrivningar som uttrycker denna ambition, till exempel: ”Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning”.[432]

Företagiseringen

De tendenser till grupptänkande som präglade beslutsprocesserna bakom marknadiseringen är också framträdande för beslutsprocesserna bakom företagiseringen. Dock var det delvis andra aktörer som från början drev dessa frågor. I centrum stod Finansdepartementet och dess budget-avdelning, som beledsagades av regeringens stabsmyndigheter, främst Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret. Mycket tidigt tog dessa tre ett starkt grepp om styrningsfrågorna i staten.[433] Under 1970- och 1980-talen bedrev de ett intensivt arbete med syfte att skapa ett heltäckande styr- och kontrollsystem i linje med de idéer som resultatstyrningen bygger på. Idéerna, som de hämtade från USA, gick under beteckningen programbudgetering.[434] I svensk tappning gavs styrmodellen namnet ”Statens Ekonomiadministrativa system” (SEA). Senare skulle den ändra namn till ”mål- och resultatstyrning” och slutligen till resultatstyrning (se kapitel 1).

Genom att arbeta mycket nära varandra och genom att ansvara för såväl utredning och utveckling som genomförande och utvärdering av styrmodellen kunde RRV, Statskontoret och Finansdepartementets budgetavdelning fullständigt kontrollera utvecklingen. Studier visar att dessa aktörer avstod från att inrätta institutionella arrangemang som hade kunna medföra en mer dynamisk och reflekterande miljö.[435] Kritiska röster från tjänstemän både i och utanför stabsmyndigheterna, liksom forskare, stängdes ute. Desto mer kom de drivande tjänstemännen att umgås med likasinnade kolleger från andra länder på konferenser och

---

[432] Prop. 2009/10:175, s. 33.

[433] Sundström 2003.

[434] SOU 1967:11–13.

[435] Sundström 2003, Lindström, S. 1996. *Kon blåste först*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. PM 970404, Lindström, S. 1997. ”Att kunna hålla de andra krafterna stången”, i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:15.

symposier.[436] Några adekvata återkopplingsslingor för insamling av erfarenheter från ”fältet” om hur styrmodellen fungerade i praktiken byggdes inte heller upp. Försöksverksamheter permanentades ofta redan innan de hade slutförts och svårigheter som uppdagades i utvärderingar togs konsekvent till intäkt för att ansträngningarna att genomföra styrmodellen borde öka. Överlag har andra styrformer än de ekonomiadministrativa negligerats. Frågor om organisering, reglering, granskning, samordning, rekrytering, kompetensutveckling med mera har i hög grad organiserats ut ur förvaltningspolitiken, dels genom att delegeras till myndigheterna, dels genom att över huvud taget inte betraktas som styrformer.

Att reformatörerna har haft en smal syn på styrning blev tydligt när RRV renodlades 1997 och dess utvecklingsverksamhet bröts ut genom bildandet av Ekonomistyrningsverket (ESV). Genom att skapa ett *Ekonomi*styrningsverk tydliggjordes ekonomistyrningens primat. Andra styrformer ansågs uppenbarligen inte behöva någon myndighet. Reformatörernas begränsade syn på styrning märks också i den omtalade och vitt spridda ELMA-utredningen från 1995 som hade till uppgift att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrningen. Utredningen skrev: ”Utan återrapportering, information, dialog, revision, andra externa granskningar och sanktioner riskerar styrningen att urholkas. *Förvaltningen blir då ostyrd.*”[437]

Sammantaget kom de myndigheter (och personer) som under 1990-talet och en bit in på 00-talet ansvarade för företagiseringen i allmänhet och resultatstyrningen i synnerhet att bilda en liten, sluten och homogen grupp. Det uppstod klara tendenser till grupptänkande.[438] Omvandlingstrycket har varit svagt, med följden att de inblandade har hamnat i kompetensfällor, det vill säga de har blivit allt duktigare på att göra det

[436] Lerdell & Sahlin Andersson 1997.

[437] Ds 1995:6. ELMA. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*, s. 14, vår kursiv.

[438] Sundström 2003.

som de har gjort tidigare, trots att det inte gett några entydiga positiva resultat. Samtidigt har stimulansen att göra något annat avtagit.[439]

Företagiseringsidéerna kom dock inte bara att organiseras in i staten genom dessa ansvariga *myndigheter*, utan dessa utvecklade också en rad idébärande *dokument*. Utvidgningen av regleringsbreven med en verksamhetsdel kring 1990, där mål, resultatkrav och återrapporteringskrav kunde anges, blev särskilt betydelsefull. Betydelsefulla blev även de myndighetsspecifika årsredovisningar som infördes under 1990-talet, med dess resultatanalyser, balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och så vidare. Myndigheterna ska även regelbundet utforma budgetunderlag, riskanalyser, verksamhetsplaner med mera. Allt finns angivet i den så kallade EA-boken som ESV ger ut varje år. Till detta kommer också ett stort antal vägledningsdokument och handböcker för hur man genomför och redovisar olika enskilda ekonomiadministrativa aktiviteter.

Kopplat till dessa dokument finns även en omfattande *informations- och utbildningsverksamhet*. Det handlar om riktade insatser om hur nya ekonomiadministrativa dokument ska utformas, men även om mer löpande utbildningar avseende olika EA-aktiviteter som ESV ansvarar för. ESV anordnar även de så kallade ESV-dagarna varje år och en årligt återkommande controllerdag. För många av dessa aktiviteter finns det också särskilda *författningar*, såsom budgetlagen (2011:203), förordning (2000:605) om årsredovisning och budget (FÅB), anslagsförordningen (2011:223), kapitalförsörjningsförordningen (2011:2010), avgiftsförordningen (1992:191), förordning (2006:1228) om internrevision, förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) och lag (2002:1022) för revision av statlig verksamhet.

Stabsmyndigheterna bedriver även en betydande *granskningsverksamhet* för att säkerställa att myndigheterna följer de ekonomiadministrativa påbuden. Exempelvis revideras myndigheternas årsredovisningar av Riksrevisionen. Det har också införts särskilda EA-värderingar, där ESV årligen mäter hur väl myndigheterna efterlever ekonomiadministrativa

---

[439] Levitt, B. & March, J. G. 1988. Organizational Learning, i *Annual Review of Sociology.* 14, s. 319–340.

krav. För att möta alla dessa krav har *varje enskild myndighet tvingats bygga upp ekonomiadministrativ kapacitet*. Som tidigare kapitel i denna antologi visar har myndigheterna omorganiserats och skapat särskilda enheter, funktioner och tjänster för att hantera alla krav. I detta arbete har många myndigheter sett sig nödgade att anlita managementkonsulter.[440]

Precis som när det gäller marknadiseringen har företagiseringen tagit sig uttryck i att det *pratas* på ett nytt sätt i och om förvaltningen, något som har påverkar de statsanställdas identiteter och rolluppfattningar. Företagiseringen har inneburit att staten hämtat in en hel begreppsapparat från näringslivet och managementlitteraturen, med sådant som ledarskap, resultatkrav, produktionsmål, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer och – som Tom Karlsson diskuterar i kapitel 4 i denna bok – kunder. Innebörden är att det offentliga omformuleras i privatsektorns termer och att vi får en tjänstemannakår med minskande mogenhet i förståelsen av de etisk-moraliska och demokratiskt grundade värden som finns inbyggda i begreppet offentlig förvaltning (se kapitel 10).[441]

Sammanfattningsvis har NPM-idéerna inorganiserats i staten på en rad olika sätt. Det är inte så att all denna organisation i form av myndigheter, författningar, dokument och så vidare är onödig. Det är inte vårt argument. Argumentet är i stället att idéerna i långa stycken har organiserats in på ett okritiskt sätt. Reformerna har inte följt samma modell för beslutsfattande som andra stora reformer baserade på ”social ingenjörskonst”, det vill säga att man genomför större reformer först efter att ha skaffat sig ett kunskapsunderlag där fördelar vägs mot nackdelar, och där det genomförs regelrätta konsekvensanalyser och därefter ordentliga förutsättningslösa utvärderingar. I förvaltningspolitikens fall är det uppenbart att reformatörerna kalkylerade med vinster (ökad effektivitet, högre kvalitet), men inte med några kostnader. Den administration som omgärdar företagiseringen och marknadiseringen är dock inte gratis – tvärtom. Reformerna stöper också på ett genomgripande sätt om innehållet i de statsanställdas professionella arbete. Detta har inte bara

---

[440] Se även Crouch, C. 2003. *Commercialization or Citizenship: Education policy and the future of public services* och Crouch, C. 2004. *Post Democracy*.

[441] Gawthorp, L. C. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*, Diefenbach 2009, Lundquist 2012.

lett till fragmentering, suboptimeringar och en allmän försummelse av demokrativärdena i vårt offentliga etos när myndigheterna börjat ”leka butik”, där egna mål och resultatkrav och kunders behov överordnas allt annat (se kapitel 10).[442] En ständig jakt på besparingar och resultat – i syfte att effektivisera verksamheter – har också inneburit att de anställda har fått ägna alltmer tid åt att göra sig transparenta, självdokumenterande och återkopplande, och detta har inte sällan trängt undan arbetet med myndighetens kärnverksamhet. Externt formulerade granskningskriterier kommer också ibland i konflikt med yrkesutövarnas professionella bedömning om vad som utgör väl utfört arbete.[443] NPM-reformerna har alltså haft en rad negativa konsekvenser för de offentliganställda, vilket också internationell forskning visar.

