

OM OFFENTLIG SEKTOR

Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar



STATSKONTORET

Innehåll

Förord	5
<i>Ingvar Mattson</i>	
Bakgrund och metod	7
<i>Gabriella Jansson och Petter Kockum</i>	
Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen?	15
<i>Helena Wockelberg</i>	
Reformtrender och styrinstrument i staten	37
<i>Michael Borchers och Petter Kockum</i>	
Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan	69
<i>Per Molander</i>	
Ett förändrat ledarskap?	99
<i>Lars Haikola</i>	
Förvaltningspolitiska förändringar inom arbetsmarknadssektorn	133
<i>Helena Asp</i>	
Förvaltningspolitiska förändringar inom socialförsäkringsområdet	161
<i>Anna Fransson</i>	
Några avslutande reflektioner	193
<i>Ingvar Mattson</i>	
Författarpresentationer	209

Förord

Sedan finanskrisen bröt ut för sju år sedan har flera länder i Europa tvingats genomföra nedskärningar och omfattande reformer i sina offentliga förvaltningar. I januari 2011 inleddes därför Cocops (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future). Cocops är det största europeiska forskningsprojektet som analyserat finanskrisens konsekvenser på offentlig förvaltning.

Ett tjugotal europeiska länder har medverkat i denna undersökning. Statskontoret har samlat in svensk data genom att hösten 2013 genomföra en enkätundersökning bland de högsta cheferna i statsförvaltningen. I enkäten fick cheferna besvara frågor kring hur de uppfattar sådana styrformer som tillskrivits New Public Management.

Underlaget från denna undersökning utgör grundmaterialet till denna antologi, *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. I antologin har ett antal författare analyserat förvaltningspolitiska förändringar från olika perspektiv.

I *kapitel 1* analyserar Helena Wockelberg hur Sverige skiljer sig från andra europeiska länder när det gäller förvaltningspolitiska förändringar, med särskilt fokus på den svenska traditionen av fristående myndigheter. Michael Borchers och Petter Kockum beskriver i *kapitel 2* reformtrender och styrinstrument som används i svensk förvaltning. I *kapitel 3* analyserar Per Molander hur nya styrmetoder påverkar sektorisering och samverkan i offentlig sektor. Lars Haikola beskriver i *kapitel 4* möjligheter och utmaningar i det offentliga ledarskapet. I *kapitel 5* och *6* analyserar Helena Asp och Anna Fransson förvaltningspolitiska förändringar inom arbetsmarknadssektorn och socialförsäkringsområdet. Två politikområden som i spåren av finanskrisen, med

efterföljande arbetslöshet, stått inför stora utmaningar, både i Sverige och i övriga Europa.

Avslutningsvis gör undertecknad ett antal reflektioner kring nuläge och utvecklingsvägar för svensk statsförvaltning.

Regeringen har i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen för 2015 aviserat förändringar av svensk förvaltningspolitik och myndighetsstyrning. Min förhoppning är att denna antologi ska erbjuda inspel och tankar som kan användas i det fortsatta utvecklingsarbetet av svensk statsförvaltning.

Ingvar Mattson

Generaldirektör
Statskontoret

Bakgrund och metod

Författare Gabriella Jansson och Petter Kockum

Denna antologi bygger i stor utsträckning på data som samlats in genom det så kallade Cocops-projektet. Cocops (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) är ett europeiskt forskningsprojekt som syftar till att undersöka förvaltningspolitiska reformers betydelse för den offentliga sektorn i Europa.

Cocops-projektet omfattar 19 europeiska länder¹. Cocops har medfinansierats av den Europeiska kommissionens sjunde ramprogram för forskning (FP7). Projektet pågick mellan januari 2011 och juni 2014. Undersökningen tillhör bland de största systematiska jämförelser av förvaltningspolitiska reformers effekter i Europa som hittills har genomförts.²

Som ett led i Cocops-projektet har det genomförts en enkätundersökning som riktar sig till de högsta cheferna i statsförvaltningen i länderna som medverkar. Undersökningen fokuserar på dessa chefers syn på och erfarenheter av reformer i offentlig sektor, med ett särskilt fokus på hälso- och arbetsmarknadsområdena. Statskontoret har tillsammans med Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet varit svensk samarbetspartner i denna del av projektet.

Tidigare forskning om offentlig förvaltning har efterfrågat en tydligare och mer djupgående bild av förändringsprocesser i den offentliga sektorn i Europa.³ Detta gäller särskilt effekterna av de senaste decenniernas effektivitets- och resultatnriktade reformer som ofta går under samlingsnamnet *New Public Management* (NPM). Vidare finns det en brist på kvantitativa och jämförande studier som sträcker sig bortom enskilda länder eller organisationer.

Undersökningen har tagit sikte på de högsta statstjänstemäns syn på och erfarenheter av frågor såsom tjänstemannarollen, förutsättningar för ledning i offentlig verksamhet och olika typer av förvaltningspolitiska reformers genomslag. Frågorna täcker in tjänstemännens uppfattningar om de vanligaste reformerna på sakområdesnivå, organisatorisk nivå och på individuell nivå.

Enkäten undersökte därtill tjänstemännens värderingar samt effekterna av finanskrisen för förvaltningen. Enkätens struktur har varit mer eller mindre enhetlig i samtliga länder vilket skapar förutsättningar för jämförbarhet mellan de länder som medverkat.

Den svenska undersökningen har riktat sig till högre chefer i sammanlagt 194 statliga myndigheter.⁴ Beroende på sektor riktar sig enkäten till de två-tre högsta chefsnivåerna i dessa myndigheter. Detta inkluderar regeringsnivå (Regeringskansliet) men exkluderar domstolar och statliga bolag.

Cocops fokuserar särskilt på utvecklingen i två sektorer: hälso- och sjukvård (inklusive socialt skydd) samt arbetsmarknad. Detta exkluderar dock den direkta servicenivån (till exempel sjukhus) vilket i den svenska förvaltningen sker på en kommunal eller landstingskommunal nivå. Detta innebär att den svenska enkäten inte riktar sig till tjänstemän inom hälso- och sjukvårdssektorn utan enbart inom socialt skydd. Inom sektorerna för arbetsmarknad och socialt skydd har enkäten skickats till de tre-fyra högsta chefsnivåerna.

Chefsnivåerna har valts utifrån deras strategiska funktion i offentliga organisationer. Som en del av den strategiska ledningen har dessa tjänstemän möjlighet att utvärdera den övergripande utvecklingen inom den egna myndigheten, men även inom myndighetens sakområde och i förvaltningen överlag. Vidare har denna grupp en central roll i politiska beslutsprocesser och påverkar således vilka reformer som implementeras.

Samtidigt avspeglar chefsundersökningar endast individuella uppfattningar och bör således inte ses som representativa för en

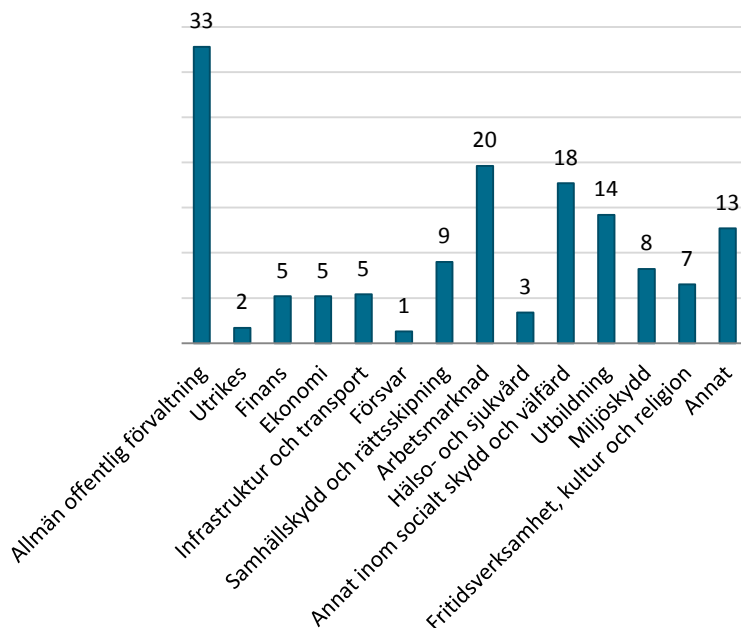
hel organisation. Det kan finnas stora skillnader mellan högre chefers och andra medarbetares intressen, behov och erfarenheter. Som ansvariga för en organisation kan det också ligga i högre chefers intresse att svara mer positivt än övriga medarbetare. Denna risk har beaktats i analysen av materialet.

Den svenska enkäten genomfördes i november och december 2013 och skickades ut till totalt 1 293 respondenter. Av dessa inkom 536 giltiga svar, vilket innebär en svarsfrekvens på 41 procent. Detta kan jämföras med den genomsnittliga svarsfrekvensen i övriga länder som medverkar i forskningsprojektet, som ligger på 24 procent.⁵ Detta innebär att det svenska materialet har bland de högsta svarsfrekvenserna bland de länder som medverkat i denna del av Cocops-projektet. Emellertid är denna svarsfrekvens förhållandevis låg med svenska mått mätt. Mot bakgrund av svarsfrekvensen bör enkätsvaren alltså tolkas med viss försiktighet.

Högre chefer är av flera anledningar en svår målgrupp för enkäter: de har vanligtvis en hög arbetsbörda och mottar en stor mängd enkäter. Svarsfrekvensen tenderar därför att vara lägre inom denna grupp, även om den kan variera beroende på land eller undersökning.⁶ Eftersom enkätsvaren bygger på *uppfattningar* om utvecklingen i förvaltningen bör svaren heller inte ses som en direkt återspeglning av vad som faktiskt sker i förvaltningen i form av olika reformåtgärder och förändringsprocesser. Svaren kan dock betraktas som en *indikation* på hur högre chefer upplever olika reformer och dess effekter i statsförvaltningen.

Fördelningen av de 536 svaren mellan olika sakområden fördelar sig enligt nedanstående.⁷

Diagram 1. Fördelningen av respondenter mellan sakområden.
(Fråga: *Inom vilket sakområde arbetar din organisation?*)



För mer information kring enkäten, materialinsamlingsarbetet och resultaten från enkäten, se www.statskontoret.se/cocops.

Kvalitetssäkring

Översättningen av den svenska enkäten har bland annat förankrats med en referensgrupp bestående av utredaren Michael Borchers, Statskontoret, generaldirektören Per Molander, Inspektionen för Socialförsäkringen, generaldirektören Katrin Westling Palm, Pensionsmyndigheten och kanslirådet Oskar Thorslund, Finansdepartementet.

Översättningen och det svenska urvalet av respondenter har vidare stämts av i dialog med Cocops forskningsledning.

Bidragen i antologin har kvalitetssäkrats genom ett seminarium i mars 2015 där författarna kommenterade de olika bidragen.

Därutöver har enskilda författare använt sig av enskild kvalitets-
säkring av sina respektive bidrag. Samtliga externa författare
ansvarar själva för innehållet i deras kapitel.

Utredarna Gabriella Jansson och Petter Kockum, projektledare,
har fungerat som redaktörer för denna antologi.

Referenser

Hammerschmid, G., m.fl. (2013) *COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe, Research Report*.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and Neo-Weberian State*. Oxford University Press.

Mouritzen, & Svava (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.

Noter

¹ Dessa länder är Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Island, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Nederländerna, Norge, Portugal, Serbien, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern och Österrike.

² Hammerschmid, G., m.fl. (2013)

³ Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011)

⁴ Beroende på sektor gjordes en avgränsning av chefsnivåer. Denna avgränsning gäller den högsta chefsnivån i 194 myndigheter under kategorin myndighet med chef utsedd av regeringen, de två högsta chefsnivåerna i myndigheterna under Cofog-funktionerna *Allmän offentlig förvaltning, Hälso- och sjukvård* och *Socialt skydd*, samt de 3-4 högsta nivåerna i Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

⁵ Hammerschmid (2013)

⁶ Se t.ex. Hammerschmid (2013) eller Mouritzen, & Svava (2002).

⁷ Som procent av totala svarsfrekvensen. Då möjligheten funnits i enkäten att kryssa i mer än ett svarsalternativ på denna fråga så blir det över 100 procent.

Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen? Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv

Författare Helena Wockelberg

Inledning

Den svenska statsförvaltningen är i internationell jämförelse väl-fungerande och välpresterande. Svensk offentlig sektor och dess organisationer förekommer regelbundet i internationella jämförelser. Sådana konstaterar inte sällan att svenska myndigheter åtnjuter ett högt förtroende bland medborgarna. Verksamheten beskrivs vanligtvis som effektiv och rättssäker.¹ Målet med det här kapitlet är dock inte att studera den svenska förvaltningens prestationer. Istället är syftet att ifrågasätta vad som egentligen är typiskt svenskt i den svenska förvaltningsmodellen. Det innebär att fokus hamnar på hur förvaltningen är organiserad och hur den styrs. Det innebär också att det svenska fallet ska jämföras med andra fall. Den med alla mått stora enkätundersökning som gjorts inom ramen för Cocops-projektet möjliggör ett värdefullt inifrånperspektiv på frågor som rör hur förvaltningen fungerar och styrs.

De egenskaper som brukar förknippas med förvaltningsmodellen är av främst två slag, konstitutionella och organisatoriska. Låt oss se närmare på dessa innan vi diskuterar de frågor och jämförelser som analysen kommer att ta upp.

Konstitutionella särdrag

Studerar vi grundlagen är svaret på frågan om den svenska förvaltningsmodellen är speciell jakande. Den svenska förvaltningsmodellen har några konstitutionella särdrag som kan uppfattas som i det närmaste unika.² Regeringsformens förbud mot ministerstyre gäller både horisontellt och vertikalt. Det horisontella innebär att regeringsbeslut tas kollektivt, vilket är en

formell begränsning av enskilda ministrars inflytande. Förbudet mot vertikalt ministerstyre är kanske det mest omdiskuterade och innebär att myndighetsutövning och lagtillämpning i enskilda fall ska bedrivas självständigt. Här begränsas alltså möjligheterna för utomstående inklusive regeringen och enskilda ministrar att påverka eller ingripa i myndigheters arbete.³

Organisatoriska särdrag

Den konstitutionellt skyddade självständigheten i vissa arbetsuppgifter kombineras i det svenska fallet med en organisatorisk delning av den verkställande makten. Den svenska statsförvaltningen består sedan länge av det slags myndigheter som samtida forskare på engelska kallar *agencies*. Sådana myndigheter står organisatoriskt relativt fria från departementen och ges en hög grad av autonomi eller självständighet. Fenomenet kopplas ibland till de styrningsidéer som fått samlingsnamnet New Public Management (NPM). Idén är att det finns en koppling mellan vissa typer av autonomi, resultatfokusering och effektivitet. Forskningen visar samtidigt att *agencies* har existerat också före NPM-idéerna slog igenom och att det varierar hur sådana myndigheter ser ut i olika sammanhang. De nordiska länderna har identifierats som en grupp där denna typ av myndigheter har en relativt lång historia.⁴

Om liknande organisatoriska lösningar finns i andra länder, blir det förstås svårare att hävda att den organisatoriska uppdelningen i regeringens departement och fristående myndigheter är typiskt svenskt. Det som utmärker det svenska fallet är istället att vi haft myndigheter som på många sätt liknar *agencies* under en mycket längre tid än andra länder, och att i princip alla svenska myndigheter är av detta slag.

Förväntade resultat

En rimlig första förväntan är att de konstitutionella och organisatoriska faktorer som beskrivits ovan gör att de svenska chefer som arbetar i statliga myndigheter upplever att de har en hög grad av självständighet. Den svenska förvaltningsmodellen har en

lång historia, men mötet mellan den redan tudelade exekutivmakten och idéer som mål- och resultatstyrning har beskrivits som smidigt.⁵ Den svenska traditionen av delegering till självständiga myndigheter verkar ha bidragit till en långtgående implementering av mål- och resultatstyrning i staten. En negativ effekt av detta möte beskrivs av Niklasson som lyfter fram att ett utpräglat fokus på enskilda självständiga myndigheters verksamhet kan ske på bekostnad av samordning och helhetsperspektiv.⁶

I termer av förväntningar på det svenska fallet kan vi identifiera en andra sådan – att förvaltningsmodellens organisatoriska tudelning i Sverige kombineras med en utpräglad mål- och resultatstyrning. Forskningens bild av den svenska statsförvaltningen är att den varit en flitig användare av denna styrningsmodell.⁷ Grundidén för hur självständighet och styrning kombineras i mål- och resultatstyrningsmodeller är att chefer i förvaltningen ges en hög grad av autonomi i beslut som gäller hur de ska använda resurser. Styrning ska ske genom tydligt formulerade mål, och mer indirekt genom att prestationer och effekter kontrolleras av uppdragsgivaren. Den senare styr däremot inte hur så kallade inputfaktorer används, det vill säga hur resurser ska användas eller vilka arbetssätt som tillämpas. Ansvar utkrävs däremot i efterhand för resursanvändningen och verksamhetens resultat.⁸

Kort om den jämförande analysen

Cocops-undersökningen visar att svenska chefer i staten upplever en hög grad av självständighet och att de beskriver en tillvaro präglad av mål- och resultatstyrning. Det är dock först då vi jämför med andra fall som vi kan besvara frågan om detta är typiskt *svenskt*. Många länder i dag har liknande myndighetstyper rent organisatoriskt. Ännu större anledning har vi att ifrågasätta om det svenska sättet att implementera mål- och resultatstyrning på något sätt är utmärkande eftersom dessa styrningsidéer har anammats i många andra länder. Genom att jämföra svenska statliga toppchefers syn på självständighet, styrning och förvaltningspolitiska verktyg med motsvarande

beskrivningar från kollegor i andra länder kan vi bilda oss en uppfattning i dessa frågor.

Med utgångspunkt i vad vi redan vet om den svenska förvaltningsmodellen finns några specifika frågeställningar som den jämförande analysen koncentrerar sig på. Den första rör chefernas upplevda autonomi. Här avviker svenska respondenter tydligt från sina genomsnittliga europeiska kollegor, både vad gäller de situationer där chefer upplever hög respektive låg autonomi. Denna iakttagelse gör det, för det andra, intressant att se närmare på hur cheferna uppfattar sin uppgift, särskilt i relation till politikerna. Finns här en tydlig arbetsfördelning, och hur ser den i så fall ut? Detta andra, näraliggande, perspektiv handlar alltså om hur de svarande upplever relationen mellan den politiska sfären och myndigheterna när det gäller arbetsfördelning och roller.

Den tredje frågan handlar också om relationen mellan olika delar av förvaltningen, nu står dock chefernas beskrivningar av hur de styrs i centrum. De upplevda autonomivärdena kan på detta sätt ställas i relation till de typer av styrning som regeringen utövar gentemot myndigheterna. Här är ett av undersökningens resultat att de svenska cheferna beskriver en i det närmaste idealtypisk mål- och resultatstyrning.