> Empiriska resultat visar upprepade gånger och konsekvent att NPM:s påverkan på anställda och kulturen i offentliga organisationer omfattar en hel uppsättning av negativa psykosociala och organisatoriska effekter, som ökad stress, sjukdom, låg moral, sjunkande arbetstillfredsställelse och -motivation, alienering, fruktan, bitterhet, förskjutning av intellektuella effekter genom att införa kontroller, ett etos av konkurrens, motsättningar och straff, liksom slösaktiga, stressande, överbyråkratiska och dyra kontrollprocedurer, ökade spänningar, mer misstro mellan människor, former av symboliskt våld och institutionell mobbning, ett hårdare arbetsklimat, ett osynligt nät av managementmakt och dominans.[444]

Vi står alltså inför en situation där nedläggningshot, samvetsstress, dålig arbetsmiljö, sviktande yrkesstolthet med mera riskerar att leda till

---

[442] Diefenbach 2009, Jos, P. H. & Tompkins M. E. 2009. Keeping It Public. Defending Public Service Values in a Consumer Service Age, i *Public Administration Review*, 69, s. 1077–1086, de Graaf, G. & Hubert, L. 2008. Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, i *Public Administration Review*, 68, s. 640–653, Agevall, L. 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management.*

[443] Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L. G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*, s. 172 ff, Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. & Stenlås, N. 2016. Professions under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift* 118:1, s. 93–126, Statskontoret 2016.

[444] Diefenbach 2009, s. 905, vår översättning. Se även Olsen, J.P. 2015. Maybe it’s time to rediscover bureaucracy?, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), s. 1–24 och Hood & Dixon 2015.

bemanningsproblem inom centrala delar av staten.[445] Rapporterna om svårigheter med att rekrytera eller att behålla personal inom viktiga samhällssektorer utgör en central men länge försummad förvaltningspolitisk fråga.[446]

Vad göra?

Som diskuteras i kapitel 2 i denna bok ägnar regeringar ofta betydande tankemöda åt hur olika politikområden ska vara organiserade – vilka myndigheter som ska inrättas och hur de ska positioneras gentemot regeringen och olika offentliga och privata aktörer. Ambitionen är att skapa pluralism och idéutbyten som kan hjälpa myndigheter att inte fastna i gamla hjulspår, utan i stället upprätthålla en orienterings- och anpassningsförmåga som gör att de på ett informerat och reflekterande sätt kan följa med i utvecklingen och se hur de problem de har att hantera, liksom möjliga lösningar på problemen, förändras över tid.

Vår poäng är att även det förvaltningspolitiska området måste organiseras så att det uppstår orienterings- och anpassningsförmåga bland de departementsenheter och myndigheter som har ett övergripande utvecklingsansvar för förvaltningspolitiken. Den förmågan har under lång tid varit svagt utvecklad. Egenskaper som kritiskt och brett reflekterande, lärande och nytänkande uppträder emellertid inte med automatik utan måste just organiseras fram. Vi ska avslutningsvis peka på några konkreta åtgärder som vi menar att regeringen behöver vidta för att stärka den här typen av egenskaper på det förvaltningspolitiska området.

---

[445] Se t.ex. Svenska Dagbladet, Brännpunkt (2015), *De mest lämpade flyr domaryrket*, SOU 2017:85, Polisens årsredovisning 2018, s. 72: ”Rekryterings- och bemanningsarbetet har inte kunnat möta verksamhetens behov i form av volymer. Dessutom har utbildningsplatserna vid grundutbildningen inte kunnat fyllas.” Rekryteringsproblemen på den kommunala sidan vad gäller skola, vård och omsorg är kända, och visar på samma problematik.

[446] Studier visar att chefer i svensk offentlig förvaltning, särskilt kvinnor, har en påfallande hög rörlighet och att den främsta orsaken till att chefer slutar efter kort tid är ”organisatoriska förutsättningar” (Stengård, J. m.fl. 2013. *Chefers rörlighet i offentlig sektor*. Göteborgs universitet, ISM-rapport 12). För en liknande internationell analys se Cregård, A. m.fl. 2017. Voluntary turnover among public sector managers: A review, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21 (2), s. 89–114.

Se över hur de myndigheter som ansvarar för förvaltningspolitiken är organiserade!

I dag saknas det en myndighet med ett övergripande och samlat ansvar för förnyelse- och metodutvecklingsarbete inom förvaltningspolitiken. Som vi har visat ovan finns det myndigheter som ansvarar för vissa avgränsade förvaltningspolitiska frågor, rörande konkurrens- och ekonomifrågor (ESV, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten), men även rörande stöd- och serviceverksamhet (Kammarkollegiet och Statens servicecenter), arbetsmiljö (Arbetsmiljöverket), arbetsgivarfrågor (Arbetsgivarverket), jämställdhet (Jämställdhetsmyndigheten) och digitalisering (Myndigheten för digital förvaltning). Statskontoret kom under 00-talet att omvandlas till en renodlad utvärderingsmyndighet.[447] Från 2013 har emellertid Statskontoret tilldelats ett allmänt utvecklingsmandat.[448] Resurserna som har lags på denna verksamhet är dock små; endast 2,9 procent av myndighetens resurser 2018 gick till området ”Utveckling av förvaltningspolitiken”.[449]

Vi menar att det finns stor anledning att fundera över varför vi har just ett Ekonomistyrningsverk. Inte för att ekonomistyrningen skulle vara oviktig utan för att det finns en rad andra styrningsfrågor utöver de ekonomi-administrativa som kräver uppmärksamhet, begrundande, stöd och utveckling. Det visar inte minst de olika kapitlen i denna antologi. Det handlar inte bara om andra interna styrformer – som hur myndigheterna ska organiseras, regleras, granskas, bemannas och kompetensförsörjas – utan också om statens relation till regioner och kommuner, företag och civilsamhället. Vi ser det som angeläget att på central nivå organisera fram en stärkt kapacitet att reflektera över, och bedriva ett utvecklings-arbete kring, alla dessa frågor. Detta för att på ett bättre sätt kunna bistå politiska och administrativa beslutsfattare på olika nivåer och inom olika

---

[447] SOU 2005:32 och SOU 2008:22. Reformen ska ses mot bakgrund av att regeringen, genom riksrevisionsreformen 2003, blev av med sitt eget revisionsorgan.

[448] Statskontoret ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken, bl.a. genom att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling och bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling, särskilt den strategiska kompetensförsörjningen och arbetet för en god förvaltningskultur i staten (*Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret*).

[449] Statskontoret 2019. *Årsredovisning 2018*, s. 9.

sektorer i frågor om hur olika organisations- och styrformer bäst kan utformas och kombineras inom olika delar av staten. Ett antal utredningar, och regeringen, har under senare år pekat på behovet av att tänka brett, varierat och kritiskt kring statsförvaltningens organisation och styrning. Men sådant tänkande är för närvarande inte inorganiserat i staten.

Vi anser att regeringen bör inrätta en förvaltningspolitisk kunskapsmyndighet med ett brett och samlat ansvar för utvecklings- och förnyelsefrågorna inom förvaltningspolitiken.[450] Frågorna om ekonomistyrning och konkurrens bör dock ligga kvar i befintliga myndigheter. Detta för att skapa förutsättningar för ordentliga, öppna och mer jämbördiga diskussioner kring olika förvaltningspolitiska reformer; diskussioner som utgår från både de demokrativärden *och* ekonomivärden som bygger upp vårt offentliga etos.[451]

Förmågan att lära på basis av erfarenheter är central för de förvaltningspolitiska myndigheterna. Det måste finnas fler och bättre kommunikationskanaler mellan å ena sidan dessa myndigheter och å andra sidan departement och sakmyndigheter, där erfarenheter kan utbytas om hur alla olika organisationslösningar och styrinstrument som används runt om i staten fungerar. Sådana kanaler för erfarenhetsåterföring är avgörande när styrning och organisering ska sättas samman och anpassas efter de olika verksamheternas särart. Kunskap om vad en verksamhets särart närmare består i, och vad denna särart kan tänkas ha för betydelse för organisation och styrning, finns i hög grad bland dem som arbetar ute i förvaltningens kapillärer. Det är därför viktigt att också enskilda

---

[450] Även Tillitsdelegationen menar att myndigheterna efterfrågar och behöver ha ett förstärkt stöd avseende styrnings- och ledningsfrågor. Den anser dock att stödet bör inordnas i Arbetsgivarverket (SOU 2019:42, s. 222ff.). Inrättandet av Tillitsdelegationen kan i sig ses som ett uttryck för att det saknas en förvaltningspolitisk kunskapsmyndighet av det slag som vi förslår – det har helt enkelt inte funnits någon sådan brett tänkande utvecklingsmyndighet som regeringen och förvaltningsministern har kunnat vända sig till med sin tillitsreform.

[451] Lundquist 1998, 2012. Digitaliseringsmyndigheten som till skillnad mot Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten enbart arbetar mot offentlig sektor bör dock gå upp i den nya myndigheten. Statskontorets förvaltningspolitiska utvecklingsansvar och dess ansvar för god förvaltning bör också lämnas över. Likaså delar av Kammarkollegiets verksamhet, t.ex. gällande avveckling och lokalisering av myndigheter.

myndigheter och departement organiserar fram en bredare kapacitet för dessa frågor.

Det är även viktigt att på ett mer systematiskt sätt organisera in andra typer av aktörer i de förvaltningspolitiska myndigheterna, så att myndigheterna tvingas möta nya idéer och synsätt. Detta kan ske på flera sätt – via styrelser, råd, projektgrupper, utbildningar, sakkunniguppdrag, konferenser, med mera. Att få till den önskvärda mångfalden är en extra grannlaga uppgift på det förvaltningspolitiska området, eftersom det inom detta område saknas intresseorganisationer. Det blir då desto viktigare att säkerställa utbytet med forskningen.