Flera sorters jämförelser är aktuella i följande analys. En jämförelse syftar till att diskutera de svenska chefernas svar som ett svenskt medelvärde i relation till den skala eller de svarsalternativ som enkäten erbjuder. En annan jämförelse använder ”den genomsnittlige chefen i alla deltagande länder”, alltså medelvärdet i den stora databas som innehåller svaren från alla länder i Cocops-studien, som jämförelsepunkt. Spridningen i svaren är ibland stor, vilket är att förvänta givet att det finns stora skillnaderna mellan de deltagande ländernas styrelseskick och förvaltningskulturer. ”Cocops-medel” är därmed oundvikligen en grov jämförelsepunkt. Därför är det rimligt att också jämföra det svenska fallet med länder vars politiska system och förvaltningspolitiska reformhistoria liknar Sveriges. Detta

innebär att jämförelser med samtliga nordiska länder (Sverige, Danmark, Island, Finland och Norge) blir aktuella.

Så till sist några metodmässiga brasklappar. Svarsfrekvenserna skiljer sig åt mellan länderna och är i vissa fall låga också för att vara en undersökning som är beroende av elitrespondenter. De resultat som diskuteras och jämförs här påverkas givetvis av detta. Det är dessutom så att skillnader mellan ländernas förvaltningssystem innebär att de chefer som tillfrågats inte är hundra procentigt jämförbara vad gäller faktorer som skulle kunna påverka hur de svarar på vissa frågor. Dessa skillnader kommer analysen inte att fördjupa sig i på annat sätt än att här påminna om att de kan tänkas snedvrída resultaten något.

Självständighet i flera dimensioner

En av våra huvuduppgifter är alltså att sätta den svenska förvaltningsdualismen i ett jämförande perspektiv. Dualismen bygger på delegering och självständighet. För att förstå vad som är typiskt svenskt i sammanhanget bör vi vara precisa i vår diskussion om den autonomi modellen erbjuder myndigheterna och de som arbetar där. Autonomi eller självständighet är nämligen begrepp som kan definieras på flera sätt och som bör studeras i flera dimensioner. Att man har en hög grad av autonomi i en viss funktion eller uppgift innebär inte automatiskt att man har det i en annan. Beskrivningen av mål- och resultatstyrningens grundidéer illustrerar behovet av att skilja på olika sorters självständighet. I denna styrmodell är tanken att politiker ska ge förvaltningens verksamma en hög grad av självständighet i vissa sorters beslutsfattande, men inte i alla. Om vi inte skiljer mellan olika sorters autonomi kan vi dra felaktiga eller åtminstone onödigt oprecisa slutsatser.

Ett fruktbart sätt att definiera olika sorters autonomi har formulerats av Verhoest et al som skiljer mellan sex olika sorters autonomi, eller autonomi i sex olika dimensioner. Tre av dessa dimensioner av självständighet kommer att diskuteras här.

Ställda som frågor om *myndigheters* självständighet är dessa som följer:

- I vilken mån bestämmer myndigheten självständigt om inre styrning och organisering?
- I vilken mån utövas självständigt inflytande i policyskapande verksamhet?
- Inskränkts autonomi genom extern granskning och kontroll?⁹

Frågorna kan omformuleras så att de istället för organisationers autonomi rör *individens upplevda autonomi*. De två första frågorna berörs explicit i Cocops-enkätens fråga om upplevd autonomi. Det är ur validitetssynpunkt positivt att frågor om chefernas upplevda självständighet ställs direkt. Detta då vi kan vara ganska säkra på att cheferna svarat på frågor som rör det vi faktiskt vill studera. Frågan om inskränkningar av autonomi som görs i och med extern granskning och kontroll kan studeras med hjälp av andra delar av enkäten.

Låt oss börja med de direkta frågor som ställs om chefers upplevda självständighet. I tabell 1 redovisas de svenska genomsnittssvaren i en jämförelse med den genomsnittlige chefen i Europa (genomsnittet för samtliga länder som ingår i undersökningen). Det som utmärker denna frågeställning är att skillnaderna mellan dessa båda grupper är stora, ofta mer än ett helt skalsteg och ibland närmare två.

Tabell 1. Chefers autonomi i olika dimensioner, medelvärden och differenser

	Sverige	Cocops	Differens
Resursanvändning	5,6	3,8	+1,8
Upphandling av tjänster	4,1	3,4	+0,7
Befordra personal	5,0	4,0	+1,0
Anställa personal	5,6	3,7	+1,9
Avskeda eller förflytta personal	4,4	3,0	+1,4
Genomföra organisationsförändringar	4,9	3,7	+1,2
Val och utformning av politik	2,0	3,6	-1,6
Genomförande av politik	3,8	4,5	-0,7

Kommentar: Tabellen bygger på fråga 6 i enkäten: "I mitt arbete har jag följande självständighet/eget ansvar när det gäller beslutsfattande som rör", svarsalternativ kunde anges på en sjugradig skala där 1 motsvarade "inte alls" och 7 "i mycket hög grad".

Den första delfrågan i tabell 1 rör chefernas självständighet i budgetallokering eller resursanvändning. Här upplever svenska chefer uppenbarligen att de har en hög grad av självständighet i termer av den skala som erbjuds. Det är också tydligt att det finns en skillnad gentemot den europeiska genomsnittschefen så till vida att svenska chefer säger sig ha ett större självständigt beslutsutrymme. Enkäten visar vidare att svenska chefer upplever en hög grad av självständighet också i den typ av intern myndighetsstyrning som rör organisering och personalpolitik. I frågor som rör så kallade input-faktorer (det vill säga beslut som rör vilka resurser som ska användas internt i myndigheten och hur arbetet ska organiseras) upplever alltså den genomsnittliga svenska chefen genomgående högre autonomi än den genomsnittlige europeiske kollegan. Den höga graden av självständighet rimmar väl med svenska regeringars ambitioner att delegera frågor som rör inre styrning till myndighetsnivån. Resultatet är på så sätt förväntat och vi kan bekräfta att Sverige inte på något sätt är ett medelmåttigt fall när det gäller delegering av självständigt beslutsfattande till myndighetsnivån. Jämförelsen ger ett annorlunda resultat vad gäller de delfrågor som rör självständigt beslutsfattande i policyskapande och policyimplementering. Här rapporterar svenska chefer lägre autonomi än det europeiska genomsnittet. Detta resultat är intressant på flera sätt. För det första kan vi konstatera att mycket autonomi i vissa dimensioner inte innebär mycket autonomi i andra. Tvärtom talar mönstret för att regeringar kombinerar höga och låga grader av autonomi i sin förvaltningsstyrning. För det andra är mönstret i det svenska fallet ett som vi känner igen från teoretiska och praktiska diskussioner om mål- och resultatstyrning, åtminstone vad gäller policyautonomi mätt som självständigt inflytande över val av policy och policy design. Här rapporterar de svenska cheferna en låg grad av självständighet, både i absoluta tal i relation till skalan och i jämförelse med den genomsnittlige europeiske chefen. Sammantaget ger svaren hitintills en i det närmaste idealtypisk bild av mål- och resultatstyrning i den svenska statsförvaltningen: chefer på myndighetsnivå utövar litet inflytande över policyfrågor, men stort inflytande över beslut

som rör hur den egna organisationen ska arbeta och organiseras, det vill säga över så kallade inputfaktorer.

Ett frågetecken av viss dignitet rör svaren på delfrågan om autonomi i *implementeringen* av policy. Här förväntar vi oss att en mål- och resultatstyrd förvaltning har en hög grad av självständighet, åtminstone om vi med implementering avser genomförandet av de processer som behövs för att förverkliga ett av politikerna formulerat mål. Möjligen beror svaren på att vissa chefer uppfattar att frågan rör hur de implementerar politiska beslut som kommer till uttryck i mer eller mindre detaljerad lagstiftning, och att de i sådana fall uppfattar att utrymmet för självständiga beslut begränsas kraftigt av just lagen. Vi kan också tänka oss att frågan uppfattas som att den rör politiska beslut mer generellt, och att svaren är uttryck för en upplevd arbetsfördelning eller roll som kraftigt begränsar självständiga beslut i genomförandet. Cheferna kanske rapporterar att de inte anser sig ha något val vad gäller att implementera ett visst beslut, eller att arbeta för ett politiskt mål. Svaren rör i så fall inte självständigheten i beslut om *hur* de ska arbeta för att nå målet.

Också jämfört med de nordiska länderna upplever svenska chefer en exceptionellt hög självständighet i frågor som rör resursanvändning. Ingen nordiskt land kommer i närheten av det höga svenska medelvärdet (5,6), närmast kommer Finland (4,5), därefter Island (4,4), Norge (4,4) och Danmark (4,1) enligt den sjugradiga skalan. Bilden för den upplevda självständigheten i beslut som rör andra av verksamhetens inputfaktorer, som upphandling av tjänster och personalfrågor, är mer blandad och vi kan notera en viss spridning mellan länderna. De svenska respondenterna upplever i något högre grad än de övriga att de har stor självständighet vad gäller organisationsförändringar. Jämförelsen med de nordiska grannländerna bekräftar det svenska särdrag som vi fann i jämförelsen med den europeiska genomsnittschefen: svenska svarande markerar en i relativ bemärkelse mycket låg autonomi i policyskapande verksamhet (val och utformning av politik). Det svenska medelvärdet 2,0 på en sjugradig skala avviker tydligt från de övriga nordiska

ländernas resultat, finska chefer ligger närmast med ett medelvärde på 3,5. Också i frågor som rör genomförande av politik rapporterar svenska chefer lägre autonomi än chefer i övriga nordiska länder.

Så till frågan om den grad av självständighet som påverkas av extern granskning och kontroll. Här har vi som nämnts ovan ingen direkt fråga i enkäten att tillgå på samma sätt som för de övriga autonomidimensionerna. Däremot kan vi konstatera att svenska chefer uppger att de interagerar med ”revisions- och tillsynsmyndigheter och andra kontrollorgan” i ungefär samma utsträckning som genomsnittschefen och cheferna i de flesta nordiska länderna.¹⁰ Men givet att vi inte har tillgång till lika bra uppgifter om denna autonomidimension som de övriga två, bör vi vara försiktiga med att dra slutsatser om hur autonomi påverkas av extern granskning.

Arbetsfördelning mellan politik och förvaltning

De svenska cheferna rapporterar som svar på direkta frågor om självständighet alltså en ovanligt hög grad av autonomi i vissa dimensioner, men en betydligt lägre i andra. I det här avsnittet är ambitionen att studera svarspersonernas bedömningar av den arbetsfördelning som råder mellan politiker och förvaltningschefer. I enkäten ingick direkta frågor om hur cheferna uppfattar relationen mellan politiker och tjänstemän, samt om vad som är viktigt för de svarande i rollen som chef. Dessa två frågor används här för att dra slutsatser om vad som uppfattas vara uppgifter för politiker respektive tjänstemän. Vi börjar med frågan om de relationer som cheferna uppfattar. Cheferna i undersökningen fick ta ställning till en rad påståenden och ange i vilken grad de instämde på en sjugradig skala.

Svaren på de direkta frågorna om relationen mellan den politiska nivån och förvaltningen ger visst (om än inte tydligt) stöd åt tolkningen av det svenska fallet som präglad av en i det närmaste idealtypisk mål- och resultatstyrning. Vi kan börja med att konstatera att de svenska cheferna hyser en relativt stark tilltro

till att delegering till tjänstemän kan höja kvaliteten i offentligt beslutsfattande, åtminstone vad gäller möjligheterna att fatta långsiktiga beslut. Här verkar de eniga med sina europeiska kollegor (medelvärdet för svenska chefer är 4,8, vilket ska jämföras med Cocops-genomsnittet på 4,9). Dessa slutsatser måste dock dras med stor försiktighet eftersom delfrågan på svenska har preciserats i större grad än vad som var fallet i åtminstone den engelska versionen av enkäten. De svenska cheferna uppfattar vidare att politiker inte är intresserade av att styra rutinärenden (medelvärdet är 2,6), men i viss mån är intresserade av att styra chefsutnämningar (4,1). De svenska cheferna är vidare av uppfattningen att politiker i relativt hög grad respekterar den typ av expertis som återfinns i förvaltningen. Denna respekt för expertis beskrivs på liknande sätt av Cocops-genomsnittet (det svenska medelvärdet är 4,7, Cocops medelvärde är 4,3).

Vidare verkar arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän inte utesluta att man från förvaltningshåll tar initiativ till ny politik. På denna punkt är dock de svenska svarande mindre benägna än sin europeiska genomsnittskollega att instämma (medelvärdet för svenska svarande är 3,3, för europeiska 4,0). En jämförelse mellan det svenska fallet och övriga nordiska länder bekräftar att svenska chefer är mer tveksamma till denna uppgift än chefer i många andra länder. De svenska cheferna är minst benägna av alla nordiska svarande att tillskriva förvaltningen en central roll i policyskapande verksamhet. De övriga nordiska ländernas chefer instämmer i lika hög grad som det europeiska genomsnittet eller högre i påståendet att förvaltningen snarare än politikerna tar initiativ till reformer och ny politik.

Bilden av en tydlig arbetsfördelning mellan politik och förvaltning i det svenska fallet återkommer till viss del när vi närmar oss frågan med hjälp av svarspersonernas syn på vad som är viktigt givet deras roll som chef i offentlig sektor. De svenska cheferna gör en hög värdering av uppgifter såsom att säkerställa rättssäkerhet, uppnå resultat och en effektiv resursanvändning (medelvärden för samtliga 6,6) samt att bidra med expertis (5,8).

Dessa uppgifter värderar också Cocops-genomsnittet högt, men de svenska chefernas svar är i alla fall utom ett (bidra med expertis) mer instämmande än den europeiska genomsnittskollegans. På den explicita frågan om det är viktigt att bidra till den politiska agendan instämmer svenska chefer i relativt sett låg grad jämfört med andra tänkbara roller (medelvärde är 3,7, vilket ska jämföras med Cocops-genomsnittet vilket är 4,5), vilket också understryker bilden av en mål- och resultatorienterad arbetsfördelning.

Bilden av en tydlig arbetsfördelning blir mer osäker när vi analyserar svaren på de delfrågorna som rör påståenden om en politisk roll. Här är det dock uppenbart att våra slutsatser är beroende av hur vi definierar ”politiskt” eller ”politikeruppgift”. Om vi identifierar uppgiften att vara en röst för samhällliga intressen som en typisk politikeruppgift kan vi notera att skillnaderna mellan svenska chefers rapporterade medelvärde och det europeiska genomsnittet är i det närmaste obefintlig (4,8 respektive 4,6). En större skillnad finns mellan hur grupperna ser på uppgiften att ur ett övergripande perspektiv se till att olika delar av det offentliga samarbetar, det svenska medelvärde är 6,0, det europeiska 5,4. Det omvända förhållande gäller dock i en liknande roll, den att hitta sektorsövergripande lösningar på samhällsproblem, något som kan förstås som en policyskapande uppgift. Här är svenska chefer mindre benägna att svara instämmande än sina genomsnittskollegor i Europa (5,0 respektive 5,5), något som framstår som konsekvent givet de svenska svars-personernas beskrivning av policyskapande verksamhet i andra delar av enkäten.

Cheferna i Norden delar i hög utsträckning uppfattningar om vad som är viktigt i deras arbete som chef. Det är till exempel inte unikt svenskt att sträva efter att vara resultatinkriktad och effektiv. Däremot finner vi i den nordiska jämförelsen ytterligare empiriskt stöd för det svenska särdraget att som chef *inte* identifiera sin roll som den att vara politisk agendasättare. Den svenska genomsnittschefens instämmandegrad (3,7 på den

sjugradiga skalan) är lägre än instämmandegraden i samtliga nordiska länder, närmast kommer det norska genomsnittet (4,5).

Analysen visar så långt att de svenska cheferna upplever en mycket hög grad av autonomi i beslut som rör så kallade inputfaktorer, som intern resursallokering, organisering och personalpolitiska beslut, men inte i policyfrågor. Denna upplevda autonomi korresponderar väl med hur cheferna beskriver arbetsfördelning och roller. De svarande uppfattar till exempel inte att politiker i Sverige är intresserade av att styra ”detaljer”. De upplever snarare att politiker respekterar den typ av expertis som finns i myndigheterna. Svenska chefer uppfattar vidare inte att det är deras uppgift att skapa politik. Skillnaderna mellan svenska svarande och andra grupper är relativt tydliga, vilket kan tolkas som att det finns något typiskt svenskt i hur autonomi och arbetsfördelning uppfattas.

Styrning

I det här avsnittet ska vi med hjälp av specifika frågebatterier om målstyrning, resultatindikatorer och sanktioner i Cocops-enkäten ytterligare undersöka hur mål- och resultatstyrningsidéer präglar de svenska toppchefernas arbetssituation. Enligt tidigare studier finns ett samband mellan förvaltningsdualismen och mål- och resultatstyrningens implementering i Sverige. Men att förvaltningsdualismen och mål- och resultatstyrningen kan ses som kompatibla behöver inte innebära att andra system inte har implementerat samma styrningsmodeller som man har gjort i Sverige. Analysen visar heller inte några i relativ bemärkelse särskilt stora skillnader mellan de olika här jämförda grupperna.

Cheferna fick ta del av olika påståenden om de mål som deras organisationer har, vilket slags resultatinformation som samlas in och hur den används. Vi vet inte om svarspersonerna uppfattat frågorna som att de rör externt eller internt satta mål. I det svenska fallet är det troligt att frågeformuleringen leder de svarande in på tankegångar om externt satta mål, givet den typ av målstyrning som historiskt och fortfarande spelar en betydande roll i staten. Med hjälp av en jämförande analys av de

påståenden som handlar om mål kan vi dra slutsatsen att svenska och europeiska genomsnittschefer i hög grad (medelvärdena överstiger 5 på en sjugradig instämmandeskala) instämmer i påståenden som att deras organisationer har ett stort antal mål och att dessa mål upplevs som tydliga. Målen verkar vara viktiga så till vida att de kommuniceras aktivt internt i organisationerna (detta i något högre grad i det svenska fallet än i det genomsnittliga, medelvärdena är 6,0 respektive 5,4).