Att organiseringen av de förvaltningar som ansvarar för det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet spelar stor roll för det kritiska tänkandet visar historien. Som vi visade ovan förekom det exempelvis rikligt med kritiska diskussioner mellan Civildepartementet och Finansdepartementet under 1980-talet, när dessa båda delade ansvaret för förvaltningspolitiken. Ett annat exempel är att RRV:s benägenhet att kritisera rådande styrmodeller omedelbart ökade 1997 när utvecklingsansvaret för dessa modeller fördes över från myndigheten till det nybildade ESV.[452] Likaså uppstod snart spänningar och kritiska diskussioner om resultatstyrningens vidareutveckling när den förvaltningspolitiska avdelningen flyttades över från Finansdepartementet till Justitiedepartementet 1998.[453] Även Statskontorets förändrade roll från 2008, då verket blev en renodlad utvärderingsmyndighet, har medfört ett öppnare diskussionsklimat. I Statskontorets nyligen framtagna förvaltningspolitiska program föreslås ett rejält förvaltningspolitiskt omtag, där resultatstyrningen ses över och förmågan att styra genom organisering stärks.[454] Statskontoret förslår även – precis som vi gör – att regeringen inrättar en ny organisation med utvecklingsansvar för

---

[452] Sundström 2003.

[453] Ehn. P. 2001. *”Lite sunt förnuft.” En beskrivning av Vestaprojektet i Regeringskansliet.* Score, PM april 2001.

[454] Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6–5.

förvaltningspolitiska frågor.[455] Vad dessa exempel visar på är betydelsen av pluralism och att inte en och samma myndighet sitter på alla stolar, med ansvar för genomförande, utveckling och utvärdering.

Upprätta författningar för alternativa organisationsprinciper och styrformer!

Ovan har vi visat hur såväl marknads- som företagiseringsidéerna har inorganiserats i staten inte bara genom olika myndigheter och funktioner, utan också genom olika författningar. Författningsstödet är i själva verket helt avgörande för en förvaltning – och en politiker – som vill bedriva ett förändringsarbete. Det är därför av största vikt att också andra organisationsprinciper och styrformer utöver de som rör konkurrens och ekonomistyrning ges ett ökat starkt författningsstöd.

Problemet har uppmärksammats tidigare av Förvaltningskommittén, som föreslog en ny ”lag om statlig förvaltning” med bestämmelser om bland annat iakttagande av god förvaltning, beredningskrav vid utnämningar, myndigheternas organisations- och ledningsformer, myndigheters beslutsunderlag till regeringen, deras EU-arbete och deras konkurrensutsatta verksamheter.[456] Vi är nog mer benägna att förorda särskilda förordningar för olika frågor som i dag endast regleras genom enstaka paragrafer i myndighetsförordningen. Kandidater till sådana förordningar skulle kunna vara Förordning om statliga myndigheters kompetensförsörjning, Förordning om statliga myndigheters ledning och interna organisation, Förordning om samordning mellan statliga myndigheter och Förordning om statliga myndigheters regleringsarbete.

Författningarnas form kan förstås diskuteras, men det viktiga är att det över huvud taget upprättas författningar så att de myndigheter, enheter och tjänstemän som arbetar med dessa frågor (kompetensförsörjning, reglering, intern organisationen, samordning med mera), i förvaltningen ges en starkare ställning i sina utbyten och förhandlingar med de

---

[455] Det gäller, skriver Statskontoret, att ”stimulera lärande, kritiskt tänkande och policyskapande” genom att organisationen får ”tillgång till bred kompetens och garanteras ett kontinuerligt inflöde av erfarenheter, idéer och perspektiv från olika delar av förvaltningen” (Statskontoret 2019).

[456] SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

myndigheter, enheter och tjänstemän som arbetar med marknadiserings- och ekonomistyrningsfrågorna. Endast då kan en vettig balans nås mellan de olika förvaltningspolitiska värdena.

Stärk den politiska ledningen av förvaltningspolitiken!
Den politiska ledningen av förvaltningspolitiken har inte utmärkt sig genom någon politisk tyngd. Det Civildepartement som inrättades 1983 var aldrig särskilt starkt. Olof Palme hämtade en ung landstingspolitiker från Västernorrlands län, Bo Holmberg, att leda departementet. Som yngsta statsråd hade Holmberg det inte särskilt lätt att bedriva någon ”politik på tvären” mot etablerade statsråd, särskilt inte mot det av Kjell-Olof Feldt ledda Finansdepartementet. Senare års ministrar med ansvar för förvaltningspolitiken, som Jan Nygren (s), Lars-Erik Lövdén (s), Britta Lejon (s), Sven-Erik Österberg (s) och Stefan Attefall (kd), har knappast heller tillhört regeringens tyngre ministrar.

Utmärkande är också att dessa ministrar utöver förvaltningspolitiken även har haft ansvar för en rad andra sakpolitiska frågor som tagit mycket kraft. Det avspeglas även i att de inte har titulerat sig som förvaltnings-minister, vilket fått till följd att inte ens ganska samhällsintresserade personer har känt till att vi har haft ministrar med ansvar för dessa frågor. Den minister som 2014–2019 ansvarade för förvaltningspolitiken heter Ardalan Shekarabi (s), och han titulerade sig civilminister. Det gör hans nytillträdda efterträdare också, Lena Micko (s). Andra ministrar med ansvar för förvaltningspolitiken har titulerat sig samordningsminister, civil- och bostadsminister, kommun- och finansmarknadsminister och kommun- och bostadsminister.

Förvaltningsministern har därtill aldrig haft ansvar för hela förvaltnings-politiken. Den viktiga ekonomistyrningen, styrd med järnhand av Finansdepartementets budgetavdelning och dess myndighet ESV, har konsekvent legat på finansministerns bord. Det har hämmat alla försök att ta ett samlat grepp om organisations- och styrningsfrågorna inom förvaltningspolitiken, särskilt om avsikten har varit att problematisera den inom budgetavdelningen starkt omhuldade resultatstyrningen.

Ett mycket talande exempel på detta var när dåvarande minister med ansvar för förvaltningspolitiken, Jan Nygren (titulerad ”samordnings-

minister”), 1995 tillsatte Förvaltningspolitiska kommissionen. Nygren ville utnyttja kommissionen som ett slags ”think-tank” och uppgav att den var helt fri att redovisa ett ”brett spektrum av alternativa utvecklingsvägar och deras konsekvenser.”[457] Märkligt nog gällde detta breda mandat dock inte en viss specifik fråga. Budgetavdelningen såg nämligen till att det i direktiven skrevs in att erfarenheterna av resultatstyrningen hittills var goda och att målen för den därmed låg fast.[458] En liknande begränsande skrivning står att finna i direktiven till den pågående Tillitsdelegationen, som har fått till uppgift att ”inom ramen för de befintliga regelverken” utveckla styrningen inom offentlig sektor. Denna skrivning kan tyckas ännu märkligare, då ju delegationen har tillsatts för att uttryckligen ta fram nya styrmodeller som tydligt bryter mot rådande styrmodeller.[459]

Det är av central betydelse att det politiska ledarskapet för förvaltningspolitiken stärks. Det gäller både ansvarig minister – som bör vara erfaren och placeras i Statsrådsberedningen (och kalla sig för förvaltningsminister) – och dennes närmaste politiska medarbetare samt de departementsenheter som ska bistå den politiska ledningen med förvaltningspolitiska idéer och förslag. Samtliga kommer i sitt arbete att ha stor nytta av en ny förvaltningspolitisk utvecklingsmyndighet av det slag som vi förordar.

Ett stärkt offentligt etos med bättre balans mellan demokrati- och ekonomivärdena!

Hur ett politikområde organiseras – i termer av myndighetsstruktur, granskningsuppdrag, särskilda författningar, informations- och utbildningsverksamhet med mera – sänder tydliga signaler om vilka värden som verksamheten ska prioritera. Vi menar att betoningen på ekonomi- och budgetstyrning i kombination med att lagstiftaren under de senaste 40 åren alltmer suddat ut gränsen mellan den offentliga och

---

[457] Ur SOU 1997:57, s. 175, 177.

[458] Dir. 1995:93. *Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*, Sundström 2003.

[459] Dir. 2016:51, s. 11 f.

privata anställningen (se kapitel 10)[460] på ett genomgripande sätt har förändrat förståelsen av vårt offentliga etos. Den omfattande organiseringen kring ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) har lett till ett upphöjande av dessa, medan de för offentlig verksamhet så viktiga demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik) inte har omgärdats med stödstrukturer av samma tyngd och uthållighet, trots att de har tungt författningsstöd i såväl svensk grundlag som lag.

Effekten av en förskjutning mot ekonomivärdena inom vårt offentliga etos är att det vid en målkonflikt mellan exempelvis effektivitet och rättssäkerhet regelmässigt kan komma att ske en prioritering av effektiviteten, även i situationer då detta innebär lagbrott. Att detta inte är en hypotetisk fråga vittnar senare års myndighetsskandaler om.[461] Den jämförande förvaltningsforskningen visar tydligt att förvaltningens legitimitet främst vilar på traditionella offentliga värden som exempelvis opartiskhet och saklighet.[462] Att detta numera är en uppmärksammad fråga för ledande politiker och tjänstemän i staten framgår bland annat av den tidigare Värdegrundsdelegationen[463] (vars arbete 2016 övertogs av Statskontoret) och regeringens direktiv till Tillitsdelegationen att utreda möjligheterna att genomföra en obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda.[464] Vi vill dock understryka att vägen mot ett stärkt offentligt etos, med en väl avvägd balans mellan olika centrala förvaltningspolitiska värden, är helt beroende av att andra organisations- och styrformer än sådana som rör konkurrens och ekonomiadministration organiseras in i staten på det sätt som vi diskuterat ovan.

---

[460] Efter reformer 1965–1994 vilar anställningsförhållandena inom den offentliga sektorn numera på avtalsgrund liksom inom den privata sektorn, och i huvudsak gäller samma lagar och regler för offentlig som för privat anställning.

[461] Se t.ex. Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96 (1), s. 57–72.