I enlighet med vår idealtypiska föreställning om hur mål- och resultatstyrning går till, verkar fokus för styrningen vara på resultat och effekter (det svenska medelvärdet är 4,9 och det europeiska 4,6). Inputfaktorer och processbaserade faktorer mäts inte i samma utsträckning (instämmandegraden är lägre, i genomsnitt 3,9 för svenska chefer och 4,0 för europeiska). Vad gäller vad som är fokus för resultatmätningar är skillnaderna mellan svenska chefer och genomsnittschefen små – de svenska svarspersonerna uppfattar det som något svårare att mäta verksamheten än vad de europeiska kollegorna gör. Ingen grupp svarande verkar uppfatta att resultatmätningar används särskilt aktivt för att belöna eller bestraffa organisationerna (medelsvaren i grupperna innebär en låg grad av instämmande, 2,9 respektive 3,0). I båda grupperna finns dock uppfattningen att politiker använder resultatmätningar för att skaffa sig en uppfattning om hur organisationerna presterar, och detta i högre grad i det svenska fallet än i det europeiska genomsnittsfallet (4,3 respektive 3,6). Sammanfattningsvis vittnar enkätsvaren om att mål- och resultatstyrning uppfattas som en del av vardagen av svarspersonerna. Den resultatinformation som samlas in av politiker används för att bedöma verksamheter, vilket är i enlighet med mål- och resultatstyrningens idé. I kontrast till modellen kan vi dock konstatera att kopplingar till sanktioner eller belöningar inte är vanliga.¹¹

Vad gäller den nordiska jämförelsen är intrycket att länderna sinsemellan uppvisar många likheter, även om enstaka länder avviker från de andra vad gäller instämmandegraden i de olika

påståendena (vilka länder som avviker varierar över påståendena.) De svenska chefernas svar avviker från chefer i de övriga nordiska länderna vad gäller uppfattningen att politiker använder resultatindikatorer för att bedöma deras arbete. Här instämmer den svenska genomsnittschefen i något högre grad än cheferna i övriga nordiska länder. Det svenska medelvärdet är 4,3 på den sjugradiga skalan, närmast kommer Finland med 3,8.

Intrycket är alltså inte att det finns något typiskt svenskt i hur mål- och resultatstyrning utövas, annat än i vissa detaljer. Samma slutsats kan vi dra vad gäller vad cheferna själva använder resultatindikatorer till i verksamheten. De i tabell 2 redovisade resultaten visar att skillnaderna mellan olika länder och grupper är små.

Den typiska användningen av resultatindikatorer verkar vara inriktad på att analysera måluppfyllelse, bedöma andras prestationer, identifiera problem och att lära. Internt i de svarandes organisationer används alltså resultatmätningar till att göra problembedömningar och för att utveckla verksamheten i relativt hög grad. Dessa är alla aktiviteter som överensstämmer med mål- och resultatstyrningens idé om hur resultatinformation ska användas.

Tabell 2. Vad används resultatinformation till? Medelvärden

	Sverige	Danmark	Finland	Island	Norge	Cocops
Utvärdera om jag uppfyller mina mål	4,8	4,6	4,6	4,4	4,4	4,7
Bedöma prestationen hos mina medarbetare	4,6	4,3	4,7	4,4	4,2	4,7
Identifiera framtida problemområden	4,6	4,8	4,5	4,7	4,3	4,8
Främja lärande och förbättring	4,6	4,3	4,3	4,6	4,5	4,6
Uppfylla krav från mina överordnade	4,6	4,7	3,3	4,1	4,6	4,5
Förmedla vad min organisation gör för medborgare och brukare	4,3	3,5	4,4	4,2	3,9	4,1
Interagera med externa intressenter	3,7	3,4	3,9	3,9	3,8	3,9
Hantera min organisations varumärke	4,2	4,0	4,2	4,3	4,3	4,4

Kommentar: Fråga 9 i enkäten lyder: "Jag använder indikatorer och resultatmätt i mitt arbete för att..." och besvarades genom att svarspersonerna besvarade delfrågornas påståenden på en sjugradig skala där 1 motsvarade "Inte alls" och 7 "I mycket hög grad".

Några direkta frågor om chefernas egen styrning som kunnat fånga upp huruvida de använder resultatinformation till ansvarsutkrävande och/eller sanktioner ställdes inte i enkäten. Det står dock klart att resultatinformation används för att bedöma prestationer i ungefär samma utsträckning som för att lära. Att resultatindikatorer i motsvarande grad som andra funktioner används för att göra chefer i linjen nöjda kan förstås som att resultatstyrning har ett rituellt inslag men kan förstås inte utesluta att linjechefernas nöjdhet har en faktisk och rationell grund, som måluppfyllelse. Inte heller i en nordisk jämförelse framstår de svenska chefernas användning av resultatinformation som speciell eller unik. Skillnaderna mellan de svarande i gruppen är genomgående små, och den enda svenska toppnoteringen rör benägenheten att använda resultatinformation till att utvärdera egna mål.

Slutsatser

Syftet med det här kapitlet har varit att ifrågasätta vad, om något, som är svenskt i den svenska förvaltningsmodellen. Förvaltningsmodellens särdrag definierades som konstitutionella och organisatoriska. Utifrån tidigare kunskap om förvaltningsmodellen formulerades så två förväntningar. Den första var att svenska chefer som arbetar i statliga myndigheter upplever att de har en hög grad av självständighet. Den andra var att de organisatoriska särdragen, som traditionen av delegering till fristående myndigheter, innebär att vi kan förvänta oss en långtgående mål- och resultatstyrning av myndigheterna. En sådan innebär i sin tur att självständigheten förväntas vara hög i vissa sorters beslut, men lägre i andra. För att kunna fånga sådana variationer definierades och studerades autonomi i olika dimensioner.

Självständigheten varierar mellan olika sorters beslut

En slutsats av analysen är att svenska chefer upplever en hög grad av autonomi i vissa typer av beslut, men en låg i andra. Självständigheten är hög i frågor som rör styrning av intern resursanvändning, personalfrågor och organisering, men låg i frågor som rör policyval, policy design och, något förvånande, policyimplementering. Det är vidare möjligt att betrakta denna kombination av hög respektive låg grad av självständighet som typisk svensk i jämförelse både med genomsnittschefen i Europa och med kollegor i de nordiska länderna.

Vi förväntade oss att de svenska svarande skulle beskriva en arbetsfördelning mellan politik och förvaltning och styrningsrelationer som överensstämde med mål- och resultatstyrningsmodellernas idéer om delegering. Analysen bekräftar också kopplingen mellan delegeringstraditionen och mål- och resultatstyrningen som gjorts i andra studier.¹² Vi kan konstatera att mål- och resultatstyrningens idéer uppfattas, fortfarande skulle man kunna tillägga, som helt centrala av statliga chefer i Sverige. På denna punkt är det svårare att hävda att detta är typiskt svenskt. Skillnaderna mellan cheferna i Europa och Norden är generellt sett små.

Grad- eller artskillnader?

Regeringar runt om i världen har under de senaste decennierna laborerat med olika sorter och grader av delegerat självständigt beslutsutrymme till fristående myndigheter. Sådan *agencification* är en del av NPM, men har i vissa länder en längre historia än så. Det är alltså rimligt att ifrågasätta att den svenska förvaltningsmodellen skulle vara helt unik i en internationell jämförelse. Svaret på frågan är, trots att flera uppenbara likheter mellan Sverige och andra länder föreligger, ändå jakande. Det verkar finnas typiskt svenska drag, men huruvida våra slutsatser rör grad- eller artskillnader bör diskuteras närmare.

En försiktig tolkning av resultaten är att det snarare rör sig om gradskillnader än om artskillnader. Svenska chefer upplever vad gäller vissa frågor en högre grad av autonomi än chefer i Europa och Norden. De senare upplever dock också autonomi. Andra gradskillnader kan rapporteras i hur de olika grupperna rapporterar om användningen av styrningsverktyg. Här är skillnaderna som minst i de delfrågor som rör mål- och resultatstyrningens implementering.

När vi betraktar resultaten mer i detalj finns det några viktiga punkter där den svenska avvikelser från genomsnittet är av art snarare än grad. Denna tolkning tar sin utgångspunkt i att det finns tydliga skillnader i hur de olika grupperna upplever *olika sorters autonomi*. Genom att skilja mellan olika typer av beslutsfattande har vi identifierat något typiskt svenskt. Den typ av autonomi som svenska chefer rapporterar beskriver en dualism där politik och förvaltning hålls tydligt skilda åt, och en dualism som korresponderar tydligt med mål- och resultatstyrningens idé om vem som ska göra vad. Det intressanta på denna punkt är att svenska chefer rapporterar omvänta förhållanden i relation till genomsnittschefen när vi jämför i vilka typer av beslut autonomi upplevs som låg respektive hög. Genomsnittschefen i undersökningen rapporterar lägre autonomi i frågor som rör inputfaktorer, men högre självständighet i policyfrågor.

De svenska särdrag som här beskrivits är visserligen i linje med förväntningar vi kan ha på hur chefer i en utpräglad mål- och resultatstyrningsorganisation uppfattar sin situation. Samtidigt är det något förvånande att svenska chefer i lägre utsträckning än andra grupper identifierar sig med rollen som agendasättare, det vill säga som en aktör som identifierar och för fram behov av politiska reformer. En gissning hade kunnat vara att den svenska förvaltningsmodellens organisatoriska särdrag – många och resursstarka myndigheter och ett relativt litet regeringskansli – skulle ge motsatt resultat. Vi konstaterade inledningsvis att vi bör vara något försiktiga när vi drar slutsatser utifrån den jämförande analysen. Om vi ändå tar de ibland stora skillnader vi uppmätt mellan svenska chefer och andra grupper på allvar kan vi fråga oss om det är rimligt och bra att de svenska cheferna skiljer ut sig på just denna punkt. En sådan diskussion om förvaltningens roll i styrelsekicket bör handla om hur den expertis och de insikter om reformbehov som finns i förvaltningen bäst tas till vara i de politiska beslutsprocesserna. Intressant nog är skillnaderna mellan olika gruppers svar på frågan om huruvida förvaltningens expertis tas tillvara av politiker inte särskilt stora. Sammantaget kan det innebära att de tillfrågade cheferna inte uppfattar att de sätter agendan – men inte heller att förvaltningen saknar möjligheter att utöva inflytande som är baserat på expertis.