[462] Rothstein, B. 2018. Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet, i Dahlström, C. (red.). *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*.

[463] Värdegrundsdelegationen 2016. *Att säkerställa en god förvaltning*. Slutrapport från Värdegrunddelegationen.

[464] Dir. 2019:6.

Referenser

Agevall, L. 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*.

Ahlbäck Öberg, S, Bull, T., Hasselberg, Y. & Stenlås, N. 2016. Professions under Siege, i *Statsvetenskaplig tidskrift* 118:1.

Andersson, C., Erlandsson, M., & Sundström, G. 2017. *Marknadsstaten: om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*.

Berg, A. 1999. *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994*.

Bildt, C. 1994. *Den enda vägen*.

Boréus, K. 1994. *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*.

Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L. G. 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*.

Cregård, A., Corin, L. & Skagert, K. 2017. Voluntary turnover among public sector managers: A review, i *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21 (2).

Crouch, C. 2003. *Commercialization or Citizenship: Education policy and the future of public services*.

Crouch, C. 2004. *Post Democracy*.

de Graaf, G. & Hubert, L. 2008. Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, i *Public Administration Review*, 68.

Diefenbach, T. 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’, i *Public Administration*, 87 (4).

Dir. 1994:23. *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden*.

Dir. 1995:93. *Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Dir. 2019:6. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

Ds 1994:53. *Motiv för offentliga åtaganden*.

Ds 1995:6. *ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp.

Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

Ehn, P. 2001. *”Lite sunt förnuft.” En beskrivning av Vestaprojektet i Regeringskansliet*. Score, PM.

Feldt, K-O. 1991. *Alla dessa dagar: i regeringen 1982–1990*.

Gawthorp, L. C. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*.

Hansen, H. K., Salskov-Iversen, D. & Bislev, S. 2002. Discursive globalization: Transnational discourse communities and New Public Management, i Ougaard, M. & Higgott, R. (eds.), *Towards a Global Polity*.

Hood, C. & Dixon, R. 2015. *A government that worked better and cost less?: evaluating three decades of reform and change in UK central government*.

Häggroth, S. 1990. Politik på tvären, i Häggroth, S., Birgersson, B-O., Bäck, H. & Bladh, A. *Stat och kommun i förvandling: Fyra uppsatser tillägnade Gunnar Wallin*.

Jos, P. H. & Tompkins, M. E. 2009. Keeping It Public. Defending Public Service Values in a Consumer Service Age, i *Public Administration Review*, 69.

Karlsson, T. S. 2017. *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*

Lerdell, D. & Sahlin, K. 1997. *Att lära över gränser: en studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*.

Levitt, B. & March, J. G. 1988. Organizational Learning, i *Annual Review of Sociology*, 14.

Lindström, S. 1996. *Kon blåste först.* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. PM 97-04-04.

Lindström, S. 1997. Att kunna hålla de andra krafterna stången, i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:15.

Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*.

Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*.

Lundqvist, T. 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*.

Olsen, J. P. 2015. Maybe it's time to rediscover bureaucracy?, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1).

Ottosson, J. & Andersson-Skog, L. 2013. *Stat, marknad och reglering i ett historiskt perspektiv*. Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2013:3.

Pierre, J. 1999. *Marknaden som politisk aktör*. Rapport till Demokratiutredningen, SOU 1999:131.

Polisen 2019. *Årsredovisning 2018*.

Pollitt, C. 2001. Convergence: The Useful Myth?, i *Public Administration*, 79 (4).

Prop. 1987/88:150, bil. 1. *Kompletteringsproposition*.

Prop. 1989/90:100, bil. 2. *Budgetproposition*.

Prop. 1990/91:39 *om den ekonomiska politiken på medellång sikt*.

Prop. 1992/93:56. *Ny konkurrenslagstiftning*.

Prop. 1997/98:40. *Riksbankens ställning*.

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 1999/2000:140. *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Rolfer, B. 2008. *Stat till salu. Om försäljning, bolagisering, privatisering och nedskärning*.

Rothstein, B. 2018. Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet, i Dahlström, C. (red.) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*.

Skr. 1984/85:202. *Den offentliga sektorns förnyelse*.

SOU 1967:11–13. *Programbudgetering*. Betänkanden från Statskontorets programbudgetutredning.

SOU 1984:83. *Folkstyret i kommunerna: medverkan – delaktighet – ansvar: diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning*.

SOU 1984:84. *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan: exempel och erfarenheter: betänkande från 1983 års demokratiberedning.*

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten.*

SOU 2005:4. *Liberalisering, regler och marknader.*

SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter.*

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

SOU 2008:22. *Ett stabsstöd i tiden*.

SOU 2017:85. *Rekrytering av framtidens domare*.

SOU 2019:42. *Digifysiskt vårdval: tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet*.

Statskontoret 1996:15 *Staten i omvandling*.

Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten*.

Statskontoret 2019. *Årsredovisning 2018*.

Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6-5.

Stengård, J. m.fl. 2013. *Chefers rörlighet i offentlig sektor: rapport från en studie inom CHEFiOS*, Göteborgs universitet, Institutet för stressmedicin (ISM-rapport 13).

Strandberg, U. 1999. Ekonomisk politik som demokratiskt problem, i Amnå, E. (red.). *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*, SOU 1999:83.

Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic States*.

Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*.

Sundström, G. 2014. Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*.

Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96 (1).

Svenska Dagbladet 2015. *De mest lämpade flyr domaryrket*, Brännpunkt.

Svensson, T. 1996. *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. Rapport till ESO 1996:37.

Svensson, T. 2001. *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980–2000*.

Wockelberg, H. 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*.

von Sydow, G. 1998. *Riksbanken och demokratin*.

Värdegrundsdelegationen 2016. *Att säkerställa en god förvaltning*. Slutrapport från Värdegrunddelegationen.

12 Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet

Bengt Jacobsson

Det är ingen avundsvärd uppgift politiker står inför när de ska försöka förverkliga sina ambitioner. De problem i samhället som ska åtgärdas är ofta svårbemästrade. Målen för verksamheter kan vara svåra att förena, då olika intressen står emot varandra. Inte sällan saknas kunskap om vilka åtgärder som är ändamålsenliga. De samarbeten som ses som nödvändiga för att befrämja en helhetssyn kan vara besvärliga att få till stånd. En önskad långsiktighet kan försvåras när politiker löpande tvingas att reagera på sådant som dyker upp: mediala (eller andra) granskningar, påtryckningar från intressegrupper av olika slag eller välmenande råd från alla dem som tror sig veta bättre. Utöver allt detta är verksamheter ofta styrda av europeiska och globala regelverk, vilka begränsar vad som är möjligt att göra.

Den metodarsenal som under senare decennier har tagits i bruk för att hjälpa politiken att hantera den svåra styrsituationen har i hög grad baserats på marknads- och managementidéer (New Public Management, NPM). Styrmodellerna har förvisso inte saknat kritiker (sådana har funnits bland både praktiker och forskare), men kritiken har inte i någon större utsträckning förmått påverka reformerandet. En av de mest uttalade vedersakarna var Lennart Lundquist som starkt vände sig mot det han kallade ekonomismen. Han menade att NPM-utvecklingen hade kommit att få starkt negativa konsekvenser ur demokrati- och yttrandefrihets-perspektiv, och att den därför borde hejdas.[465] Ändå tycktes nog Lundquist föreställa sig att reformerandet skulle kunna leda till en ökad effektivitet. Det som genomsyrar kapitlen i den här antologin är att Lundquist nog överskattade reformidéernas potential i detta avseende.

[465] Lundquist, L., 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?).*

Strävan efter målstyrning tycks i praktiken ha lett till ökad regelstyrning, och mest skapat ritualer och vackra ord (Sundström, kap. 2). Delegering har eftersträvats men det vi ser är ofta centralisering. Som en konsekvens av strävan efter att avreglera förvaltningen och få den att bli mer företagslik har vi fått mer av byråkrati (Hall, kap. 8), onödig administration (Ivarsson Westerberg, kap. 7) och en växande tilltro till konsulter och andra som inte är experter på verksamheten (Furusten, kap. 9). Ambitionerna att skapa effektivare verksamheter med hjälp av ekonomistyrning och redovisning har mest bidragit till att legitimera och förstärka en profession av ekonomer. Berättelser om misslyckade upphandlingar är legio, trots att upphandling ofta har presenterats som en mirakelmedicin mot ineffektivitet (Ek Österberg, kap. 5). Vällovliga ambitioner att få kontroll på verksamheter har skapat en överdimensionerad granskning, och många gånger utan något större fokus på effektivitet.[466] Ambitionen att minska hierarkier och platta till organisationer har lett till det motsatta. Försöken att skapa en effektiv förvaltning med hjälp av NPM-idéer ser helt enkelt inte ut att ha lyckats särskilt väl.[467]

Reformerandet har skapat nya aktiviteter och omformat gamla, men inte resulterat i mer effektiva verksamheter. Ändå verkar det vara svårt att tänka om, och att mejsla ut några nya spår i reformerandet. Vad kan förklara att enskilda reformers tillkortakommanden sällan eller aldrig äventyrar de grundläggande föreställningar som reformerna är förankrade i? Vad förklarar att sådana bakslag (om de medges) regelmässigt ses som implementeringsproblem? En förklaring skulle kunna vara att NPM-reformerandet har bidragit till att rucka på mer djupgående föreställningar om vem man är och vem man skulle vilja vara. En viktig sådan ”mental förskjutning” är att myndigheter har kommit att betrakta sig själva mindre som traditionella myndigheter och mer som moderna organisationer. Det

---

[466] Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.*

[467] Den här bedömningen ligger i linje med resultaten från den stora metastudie av tre decenniers NPM-reformer i Storbritannien som har genomförts av Christopher Hood & Ruth Dixon (*A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government* 2015). Deras slutsats var att NPM-visionerna inte hade förverkligats. Efter alla reformer fungerade verksamheterna lite sämre och var lite dyrare: ”cost more, worked worse”.

är det spåret – det vill säga att NPM-reformerna har förstärkt organisationsidentiteter – som ska utforskas i det här avslutande kapitlet.

Att leda en organisation

I bokens tidigare kapitel finns många exempel på hur starka organisationsidéerna har kommit att bli i statsförvaltningen. Idéer, tänkesätt och modeller från privat sektor har kommit att överföras till den offentliga sektorns organisationer. Myndigheter pratar i hög utsträckning om mål, resultat och produktivitet (Sundström, kap. 2), om kunder (Karlsson, kap. 4) och om chef- och ledarskap (Hall kap. 8). System för ackreditering och certifiering – regelsystem utvecklade för marknader – har kommit att inspirera styrningen av offentliga verksamheter (Gustafsson, kap. 6). System för internstyrning, redovisning och revision har i hög grad kommit att kopieras rakt av från privat sektor. Organisationskonsulter anlitas i stor skala (Furusten, kap 9). Staten har blivit hyperorganiserad (Ivarsson Westerberg, kap. 7), det vill säga det har skett en utveckling där ”… bureaucratic structures […] become more like organized actors: to become accountable, autonomous decision-makers, responsible for their own goals and outcomes”.[468]

Organisationsidéerna är starka. Inspirationen kommer från företag, men det vi ser genomsyra de statliga myndigheterna är generella idéer om hur man skapar effektiva organisationer. Herbert Simon hävdade i sin klassiska bok *Administrative behavior* att rationalitet inte i första hand skulle sökas hos enskilda individer, utan i organisationen. ”It is impossible for the behavior of a single, isolated individual to reach any high degree of rationality”, menade Simon.[469] Det Simon säger är att organisationer inte är till för att människor i dessa ska göra det som de själva vill, utan för att de ska göra det som organisationerna vill. Organisationsledningar utformar formella strukturer för hur uppgifter fördelas, hur information sprids, hur personal utbildas och indoktrineras, och så vidare, på ett sätt som riktar in medarbetarnas aktiviteter mot det

---

[468] Bromley, P. & Meyer J.W. 2015. *Hyper-organization: Global Organizational Expansion*, s. viii.

[469] Simon, H. 1947. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, s. 79.

som är önskvärt för att uppnå organisationens mål. Enbart på det sättet är det, enligt Simon, möjligt att uppnå en hög grad av rationalitet.

Försöken att skapa effektiva organisationer i staten har pågått i decennier. När Czarniawska i mitten av 1980-talet genomförde en omfattande intervjuomgång med svenska generaldirektörer (hon intervjuade 43 stycken), noterade hon – kanske föga förvånande – att dessa i första hand såg sig själva som företrädare för idéer och som medlare mellan olika intressen, det vill säga som några som hade till uppgift att hitta kompromisser som skulle kunna omsättas i praktisk handling.[470] Hon mötte också några generaldirektörer –hon benämnde dem ”entrepreneurer” – som skydde det långsamma beslutsfattandet, och betonade betydelsen av risktagande. En framväxande roll som Czarniawska också urskilde i gruppen – och som i mitten av 1980-talet avvek en smula från det förväntade – var den som organisationsledare. Sådana arbetade i hög grad med att tolka omvärldsförändringar, analysera myndighetens funktion i samhället, planera strategiskt, ta fram ledningsfilosofier och att försöka skapa organisationskulturer.

I mitten av 1980-talet hade organisations- och managementidéer således kommit att påverka åtminstone vissa delar av ledarskiktet i statsförvaltningen. På ett sätt skulle detta kunna ses som ett uttryck för att idealen från företagsvärlden hade slagit igenom. Lika fruktbart är nog att se det som att generella organisationsidéer, det vill säga idéer om hur man ska styra och leda organisationer, hade börjat påverka både förvaltningar och företag (inspiration hade bland annat kommit från Peters och Watermans bok *In Search of Excellence* som utkom 1982 och som lästes i vida kretsar).[471] Organisationskonsulter hade blivit vanliga såväl i företagsvärlden som i förvaltningen, och de råd som gavs gjorde inte alltid så stor skillnad mellan de båda sfärerna. Myndigheter ville gärna se sig som vanliga organisationer, det vill säga ungefär som företag. Czarniawska slogs av att många av de högsta cheferna i staten tycktes se

---

[470] Czarniawska, B. 1986. Förvaltningschefer – politiker eller ledare?, i Brunsson, N. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, s. 75–108.

[471] Peters, T. & Waterman, R.H. 1982. *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies.*

det privata näringslivet som ett ideal att efterlikna, och – med en liknelse från sagan om Askungen – som ”the more beautiful sister”.

Det går således att spåra en historia åtminstone från 1980-talet bakom den framträdande roll som organisationsidéer har kommit att få i statsförvaltningen. Är det då något problem att organisationsidéerna har blivit så starka i staten? Det är väl genom att organisera verksamheten på ett bra sätt för att uppnå de egna målen som effektivitet i verksamheten kan åstadkommas? Organisationsidéernas genomslag verkar ju passa ganska väl med den ambition som under lång tid har funnits att delegera. Varför skulle det starka fokus som i dag finns på ekonomistyrning, redovisning, innovativt ledarskap och på att bygga kundrelationer med mera utgöra ett bekymmer? Kanske har de från 80-talets mitt uppburna management-idealen enbart blivit ytterligare ett kraftfullt verktyg för att förverkliga den delegering som länge har varit ett ledord för reformerandet i förvaltningen?

Jag ska komma tillbaka till dessa frågor i slutet av kapitlet, men det kan redan här sägas att det med en institutionalisering av organisations- och managementidéer följer en risk för att andra idéer inte längre uppfattas som lika betydelsefulla (jfr Ahlbäck Öberg & Sundström, kap. 11). Den nytta som följer av det nya bör vägas mot att annat tonas ner och inte ges så stor plats. Det finns flera problem med att organisationsidealet har blivit så starkt. För det första ska ju myndigheter inte göra det som de själva (den egna organisationen) vill, utan det som den politiska ledningen vill. Myndigheterna tänks vara instrument för den politiska ledningen, och de tänks hämta sina ambitioner utanför den egna verksamheten. För det andra kan det ibland vara helt ointressant ifall en enskild myndighet agerar på ett ändamålsenligt sätt, ifall detta inte leder till goda resultat för statsförvaltningen i sin helhet. Det som tycks klokt ur en enstaka organisations perspektiv kan vara oklokt ur ett helhetsperspektiv. Som en statsvetare en gång uttryckte det är myndigheter inga egna enheter, utan moment i den stora statsapparaten.[472] För det tredje kan det vara ett problem ifall förvaltningar utvecklas mot att bli ett slags entreprenöriella risktagare, och inte noga följer de regler som är uppsatta.

---

[472] Heckscher, G. 1952. *Svensk statsförvaltning i arbete*.

Jag ska avslutningsvis i det här kapitlet återkomma till de problem som organisationsidealet kan leda till. I nästa avsnitt ska jag dock först ge ett exempel på dess betydelse, och jag ska göra det med utgångspunkt från den tävling där Sveriges modernaste myndighet koras. Här kan man tydligt se hur starka organisationsidéerna har kommit att bli. I avsnittet därefter ska jag föra en idealtypisk diskussion om vad som skiljer en organisation från en myndighet. Hur kan man med hjälp av dessa båda idealtypiska konstruktioner förstå utvecklingen av statsförvaltningen? Jag argumenterar för att vi under de senaste decennierna har kommit att få en alltför stark betoning av organisationsidealet. Avslutningsvis ska jag diskutera hur man kan stärka förvaltningspolitiken på ett sätt som i vissa avseenden återupprättar myndighetsidealet, och som på så sätt kan skapa en bättre balanserad stat.

Den moderna myndigheten

Vartannat år sedan 2009 har det utsetts ett pris till en modern myndighet i statsförvaltningen. I sig kan detta ses som ett exempel på hyper-organiseringen av staten, eftersom det är de enskilda enheterna som öppnar sig för granskning, som ”… accountable, autonomous decision-makers, responsible for their own goals and outcomes”. Det är statliga myndigheters förmåga att vara moderna som bedöms, och organisations-egenskaper brukar hamna i fokus. När Vägverket utsågs 2009 handlade det – enligt juryns motivering om – att myndigheten var ”självklart effektiv och kundorienterad … innovativ och offensiv”.[473] Det hjälpte dock föga eftersom myndigheten lades ned året därefter.[474] För Skatteverket (som vann 2011) var det bemötande och service, myndighetskultur, moderna IT-lösningar, kvalitetsarbete och innovationsförmåga som premierades. SMHI (som vann 2013) belönades för den ”maximala kundorienteringen”, och PTS (som vann 2015) för organisationskulturen, ”PTS-myllan”, som gjorde att de ”levde innovationer i vardagen”. På Elsäkerhetsverket (som vann 2017)

---

[473] https://kvalitetsmassan.se/utmarkelser/sveriges-modernaste-myndighet/vinnare-av-sveriges-modernaste-myndighet/

[474] De stora myndigheterna Vägverket och Banverket lades ner (tillsammans med en del andra mindre enheter) och i stället skapades en ny myndighet med ett trafikslagsövergipande ansvar: Trafikverket.

motiverades förstaplatsen med att medarbetarna såg sig som ”ambassadörer för myndigheten och uppdraget”.