Referenser

Andersson, Catrin. 2004. *Tudelad trots allt: dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm studies in politics

Moynihan, Donald. P. 2006. "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform" i *Public Administration Review* January February 2006.

Niklasson, Birgitta 2012. "Sweden" i Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, och Per Lægreid, (red.). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan.

Pollitt, Christopher 2006. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies" i *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, nr. 1, s. 25-44.

Pollitt, Christopher och Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Regeringsformen.

Schick , Allen. 1999. *Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management*. Paper presented at the OECD Symposium, Government of the Future: Getting from Here to There, September 14 – 15, Paris

Statskontoret 2014. *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*. Stockholm.

Sundström, Göran. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm Studies in Political Science 96. Stockholm: Stockholms universitet.

Van Thiel, Sandra. 2012. "Comparing Agencies Across Countries" i Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, och Per Lægreid

(red), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert och Bram Vershuere. 2004. "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", i *Public Administration and Development*, 24, 101–18.

Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert och Per Læg Reid 2012. "Introduction" i Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, och Per Læg Reid (red), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wockelberg, Helena 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen – Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, Acta Universitatis Upsalienses, Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 155. Uppsala: Uppsala Universitet.

World Bank Institute: *Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Sweden 1996-2012*. Rapporten finns tillgänglig online: info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports

Noter

¹ Statskontoret 2014; Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Sweden 1996-2012).

² Wockelberg 2003.

³ Regeringsformens femte kapitel reglerar regeringsarbetet, se särskilt §§ 4-6. För regleringen av förvaltningsmyndigheternas självständiga beslutsområde se kapitel 12, §2.

⁴ Verhoest et al 2012 ; Van Thiel 2012.

⁵ Andersson 2004, Wockelberg 2003.

⁶ Niklasson 2012. Vi kan alltså misstänka att den svenska förvaltningen inte bara är tudelad vertikalt, utan att myndigheternas horisontella relationer präglas av en hög grad av autonomi.

⁷ Pollitt Bouckaert. 2011; Sundström 2003.

⁸ Moynihan 2006. Moynihan i sin tur refererar Schick 1999.

⁹ I den ursprungliga kategoriseringen ställs också frågor om myndigheters juridiska status (lyder dessa under privat- och/eller offentligrättslig lagstiftning); om myndighetsledningens relation till regeringen, samt om möjligheterna till finansiell autonomi genom att myndigheter får finansiera verksamhet på andra sätt än via statsbudgeten, se Verhoest et al 2004.

¹⁰ I fråga 10 får respondenterna ange hur ofta de interagerar med olika sorters aktörer, svaren anges på en sexgradig skala där 1 motsvarar aldrig och 6 dagligen. Det svenska medelvärdet är identiskt med det europeiska 2, 8. För de nordiska länderna noterar vi följande resultat: Danmark 2,3; Finland 2,8; Island 3,3; Norge: 3,0.

¹¹ Tidigare studier har dragit liknande slutsatser om kopplingen mellan resultatinformation och sanktioner, se Pollitt 2006. Pollitt föreslår att länder som Sverige präglas av en konsensuskultur, vilken inte är särskilt kompatibel med styrningsmodeller som strikt kopplar prestationer till sanktioner.

¹² Niklasson 2012.

Reformtrender och styrinstrument i staten

Författare Michael Borchers och Petter Kockum

Vad är New Public Management och vad har det gjort med den svenska staten?

Statskontoret har i flera sammanhang konstaterat att begreppet New Public Management och kritiken mot detta teorikoncept kommit att präglade det förvaltningspolitiska samtalet, såväl i forskningen som i politiken.¹ På en övergripande nivå representerar begreppet en doktrin som syftar till att förbättra offentlig sektor genom användandet av metoder och instrument som utarbetats i privat sektor.

Begreppet har inte minst fått mycket stort genomslag i den förvaltningspolitiska forskningen.² Men New Public Management är ett oklart begrepp med många innebörder. Den brittiske förvaltningsforskaren Christopher Pollitt konstaterade redan 2007:

*"You cannot see, touch, smell or hear the NPM. It is a rhetorical and conceptual construction and, like all such constructions, it is open to re-interpretation and shifting usages over time."*³

Flera av de förändringar som har genomförts i svensk statsförvaltning har karaktäriserats som New Public Management.⁴ Inte sällan är kritiken normativ och stundtals abstrakt. Syftet med detta kapitel är att utifrån Cocops-data gå bortom begreppet New Public Management för att istället beskriva och analysera några av de reformtrender och styrinstrument som har präglade svensk statsförvaltning, med tyngdpunkt på utvecklingen sedan 2008.

Detta kapitel utgår ifrån tre frågeställningar:

- Vilken typ av trender och reforminstrument präglar svensk statsförvaltning?
 - I vilken utsträckning handlar det om nya trender och styrinstrument?
 - Har dessa reformtrender och styrinstrument följts upp och utvärderats och vad vet vi om dessa utvärderingar?
-

Mycket av kritiken mot New Public Management avser så kallad pinnjakt, det vill säga att resultatstyrningen missbrukas och fokuserar på att mäta och följa upp prestationer snarare än effekter.⁵ Mycket av denna kritik avser kommunal verksamhet och då särskilt inom välfärdsområdet.⁶ Detta kapitel tar endast sikte på reformtrender och styrinstrument som används i statlig sektor.

Utgångspunkten i kapitlet är Cocops-data från den enkät som skickades ut till närmare 1 300 av de högsta cheferna i staten. När det gäller i vilken uträkning reformtrender och styrinstrument följts upp har vi huvudsakligen använt utvärderingar och uppföljningar som genomförts av statliga myndigheter. Denna kartläggning gör inte anspråk på att vara fullständig utan bör ses som en översiktlig inventering av gjorda utredningar och uppföljningar.

Vilka förändringar har skett i staten sedan 2008?

I en av Cocops-enkätens frågor ska de svarande bedöma hur viktiga följande förändringar är inom det aktuella sakområdet:

- Transparens och öppenhet i förvaltningen
- Resultatfokusering
- Samverkan och samordning mellan olika aktörer i offentlig sektor
- Förenkling och reducering av onödig byråkrati
- Elektronisk förvaltning
- Behandling av brukare som ”kunder”

- Nedskärningar inom den offentliga sektorn
 - Samarbeten med extern partner/privat-offentlig samverkan, strategiska allianser
 - Utkontraktering/Outsourcing av tjänster
 - Mer flexibla anställningsformer
 - Nya former för inflytande och deltagande för medborgare
 - Utvidgning av det statliga åtagandet
 - Sammanslagning av myndigheter
 - Etablering av nya myndigheter eller statliga bolag
 - Privatisering
-

Här avstår vi från att försöka tolka svaren. I stället tar vi de förändringar som anges i enkäten som utgångspunkt för att diskutera i vilken utsträckning de har varit aktuella i Sverige under de senaste åren, och om de eventuella förändringarna har haft några effekter⁷.

Transparens och öppenhet i förvaltningen

Öppenhet och insyn är sedan lång tid tillbaka grundläggande principer för den svenska statsförvaltningen. En central del av det är att allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar utan att ange något särskilt skäl.

Till och från har öppenheten debatterats, och vissa har pekat på att Sveriges inträde i den Europeiska unionen (EU) har minskat öppenheten. En del myndigheter har kritiserats för att de vägrar lämna ut handlingar med hänvisning till sekretessbestämmelser. En parallell debatt gäller skyddet av den personliga integriteten.

Önskemålet om öppenhet och skyddet av den personliga integriteten är två motstående intressen som måste hanteras inom ramen för den svenska offentlighetsprincipen. Enkelt uttryckt innebär principen att alla handlingar är allmänna och offentligt tillgängliga så länge det inte hindras av bestämmelser om sekretess.

Frågan har spetsats till på senare år, på grund av de allt bättre tekniska möjligheterna att bearbeta och sprida stora mängder information. För myndigheterna gäller det att gå balansgång mellan kraven på öppenhet och skyddet av sekretess och integritet. Självklart förekommer det fall där den som nekas tillgång till en handling inte delar myndighetens bedömning. Ytterst får sådana tvister avgöras i domstol.

Enligt 4 § i förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet ge enskilda upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp som rör myndighetens verksamhetsområde. Också här har informations-teknologin haft stor betydelse för utvecklingen, vilket lyfts fram som en viktig del av förvaltningspolitiken.⁸ I stort sett alla myndigheter använder numera internet för att informera om sin verksamhet och erbjuda olika former av service. Under de senaste åren har många dessutom börjat använda sociala medier för att kommunicera och informera.

Resultatfokusering

Resultatstyrningen innebär att det är det faktiska utfallet i myndigheternas olika verksamheter som står i fokus. Det gäller såväl vilka effekter som verksamheterna ska leda till som att de ska bedrivas på ett effektivt sätt. Sedan mitten på 1990-talet är resultatstyrningen grundbulten i regeringens styrning av de statliga myndigheterna. I den förvaltningspolitiska propositionen konstaterar regeringen att styrformen successivt har bidragit till att etablera en resultatkultur i statsförvaltningen, som det gäller att slå vakt om och vidareutveckla.⁹

Längre fram i detta kapitel diskuterar vi hur resultatstyrningen har slagit igenom i statsförvaltningen med utgångspunkt i svarsalternativen i Cocops-enkäten.