Man kan fråga sig hur det kommer sig att det nästan enbart är organisationsegenskaper som betonas i prismotiveringarna. Varför ser vi så få (eller inga) motiveringar av typen: den här myndigheten visar stor lyhördhet mot regeringen (dvs. den lever upp till folksuveränitets-principen); den här myndigheten är noggrann med att följa de regler som den är ålagd att följa (dvs. den lever upp till legalitetsprincipen); den här myndigheten förmår samarbeta på ett bra sätt med andra myndigheter för att uppnå gemensamma mål. Ingenting av detta framstår som viktiga utgångspunkter för att komma ifråga för utmärkelsen ”Sveriges Modernaste Myndighet” (möjligen med undantag av samarbete med andra som ibland också har lyfts fram som en god egenskap).

Också 2019 skulle den mest moderna myndigheten koras, och det vid Kvalitetsmässan i Göteborg i november. Vid en offentlig hearing med de sex myndigheter som hade klarat sig vidare till semifinalen fick man ett hum om hur urvalsprocessen hade gått till. PwC (som är ett av de fyra stora revisions- och konsultföretagen i världen) hade utarbetat en mall för en slags självskattning (44 påståenden i fyra kriterieområden) från de myndigheter som ville vara med i tävlingen.[475] PwC var betydelsefullt i den inledande gallringen. Efter en gallringsprocess utsågs de sex myndigheter som skulle få möjlighet att presentera sin verksamhet vid denna hearing. Efter deras presentationer hade en expertgrupp (en slags jury) möjlighet ställa frågor till pretendenterna. Expertgruppen skulle sedan sortera bort några av kandidaterna och efter ytterligare analyser av de återstående (bland annat med platsbesök) utse en vinnare.

Vid hearingen fick således de utvalda myndigheterna presentera sig själva inför varandra och inför expertgruppen, som alltså hade i uppgift att sortera bort några kandidater och i slutändan utse Sveriges Modernaste

[475] Observationen som redovisas här genomfördes av kapitelförfattaren den 10 juni 2019, Näringslivets Hus i Stockholm (lokal Wallenbergaren). De sex myndigheter som presenterade sig vid denna ”audition” var Kemikalieinspektionen, Länsstyrelsen i Värmland, Upphandlingsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Energimarknads-inspektionen och Centrala Studiestödsnämnden. Medverkade gjorde också några av deltagarna i den jury som skulle bedöma myndigheternas modernitet.

Myndighet. Myndigheterna förhöll sig i sina presentationer ganska fritt till PwC-kriterierna. Enligt uppgift från en medlem i expertgruppen förhöll sig även den fritt i relation till vad PwC tyckte. De myndigheter som kom att väljas ut efter denna kvalificeringsomgång var Upphandlingsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Centrala Studiestödsnämnden (CSN). En indikator på vad som hade fångat expertgruppens intresse för just dessa tre myndigheter var måhända hur de hade presenterat sig vid denna hearing.

ESV:s relativt nye generaldirektör, Clas Olsson, stod för presentationen av sin myndighet tillsammans med en av sina avdelningschefer, Pia Heyman. Olsson nämnde först att ESV:s kunder framför allt var alla andra myndigheter, men inte medborgarna direkt. Det intryck som han hade fått som nybliven chef var att det mesta (allt?) egentligen fungerade väl i myndigheten. ESV var bra på struktur (ordning och reda, och att ge rätt svar), på kunder (fast de behövde jobba mer med kundperspektivet), på människor/medarbetare, men lite sämre på utveckling. Skälet till att ESV hade anmält sig till tävlingen var att det ville skapa en kultur där man kunde ”ta ut svängarna”, och bli ”mer agila”. ESV ville förändra kulturen så att medarbetarna skulle våga lite mer (dock utan att tona ner några andra värden). Myndigheten såg det som man höll på med som en ”pågående kulturresa”, där man strävade efter att bli mer innovativ. Myndigheten ville också vara med ”på tåget”, och hade inrättat en ”spaningsgrupp” med uppgift att hitta på sådant som man kunde göra med AI. ”Vi är på god väg”, menade myndighetschefen, ”att bli lite mer prövande och modiga”. Intressant var att företrädarna för ESV inte en enda gång under sin presentation betonade värdet av ekonomistyrning och redovisning.

Upphandlingsmyndigheten representerades likaså av sin generaldirektör, Inger Ek, tillsammans med chefen för kundenheten, Filip Brännström, och kommunikationschefen, Åsa Olsson. Myndigheten såg sig själv som ”kunskapsnavet för offentliga affärer”, och det gjordes mer än en referens till Agenda 2030 och hållbarhet. Myndighetens huvudbudskap var att den var en kundorienterad organisation. Kunden var i fokus. En tämligen vid definition av kundbegreppet användes. Det som definierade en modern myndighet var, enligt Upphandlingsmyndigheten, ett holistiskt arbetssätt som byggde på de tre delarna: kundnytta, varumärkesnytta och

samhällsnytta. Varumärket är vår identitet, sades det, och att ”det är vi som är varumärket”. Myndigheten betonade också digitaliseringens möjligheter och betydelsen av att bygga ett ”digitalt ekosystem”. Nya värdeord hade tagits fram av myndigheten. Medarbetarna skulle sträva efter att vara professionella, engagerade, kundfokuserade och inspirerande.

CSN representerades liksom de övriga myndigheterna av sin generaldirektör, Christina Forsberg, som var där tillsammans med Åsa Eriksson, myndighetens verksamhetsutvecklare. CSN presenterade sig också som en organisation som gör det som kunden behöver. Den arbetade med ”ständiga förbättringar”, systemanalyser, regelförenklingar och regelförbättringar. Mer än sina kombattanter pratade CSN om att arbeta tillsammans med andra, och att gå utanför de silos som man befann sig i. Digitaliseringen var viktig eftersom ”kunden vill ha enkla tekniska lösningar”, och en stor del av detta var maskinella beslut. Likt ESV hävdade myndigheten också att den tillät en massa idéer att prövas (bland annat i ”innovationsteam”), för att man på detta sätt skulle kunna utveckla sitt uppdrag. Hållbarhet var viktigt och då specifikt social hållbarhet.

Dessa organisationsledningar hade – utifrån det uppdrag de hade givits – analyserat vad som skulle behöva göras för att kunna skapa en innovativ och handlingsinriktad organisation. Alla talade om innovation och utveckling, om hållbarhet och (utan att det begreppet alls problematiserades) om kunder. Det pratades faktiskt ganska lite om ledarskap, men desto mer om utrymme för medarbetare, delaktighet, att ge utrymme för och ha tillit till medarbetarnas engagemang. Alla myndigheterna tycktes ha egna värdegrunder (ovanpå den statliga). Ingen pratade om ekonomistyrning och redovisning (som sagt inte ens Ekonomistyrningsverket). Att politiken genom att formulera SMART:a mål[476] skulle kunna styra verksamheten framstod antingen som en högst exotisk idé eller som en idé som var så självklar att den inte ens behövde verbaliseras. Den enda myndighet som nämnde relationen till politiken var CSN, och då i termer av ”den goda relationen”.

[476] Det vill säga Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta.

Det ska verkligen sägas att alla dessa tre myndigheter – och deras ledningar – gav ett mycket kompetent intryck. Självfallet var presentationerna i viss mån styrda av de övergripande kriterier som hade formulerats för tävlingen. Myndigheten skulle bedömas utifrån fyra kriterier: a) kvalitet, enkelhet och effektivitet; b) engagerade och kompetenta chefer och medarbetare; c) förnyelse och innovation; och d) hållbar miljö- och klimatmedveten utveckling. Det var också utifrån dessa mallar som myndigheterna presenterade sig: som organisationer som strävade efter att anpassa sig på ett effektivt sätt (gärna med hjälp av digitala verktyg) efter det som deras kunder efterfrågade. Uppenbarligen var det sådant som uppfattades som modernt.

Organisation och myndighet: en idealtypisk diskussion

Om Czarniawska hade mött den här typen av presentationer och generaldirektörer 1985 hade hon definitivt klassificerat dem som organisationsledare. Organisationsidéerna uppfattas så självklara i dag att det kan vara svårt att se att de betonar vissa egenskaper i en verksamhet, men inte andra. En vanlig reaktion när någon påstår att en aktivitet sker i en formell organisation är en motfråga: hur skulle det kunna vara på något annat sätt? Men det är inte hårklyverier att säga att det finns en skillnad mellan att vara en organisation och att vara en myndighet. Jag ska nedan argumentera för att det är olika värden förknippade med institutionen ’formell organisation’ jämfört med institutionen ’traditionell myndighet’, och att det är en viktig institutionell förändring att allt fler myndigheter ser det som självklart att – som de ovan nämnda – identifiera sig och presentera sig som organisationer. För att komma vidare i argumentationen behöver vi dock först diskutera hur dessa båda institutioner är uppbyggda.

Det finns många olika definitioner av vad en institution är. Den som jag följer här (förankrad i institutionell organisationsteori) är att institutioner är ett slags regler som gör enheter och aktiviteter begripliga i ett större sammanhang. Sådana regler skapar både aktiviteter och enheter. Att något är institutionaliserat betyder att enheter och aktiviteter har kommit att tas för givna och uppfattas som legitima. Institutionalisering är således den process: ”…by which a given set of units and pattern of activities come to be normatively and cognitively held in place, and practically

taken for granted as lawful (whether as a matter of formal law, custom, or knowledge)".[477] Såväl med institutionen 'formell organisation' som institutionen 'traditionell myndighet' följer således ett slags regler för vad som ska göras, hur det ska göras och vem man ska vara.