Samverkan och samordning mellan olika aktörer i offentlig sektor

Olika former av samverkan mellan myndigheter har förekommit sedan lång tid. Enligt förvaltningslagen handlar det om att myndigheterna ska lämna hjälp till andra myndigheter inom

ramen för den egna organisationen. Krav på samverkan mellan myndigheter finns också i myndighetsförordningen (2007:515). Där anges att myndigheter fortlöpande ska utveckla sin verksamhet och verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för den enskilde och för staten som helhet. I en del fall har kravet på samverkan mellan vissa myndigheter formaliserats genom att ange det i deras instruktioner. Sedan 2010 är en samverkande förvaltning en del av det förvaltningspolitiska målet.

Formerna för samverkan varierar, och den kan ha olika syften. Det kan handla om att myndigheter utbyter information och kunskap eller ska utföra en uppgift tillsammans. En grundtanke är att ta vara på de möjligheter som samverkan ger för att minska verksamhetens kostnader eller förbättra servicen till brukarna. Ett handfast uttryck är de gemensamma servicekontor och serviceplatser som Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten har bedrivit sedan 2008.

Förenkling och reducering av onödig byråkrati

Sedan 1970-talet har det funnits bestämmelser som syftar till att begränsa kostnadsdrivande effekter av myndigheternas regler. Verksamheten har organiserats på olika sätt genom åren. År 2009 bildades Regelrådet, som var en kommitté med ansvar för att förenkla reglerna för företag och minska deras kostnader för att leva upp till reglerna. Sedan 2015 permanentades verksamheten, då Regelrådet gjordes om till ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket.

Kärnan i verksamheten är att granska och yttra sig över förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagen.

Arbetet med att förenkla regler har utvärderats flera gånger. År 2012 konstaterade Riksrevisionen bland annat att tre av fyra företag uppgav att de inte hade märkt någon förändring i regelbördan eller att regelverken tvärtom hade blivit svårare under de senaste fem åren.¹⁰ När Regelrådet sammanfattade

utvecklingen efter sex års verksamhet och drygt 1 000 yttranden över förslag till nya och ändrade regler konstaterade det att bara sex av tio förslag hade godkänts. I vissa fall hade resultaten försämrats över tiden. Regelrådet betonar att arbetet med att förenkla regler är ett långsiktigt, tålmodigt och metodiskt arbete, och som kräver en stark politisk förankring. En av förklaringarna till den svaga utvecklingen är att det politiska intresset för frågorna har minskat under senare år.¹¹ Hur departementen ser på frågan kan ha en avgörande betydelse för hur den prioriteras av myndigheternas ledningar.¹²

Elektronisk förvaltning

Digitaliseringen av den svenska statsförvaltningen har pågått länge. Det vi i dag kallar e-förvaltning har rötter ända tillbaka till 1940-talet. Tidiga exempel är när skatteförvaltningen och Statistiska centralbyrån började utnyttja så kallad hålkortsteknik. Från slutet av 1950-talet började datatekniken användas för att effektivisera och rationalisera administrationen på allt fler områden.¹³ På 1990-talet introducerades internet, och myndigheterna började använda olika så kallade e-tjänster för kontakter med medborgarna och utbyte av information.

Sedan dess har utvecklingen drivits på olika sätt, under varierande namn och organisationsformer. År 2000 lades strategin för den så kallade 24-timmarsmyndigheten fast.¹⁴ Tanken var att myndigheternas service och information skulle ges via webben på tider och platser som passar individen. Mellan 2001 och 2003 hade Statskontoret huvudansvaret för att driva på och samordna utvecklingen. Rollen togs delvis över av 24-timmarsdelegationen mellan 2003 och 2005. Dessutom bildades E-nämnden, som fick en mer operativ roll för att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan individer och myndigheter, samt genom att besluta om standarder för informationsutbyte. År 2006 tog den nybildade myndigheten Verket för förvaltningsutveckling (Verva) över stafettpippen. Myndigheten skulle överta tidigare instansers verksamhet i e-förvaltningsfrågor och fortsätta driva utvecklingen av e-

förvaltning med fokus på medborgare och företag. När myndigheten lades ned 2009 övergick ansvaret till E-delegationen. En av dess uppgifter var att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. E-delegationen är en kommitté som ska avsluta sitt arbete den 1 juli 2015.

Resultaten av de olika insatserna för att utveckla e-förvaltningen har på olika sätt följts upp och utvärderats vid flera tillfällen. Ett färskt exempel är Statskontorets utvärdering av E-delegationens verksamhet mellan åren 2009 och 2013.¹⁵

Flera utvärderingar pekar på att det återstår många möjligheter att utnyttja informationsteknologin för att minska förvaltningens kostnader och förbättra servicen. Men utvecklingen har gjort tydliga avtryck. I dag tillhandahåller i stort sett alla myndigheter olika typer av information och service via internet, inklusive en del gemensamma så kallade webbaserade portaler. Många har dessutom tagit fram olika applikationer och andra telefonbaserade tjänster för att underlätta kontakter med och sprida information till medborgarna och dem som utnyttjar myndigheternas tjänster och service.

Behandling av brukare som ”kunder”

Det finns åtminstone två olika aspekter på frågan om myndigheterna i allt högre grad har börjat behandla brukarna som kunder.

Den ena är att de myndigheter som har direkta kontakter med olika avnämare försöker anpassa sin verksamhet och service till deras önskemål. Det kan bland annat handla om att göra det lättare att få kontakt via olika kanaler, informera om sina tjänster och regelverk på ett tydligare sätt och att förbättra sitt bemötande. I så fall är det snarast ett uttryck för den strävan mot att byta från myndighetsperspektivet till medborgarperspektivet. Utvecklingen har pågått sedan andra hälften av 1900-talet, när statsförvaltningen utöver den traditionella myndighetsutövningen fick allt större inslag av att producera tjänster, ge service och fördela pengar. Det perspektivet betonas i de två senaste

förvaltningspolitiska propositionerna. Att förvaltningen ska utgå från medborgarnas och företagets intressen och behov återkommer i många formuleringar. Begreppet ”kund” används däremot aldrig i de sammanhangen.

Mot den bakgrunden kan man se myndigheternas val mellan begreppen kund och brukare som en smaksak. I båda fallen handlar det om att markera medborgarperspektivet framför myndighetsperspektivet.

En mer kritisk syn på begreppet kund tar sin utgångspunkt i de möjligheter att välja mellan olika utförare av offentliga tjänster som har införts under de senaste åren. När utförarna måste tävla med varandra om dem som använder tjänsterna ligger det nära till hands att se brukarna som kunder, som på andra tjänstemarknader. Fördelarna och avigsidorna med kundvalssystem debatteras flitigt. Men här är det främst olika kommunala tjänster som står i skottlinjen. Statliga myndigheter är i de allra flesta fall ensamma om att tillhandahålla sin service och sina tjänster, och är inte beroende av avgifter från sina brukare – eller kunder.

Nedskärningar inom den offentliga sektorn

Det har inte förekommit några omfattande generella nedskärningar av anslagen till statliga myndigheter under de senaste åren. För att skapa en drivkraft för effektivisering används sedan lång tid den så kallade pris- och löneomräkningen när de årliga anslagen beräknas, vilket gör att myndigheterna inte kompenseras helt för de ökade priserna och lönerna. Men samtidigt har en del myndigheter fått ökade eller minskade anslag till följd av politiska prioriteringar. Sammantaget har förändringarna varit relativt små under de senaste åren.

Ett tydligt sätt att illustrera utvecklingen är att mäta myndigheternas resurser i form av årsarbetskrafter. Mellan 2005 och 2009 minskade de något för varje år, men därefter ökade de igen. 2014 hade de statliga myndigheterna fler årsarbetskrafter än någon gång under 2000-talet.¹⁶ Antalet är dessutom underskattat,

eftersom flera tusen årsarbetskrafter under perioden har flyttats från myndigheter till statliga bolag.

Sedan mitten på 2000-talet var det främst polisen samt universitet och högskolor som fick ökade resurser. Under de senaste åren har antalet årsarbetskrafter ökat mest vid Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Försvarsmakten.

Samarbeten med extern partner/privat-offentlig samverkan, strategiska allianser samt utkontraktering/outsourcing av tjänster

Staten har länge samverkat med privata företag och ideella organisationer i olika frågor, till exempel för att sprida information eller fördela pengar. År 2008 kartlade Ekonomistyrningsverket alla organ som inte är myndigheter men som utför en del av det statliga åtagandet. Totalt identifierades 579 sådana organ, som förekommer på många olika politikområden.¹⁷

En särskild typ av samverkan kallas för offentlig-privat samverkan (OPS) eller *Public Private Partnership* (PPP). Det är en form av offentlig upphandling, som kan konstrueras på olika sätt med varierande åtaganden för de olika parterna. Grundprincipen går ut på att ett privat företag eller konsortium tilldelas uppdraget att finansiera, bygga eller under en längre tid driva en offentlig nytthet. Ofta gäller det stora infrastrukturinvesteringar, till exempel vägar, järnvägar eller broar. När anläggningen har tagits i drift får den privata partnern ersättning tills investeringen är återbetalad, till exempel genom att ta ut avgifter av dem som nyttjar den. Därefter kan den överlämnas till den offentliga huvudmannen eller drivas vidare på annat sätt.