Den formella organisationen

Tre beståndsdelar brukar framhållas som centrala i konstruktionen av formella organisationer: individualitet, rationalitet och management/ledarskap.[478] *Individualitet* handlar om att vara unik och speciell. Organisationers gränser är väldefinierade. Man vet vilka som tillhör en organisation och vilka som inte gör det. De styr- och redovisningssystem som generellt har införts inom staten har i hög grad stimulerat enheter att tänka på sig själva som sådana avgränsade enheter. Organisationer blir huvudsakligen bedömda efter hur väl de själva uppnår prestationer och effekter av sin egen verksamhet, och inte efter i vilken utsträckning de tillsammans med andra bidrar till något positivt i samhället. Organisationer är angelägna om, och lägger ner resurser på, att kommunicera en attraktiv självbild. Visioner, verksamhetsidéer och värdeord produceras i syfte att skapa ett starkt "varumärke". Det unika är viktigt men behöver inte vara stabilt över tiden, utan kan mycket väl förändras.[479]

Rationalitet handlar om målinriktat handlande. Här har den generella förvaltningspolitiken i hög grad bidragit i och med att mål- och resultatstyrningen har kommit att dominera reformeringen av styrningen i staten. Uppbyggnaden av statens styrsystem – med regleringsbrev och återrapporteringskrav – stärker påtagligt organisationsidén. Alla statens olika verksamheter tänks styras av mål som genom styrkedjor förs ut i olika enheter, och där dessa enheter i en återkopplande ansvarskedja

---

[477] Thomas, G., Meyer, J.W., Ramirez, F. & Boli, J. 1987. *Institutional Structure. Constituting State, Society and the Individual.*

[478] Jfr Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, i *Organization Studies*, 21 (4), s. 721-746. Det Brunsson och Sahlin-Andersson kallar hierarki kallas här i stället management/ledarskap.

[479] Ofta kan det handla om att bli någon helt annan än den man är. ESV:s ambition att stärka sin agila förmåga i tävlingen om att bli den modernaste myndigheten, kan ses som ett försök att utveckla något som uppfattades vara en bristvara.

redovisar hur den egna organisationen har bidragit till att målen uppnås. Det här är en helt institutionaliserad (det vill säga för-givet-tagen) idé som ingen ens behöver prata om. Även när Tillitsdelegationen föreslår en ny styrning baserad på tillit menar den inte att det under decennier uppbyggda styrsystemet (mål- och resultatstyrningen) på något sätt skulle behöva förändras.

Det tredje elementet i konstruktionen av organisationen är *management/ledarskap*. En grundbult inom förvaltningspolitiken har, som nämndes ovan, länge varit delegering. En aspekt av detta är den långa tradition som är invävd i doktrinen om fristående ämbetsverk. Men huvudsakligen finns det andra motiv bakom delegeringen. Tilltron till att det finns kompetens och erfarenheter ”längre ner” i förvaltningen gör det både rimligt och effektivt att låta ledande tjänstemän där fatta beslut om hur de politiska målen bäst ska uppnås. Under senare decennier har denna tilltro förstärkts som en följd av företagsidéernas attraktionskraft. Generaldirektörer och högre chefer har kommit att ses som ett slags managers för organisationer. Ett ökat fokus har med detta kommit att läggas vid att med ett gott och effektivt ledarskap få verksamheten att utvecklas åt rätt håll.

Den traditionella myndigheten

Organisationsidéerna har kommit att genomsyra statsförvaltningen, och många enheter strävar uppenbarligen efter att bli lite mer organisationslika.[480] Men vad är det då som går förlorat – eller åtminstone som kommer att betonas i lite mindre utsträckning – när man blir en ’riktig’ formell organisation? Vad är det för egenskaper som kännetecknar en ’riktig’ myndighet? De element som tänks vara konstituerande för traditionella myndigheter skiljer sig väsentligt från dem som bygger organisationer. Medan organisationsinstitutionen är uppbyggd kring individualitet, rationalitet och management/ledarskap är

[480] Jämför den studie av Trafikverket som finns redovisad i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) 2017. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.

myndighetsinstitutionen uppbyggd kring gemenskap, regelföljande och lyhördhet/eget ansvarstagande.[481]

En traditionell myndighet betonar *gemenskap* och att den är en del av någonting större. I organisationsidén betonas individualiteten. I det inbegrips att en organisation har ett eget handlingsutrymme i relation till omvärlden. Organisationen definierar sina egna gränser. Individualiteten tar sig olika uttryck, men handlar i hög grad om att lyfta fram det som särskiljer och gör den egna verksamheten unik i något avseende. Det traditionella sättet att tänka kring myndighetsinstitutionen är väsentligt annorlunda. En myndighet tänks vara en del av större helhet – i det här fallet statsförvaltningen. En enskild myndighet företräder staten, och är en del av den juridiska personen ”staten”. Den klassiska sentensen att ”myndigheterna skola räcka varandra handen” indikerar just myndighets invävdhet i något större. Mellan myndigheter är samarbete essentiellt.

En myndighet *följer regler*. En organisation tänks på ett genomtänkt sätt överväga olika handlingsalternativ, värdera deras för- och nackdelar och sedan välja det alternativ som bäst uppfyller de formulerade målen. En myndighet tänks däremot vara en integrerad del av en rättsordning, och därmed vara regelstyrd. Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten, men ställer sig (normalt) inte frågan vilket alternativ som får de bästa konsekvenserna. Den värderar inte för- och nackdelar med olika handlingsalternativ. I stället är nyckelfrågorna två: Vad är detta för situation? Och vad är det för regler som gäller i den situationen? För en organisation är den konsekvensbaserade logiken central – för en myndighet regellogiken.

En myndighet är ett *instrument för någon annan eller för något annat*. Den som bestämmer vad som ska göras finns utanför organisationen. Och tjänstemännens handlande bör styras av ett enskilt ansvarstagande. Vägledande för handlandet är inte i första hand (eller alls) det som en ny generaldirektör vill sätta igång, utan det som definieras av lagstiftning och av ett ämbetsmannauppdrag och ämbetsmannaideal. Institutionen

---

[481] Jämför Jacobsson, B. 2017. Den moderna myndigheten, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos* och Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 96 (1), s. 57–72.

organisation må frambesvärja initiativrika och karismatiska chefer, men institutionen myndighet manar till återhållsamhet och begrundande. Opartiskhet och saklighet är ledord. En myndighets ledning kan självfallet ta initiativ av olika slag, men den får inte göra sådant som ligger utanför det som föreskrivs i dess instruktion och i andra författningar. Och tjänstemän har helt oavsett vad dess ledning säger och gör ett eget ansvar att göra det som är rätt, inte bara i bemärkelsen lagligt utan också i bemärkelsen etiskt och lämpligt (se Ehn, kap.10).

Legitimitetsbasen ser uppenbart annorlunda ut för en formell organisation jämfört med en traditionell myndighet. En myndighet tänks vara förankrad i en demokratiskt etablerad rättsordning, där nyckelorden ur legitimitetssynpunkt är *kontinuitet och förvaltning*. En organisation betonar sällan någon plats i en sådan rättsordning, utan står för något handlingsinriktat och innovativt. Nyckelord ur legitimitetssynpunkt är snarare *nyorientering och förändring*. När vi rör oss från institutionen myndighet mot institutionen organisation handlar det således om att vissa egenskaper stärks (innovativ och handlingskraftig ledning, målinriktad rationalitet, attraktiv identitet), men också om att legitimitetsbasen förändras. En organisation ska inte enbart på ett stabilt sätt förvalta något som under lång tid har vuxit fram, utan ska också vara en motor för innovation och förändring.

Från traditionell myndighet till formell organisation

Noteras bör att det som har presenterats ovan är idealtyper, det vill säga ett slags analytiska modeller. Idealtyperna är teoretiska verktyg som ska göra det möjligt att förstå världen lite bättre. Det handlar om renodlingar som sällan finns i sin ”ideala” form. Enheter i samhället rymmer ofta i praktiken blandningar av de olika idealtyperna. Man kan ändå tolka de senaste decenniernas förändringar i statlig förvaltning som att enheterna från att tidigare i hög grad betraktades och betraktade sig själva som myndigheter alltmer har kommit att ses, och se sig själva, som organisationer. En förskjutning har skett där idealtypen organisation har blivit alltmer populär. Att vara en modern enhet i staten handlar i dag i stor utsträckning – som vi har sett – om att kunna presentera sig som en modern organisation.

Den indikation om förändring som Czarniawska noterade i sin intervjustudie av generaldirektörer från mitten av 1980-talet, visade sig vara profetisk när det gällde inriktningen av statens verksamheter. Föreställningen som hon fångade upp om näringslivet som den lite vackrare systern kom efter hand att bli allt vanligare. Generaldirektörer började se sig som, och bete sig som, managers. Framför allt – och ofta kopplat till företagsidéer – stärktes också föreställningen om generaldirektörer som organisationsledare, och i dag kan nog detta sägas vara den viktigaste egenskapen som generaldirektörer förutsätts ha. De ska kunna leda sin organisation på ett effektivt och innovativt sätt. Det som numera efterfrågas av myndighetschefer tycks framför allt vara goda ledaregenskaper.

Organisationsidéer har över tiden kommit att institutionaliseras, och behöver därför inte längre särskilt mycket av stödjande argumentation. Ingen myndighetschef behöver argumentera för att det är viktigt med ekonomistyrning, kundorientering, kvalitetssäkring, ledarskap, innovation eller liknande företeelser. Om en generaldirektör till äventyrs skulle uttrycka tveksamhet över dylikt skulle det kunna uppstå problem. Institutioner – eller rättare sagt de system och tekniker som är bärare av de institutionaliserade idéerna – är nämligen utomordentligt svåra att motsätta sig. Även om allt inte behöver vara påtvingat uppifrån, finns det både ett tryck utifrån (från granskare och från andra liknande organisationer) och nerifrån (från tjänstemän i myndigheterna) att göra det som etiketten påbjuder. Ifall någon skulle motsätta sig konvenansen skulle det skapa problem. Som med alla institutioner är det lätt att agera inom ramen för det institutionaliserade, och svårt att avvika från detta.

I praktiken förekommer det förstås konflikter också inom de olika institutionerna. Det kan – för en myndighet – finnas motstridiga regelverk att förhålla sig till. Det behöver inte vara självklart vilka man ska samverka med, det vill säga vilka myndigheter eller andra organisationer som man borde räcka ut handen till. Det kan vara svårt för en tjänsteman att väga olika faktorer mot varandra: lyhördhet mot regelverk, lyhördhet mot politik och lyhördhet mot den egna ledningens initiativ (vem är man egentligen till för?). Interna problem kan också uppstå inom organisationsinstitutionen. I praktiken visar sig organisationer nästan alltid ha flera mål som strider mot varandra. Frågan om den egna

identiteten – vem man är och vill vara – är sällan enkel att svara på, utan kräver ofta en del konferensande och konsulterande. Att fatta beslut på basis av att väga för- och nackdelar mellan olika alternativ är attraktivt i teorin men svårt i praktiken: dels på grund av kognitiva och kunskapsmässiga begränsningar, dels eftersom ett sådant rationellt angreppssätt för det mesta dämpar den handlingsförmåga i organisationen som också brukar anses värdefull.

Jag har i kapitlet argumenterat för att mycket av det som har diskuterats i denna bok kan tolkas som att det har skett en förändring i staten där institutionen ’formell organisation’ har kommit att växa i betydelse samtidigt som institutionen ’traditionell myndighet’ har kommit lite mer i skymundan. Nästan alla förvaltningspolitiska reformer, utvecklingsarbeten, utbildningar med mera under senare decennier har handlat om att utveckla organisationsegenskaper hos myndigheter. För egen del tror jag att det finns en del i organisationstänkandet som har varit bra (betoningen av delegering, tillit till medarbetarna, reflektionsförmåga, med mera), men det finns också annat där det är svårt att se något bidrag till varken statsförvaltningens effektivitet eller dess legitimitet (betoning av intern styrning och kontroll, varumärkestänkande, föreställningen om kunder, med mera).

Ett återupprättat myndighetsideal

Ungefär sedan mitten av 1980-talet – då Czarniawska gjorde sina intervjuer med generaldirektörerna – har det pågått en institutionaliseringsprocess där myndigheter har kommit att betraktas och betrakta sig själva som formella organisationer.[482] Jag menar att detta identitetsskapande långsiktigt har haft en avgörande roll för statsförvaltningens funktionssätt, och för vilka möjligheter det finns att åstadkomma förändring. En stark organisationsidentitet skapar uppenbarligen en grogrund för vissa reformer, men inte för andra.

[482] Läsaren undrar måhända vilken myndighet som utsågs då till vinnare i 2019 års tävling om den mest moderna myndigheten. Jo, det blev Upphandlingsmyndigheten. I den audition som jag beskrev tidigare i kapitlet framställde sig segraren sig själv som kundorienterad och med en identitet kopplat till varumärket – dvs. som en modern organisation.

Att statsförvaltningens komponenter – på det här sättet – börjar betrakta sig själva i första hand som moderna organisationer vilka som helst, får långsiktiga konsekvenser. Det finns förvisso positiva effekter av organisationsskapandet, men det finns också viktiga egenskaper som riskerar att gå förlorade när organisationsidéerna har kommit att bli så dominerande som de är i dag. Det behövs – menar jag – en bättre balans mellan det förvaltningspolitiska tänkande som bygger på institutionen ’formell organisation’ och det som bygger på institutionen ’traditionell myndighet’. Det finns en betydande risk att de värden och egenskaper som är förknippade med myndighetsinstitutionen håller på att försvagas.

Det förvaltningspolitiska reformerandet under de kommande åren bör framför allt utgå ifrån institutionen myndighet. Det som skulle stärkas är då, för det första, *myndigheters förmåga att arbeta tillsammans med andra* (myndigheter eller andra organisationer i samhället) mot politikens mål. Frågor som ställs skulle kunna vara hur myndigheters samarbete för att åstadkomma det som är önskvärt kan utvecklas. Hur kan styr- och granskningssystem utformas så att långsiktiga effekter i samhället av många myndigheters insatser får ökad uppmärksamhet? Hur kan öppenhet och pluralism stärkas? Här finns det nog också anledning att fundera på ifall det inte borde ges ett större utrymme åt lekmannainslag i myndigheternas ledningar än vad som finns där i dag.

För det andra blir då *det särpräglade i att vara tjänsteman* något självklart, och understöds genom en nedtoning av chefskapet och genom utbildning. Det egna ansvarstagandet bör befrämjas, främst genom delegering och ökat professionellt handlingsutrymme. Styr- och granskningssystemen bör avregleras och chefsnivåerna decimeras. Alla tjänstemän i staten bör – förutom den utbildning som ges av varje enskild myndighet – genomgå en utbildning som förmedlar kunskap om statsförvaltningens struktur och funktionssätt, hur styrning går till och vad det innebär att vara tjänsteman. Betoningen bör ligga på reflektioner kring de avvägningar som behöver göras mot olika förvaltningspolitiska värden. Regler när det gäller offentlighetsprincip och meddelarfrihet ska vara tydliga för alla som arbetar i offentlig tjänst och helst också för dem som arbetar i verksamheter som organiseras och finansieras av det offentliga, såsom fristående skolor, privata äldreboenden med flera.

För det tredje bör *styrningen av förvaltningspolitiken ges större kraft*. Den ambition som har funnits i några år att öka de professionellas handlingsutrymme genom att reducera den interna styrningen och kontrollen bör manifesteras i ett antal tydliga förändringar (se kap. 11). Än så länge har reformerandet när det gäller ekonomistyrningen resulterat i en reformberättelse kring tillitsbaserad styrning, men den har inte lett till några beslut om att ta bort några av de organisatoriska arrangemang, i form av förvaltningar, författningar, dokument, med mera, som är de främsta uttrycken för organisationsskapandet. Om inga tydliga mått och steg tas som visar att politiken vill ge plats för någonting nytt, finns det en uppenbar risk att nya idéer om styrning kommer att koopteras av det som sedan lång tid är vedertaget. Att åstadkomma en förändring handlar om att organisera för, och att skapa utrymme för, något annat.

Referenser

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations: the Example of Public Sector Reform, i *Organization Studies*, 21 (4).

Bromley, P. & Meyer J.W. 2015. *Hyper-organization: Global Organizational Expansion*.

Czarniawska, B. 1986. Förvaltningschefer – politiker eller ledare?, i Brunsson, N. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*.

Heckscher, G. 1952. *Svensk statsförvaltning i arbete*.

Jacobsson, B. 2017. Den moderna myndigheten, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.

Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). 2017. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.*

Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.*

Lundquist, L. 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?).*

Peters, T. & Waterman, R.H. 1982. *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*.

Simon, H. 1947. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations.*

Sundström, G. 2019. Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 96 (1).

Thomas, G., Meyer, J.W., Ramirez, F. & Boli, J. 1987. *Institutional Structure. Constituting State, Society and the Individual.*

Författarpresentationer

Shirin Ahlbäck Öberg är universitetslektor och docent i statskunskap vid Uppsala universitet. Hennes forskning rör styrningen och granskningen av den offentliga verksamheten. Hon har även forskat om villkoren för toppolitiker och högre tjänstemän i ett jämförande perspektiv, samt de offentliga professionernas ställning under New Public Management.

Eva Edström Fors är doktorand i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hon har en tidigare bakgrund som tjänsteman i den offentliga förvaltningen, bland annat i Regeringskansliet och i en kommun. Hennes förvaltningspolitiska intresse rör främst statens styrning av kommuner och regioner, vilket också är ämnesvalet för den kommande avhandlingen.

Peter Ehn är fil.dr. i statsvetenskap. Han arbetar som utredare på Statskontoret och har tidigare varit ämnesråd i Finansdepartementet. Han har forskat om tjänstemannaroller och har som utredare, bland annat i flera statliga utredningar, arbetat med olika förvaltningspolitiska frågeställningar.

Emma Ek Österberg är docent i offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet. Hennes forskning handlar om styrning och organisering av offentlig verksamhet och hur förvaltningspolitiska idéer omsätts till praktik. Under senare år har hon framför allt intresserat sig för marknadsskapande, med fokus på upphandling.

Staffan Furusten är professor i Företagsekonomi vid Stockholms universitet och föreståndare för Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score). Hans intressen är ledning och styrning av organisationer och olika organisationers och professioners roll i samhällets utveckling, med särskilt fokus på kunskap om styrning, management och organisation. Han har även skrivit om offentlig upphandling.

Ingrid Gustafsson är disputerad i ämnet Offentlig förvaltning och forskar om internationalisering, styrning och ansvar i förvaltningen. Hon är affilierad till Score och är 2019–2021 verksam som post doc vid Stanforduniversitetet.

Patrik Hall är professor i statsvetenskap vid Malmö universitet. Hans forskning handlar om förvaltningspolitik, byråkratisering och organisationsstyrning av förvaltningen. Han har också bedrivit forskning om mötens ökande roll i arbetslivet.

Anders Ivarsson Westerberg är professor i Offentlig förvaltning vid Södertörns högskola. Hans forskning handlar om organisering, styrning och ledning av offentliga organisationer. Han har tidigare bland annat skrivit om polisens administration, statssekreterarfunktionen och om skolinspektion.

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi vid Södertörns högskola. Han har länge intresserat sig för frågor om reformer, styrning, reglering och förändring i offentliga organisationer. Vid sidan av detta har han också forskat om styrningen av transport- och kulturpolitiken, liksom av europeiseringen av statsförvaltningen.

Tom S. Karlsson är universitetslektor i offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet. Hans forskning fokuserar på hur reformer baserade i idéer om management och marknader har påverkat och fortsätter att påverka olika offentliga organisationer och myndigheter.

Göran Sundström är professor i Statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans intressen rör förvaltningspolitik och statens omvandling, med särskilt fokus på frågor om styrning, organisation och marknadisering. Han har även skrivit om europeiseringen av statsförvaltningen.