OPS är ingen ny uppfinning, och i vissa länder har det använts relativt flitigt. I Sverige användes modellens principer redan i mitten av 1600-talet, i samband med att de första fyrarna byggdes.¹⁸ På senare år har den förekommit sparsamt, och knappast alls för statliga projekt. Ett av få exempel är Arlanda-banan från 1990-talet, där en variant på OPS tillämpades.

Ett argument emot att använda OPS-modellen är att den leder till onödigt höga finansieringskostnader. Förutsatt att statsfinanserna tillåter så kan staten normalt låna pengar till lägre ränta än privata aktörer, vilka dessutom ofta har ett högre krav på avkastning.

Utkontraktering av tjänster från statliga myndigheter till privata aktörer (så kallad outsourcing) är inte heller någon nyhet. Längre var det dock bara aktuellt för olika stödfunktioner, till exempel drift och skötsel av lokaler, transporter eller personalrestauranger. På 1980-talet började möjligheterna diskuteras att också utkontraktera delar av myndigheternas kärnverksamhet, som ett sätt att effektivisera verksamheten. Ett exempel från senare år är de så kallade jobbcoacherna och etableringslotsarna som Arbetsförmedlingen har anlitat (se Helena Asps kapitel i denna antologi). Utkontraktering är relativt vanligt inom den kommunala sektorn, bland annat när det gäller vård- och omsorgstjänster.

En speciell form av utkontraktering är att anlita konsulter för att hantera hög arbetsbelastning eller för att få tillgång till särskild kompetens.

I mars 2015 publicerade Statskontoret en översiktlig kartläggning av myndigheternas utkontraktering av olika tjänster samt erfarenheterna av outsourcing av statlig verksamhet.¹⁹

Mer flexibla anställningsformer

Det finns flera anställningsformer som kan betecknas som mer flexibla än tillsvidareanställningar. Att anlita olika typer av konsulter är en möjlighet, tidsbegränsade anställningar (visstidsanställningar, provanställningar och vikariat) en annan.

Vanliga skäl för myndigheterna att använda flexibla anställningsformer är att få tillgång till speciell kompetens som behövs för en viss uppgift eller att klara av tillfälliga arbetstoppar. Till nackdelarna hör att tillfälliga anställningar kan innebära högre kostnader och att värdefull kompetens försvinner från myndigheten när de tillfälliga anställningarna upphör. Eftersom arbetsgivaransvaret är delegerat är det myndigheterna

själva som avgör när det är en fördel för verksamheten att utnyttja tillfälliga anställningar. En förutsättning är självklart att de följer reglerna i den generella arbetsrätten och avtalen på arbetsmarknaden.

Många myndigheter har länge använt konsulter i varierande omfattning. I en studie från 2001 beskriver Statskontoret myndigheternas motiv, möjligheter och problem med att använda konsulter.²⁰ Rapporten redovisar studier av fem olika myndigheter, där kostnaderna för konsulter under ett år varierade mellan 9 och 138 procent av myndigheternas personalkostnader.

Det finns inga samlade uppgifter om myndigheternas användning av konsulter eller om hur den har utvecklats. Men det finns anledning att anta att den har ökat under de senaste åren. En orsak är att i stort sett alla myndigheter har utvecklat olika it-lösningar, som har krävt tillgång till särskild kompetens.

Sedan början på 1990-talet har andelen visstidsanställda ökat på hela arbetsmarknaden, men under 2000-talet har variationerna varit ganska små.²¹ Utvecklingen inom staten följer samma trend, men andelen visstidsanställda har legat något högre än på de andra sektorerna under de senaste åren. Det finns ett antal faktorer som förklarar skillnaden.²² En är att bland annat Regeringskansliet ofta lånar in personal från andra myndigheter för tillfälliga utredningsuppdrag. En annan att visstidsanställningar är en del av karriärsystemen inom framför allt domstolarna samt universiteten och högskolorna. Andelen är särskilt hög inom universiteten och högskolorna. Där var den totala andelen 31 procent år 2013, och varierade mellan de olika lärosätena från 12 till 58 procent.²³ Eftersom mer än var fjärde statsanställd arbetar inom högskolesektorn påverkar dess höga andel visstidsanställda den totala andelen i staten. Myndigheterna på området har dessutom vuxit under de senaste åren. Också inom Försvarsmakten är en stor del av personalen tidsbegränsat anställd. Ytterligare förklaringar till att andelen tidsbegränsat anställda är hög i staten är att i stort sett alla myndigheter numera

tillämpar provanställningar, samt att villkoren för tjänstledighet är relativt generösa.

Nya former för inflytande och deltagande för medborgare

I det förvaltningspolitiska målet ingår att statsförvaltningen ska ha en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.²⁴ Regeringen slår fast att myndigheterna måste fortsätta att kontinuerligt utveckla verksamheten för att bland annat förbättra servicen och tillgängligheten. Ett sätt är att utveckla arbetet med servicedialoger och brukarundersökningar, ett annat att överväga samordnade lokala servicelösningar.

Erfarenheterna från samlokalisering samt myndigheternas kund- och brukarundersökningar diskuteras i avsnitt nedan.

Utvidgning av det statliga åtagandet

De områden som omfattas av det statliga åtagandet har i huvudsak varit desamma under flera årtionden. Inga omfattande nya uppgifter har kommit till och inga har tagits bort sedan 1970-talet. Men på vissa områden har uppgifter fördelats om mellan staten och kommunerna (inklusive landstingen) under de senaste årtiondena. Det gäller bland annat ansvaret för skolan, vissa tillsynsuppgifter, fördelningen av pengar till kulturen och ansvaret för regional utveckling. Eftersom åtagandena på de här områdena oftast regleras av lagar så har staten fortfarande det övergripande ansvaret. Förändringarna gäller därför sällan själva åtagandet, utan snarare ansvaret för att utföra uppgifterna.

Under senare år finns enstaka exempel på att staten har minskat sitt åtagande genom att sälja bolag vars verksamhet inte längre har ansetts ingå i åtagandet. Ett är Vin & Sprit AB, som såldes 2008.

Sammanslagning av myndigheter, etablering av nya myndigheter eller statliga bolag

Organisations- och strukturförändringar av den statliga förvaltningen är ett ständigt inslag i förvaltningspolitiken. Det gäller inte minst utvecklingen under 2000-talet. Många myndigheter

har lagts ned, ett antal nya har bildats. Mellan 2000 och 2015 nästan halverades antalet myndigheter under regeringen. I januari 2015 var antalet nere i 349.

Mest betydelsefullt för utvecklingen har bildandet av så kallade enmyndigheter varit. Ofta är det ett antal regionala myndigheter som har lagts ned och ombildats till en gemensam myndighet. Drygt tio sådana ombildningar har genomförts sedan mitten på 1990-talet. Det senaste exemplet är polisen, där de 21 läns-polismyndigheterna lades ned den 31 december 2014. Syftet har framför allt varit att effektivisera verksamheten och göra den mer rättssäker, skapa bättre förutsättningar att styra samt att renodla myndigheternas roller. Enligt de utvärderingar som har genomförts så har det dock ofta varit svårt att ta vara på de förutsättningar som har skapats med de nya organisationerna.²⁵

Det är ovanligt med nya statliga bolag. I den förvaltningspolitiska propositionen slog regeringen fast den tidigare grundprincipen att statlig verksamhet som huvudregel bör bedrivas i myndighetsform.²⁶ Privaträttsliga organ, till exempel aktiebolag, kan dock vara lämpliga om myndighetsformen inte tillgodoser behovet av att kunna utföra en verksamhet på ett flexibelt och effektivt sätt.

I början på 1990-talet ombildades flera stora affärsverk till aktiebolag, vilket fick till följd att antalet anställda vid de statliga myndigheterna minskade kraftigt. Ett par färskare exempel är när produktionsavdelningarna vid dåvarande Banverket och Vägverket i slutet av 2000-talet bröts ut ur myndigheterna och ombildades till statliga bolag med tillsammans ungefär 6 000 anställda.

Privatisering

Staten är hel- eller delägare av ett stort antal aktiebolag. Ägandet ses över löpande, och det är inte ovanligt att staten av olika skäl säljer delar av eller hela bolag. Ekonomistyrningsverkets kartläggning visar att det finns gott om exempel på att staten tidigare har överlåtit myndighetsuppgifter på olika privaträttsliga organ.²⁷ De senaste årens utveckling har inte följts upp, men

troligen har situationen inte förändrats särskilt mycket. I den förvaltningspolitiska propositionen slår regeringen fast att styrande och policyinriktade uppgifter som huvudregel alltid ska bedrivas i myndighetsform. En annan organisationsform ska bara väljas när regeringen eller riksdagen bedömer att en sådan är mer ändamålsenlig för att lösa den aktuella uppgiften.²⁸

Under 1990-talet öppnades bland annat marknaderna för tele, el, post och järnväg för konkurrens. Tidigare hade statliga affärsverk och bolag haft monopol på att tillhandahålla de tjänsterna. Reformerna innebar att privata aktörer fick tillträde till marknaderna och tog över delar av dem. De statliga bolagen hör dock fortfarande till de dominerande aktörerna på marknaderna.²⁹ Under de senaste åren har apoteksmarknaden och bilprovningen konkurrensutsatts på motsvarande sätt. Också i de fallen har de statliga bolag som tidigare hade monopol fortfarande stora marknadsandelar. Statskontoret har utvärderat konkurrensutsättningens effekter på apoteksmarknaden.³⁰

Vilka styrverktyg används i statliga myndigheter?

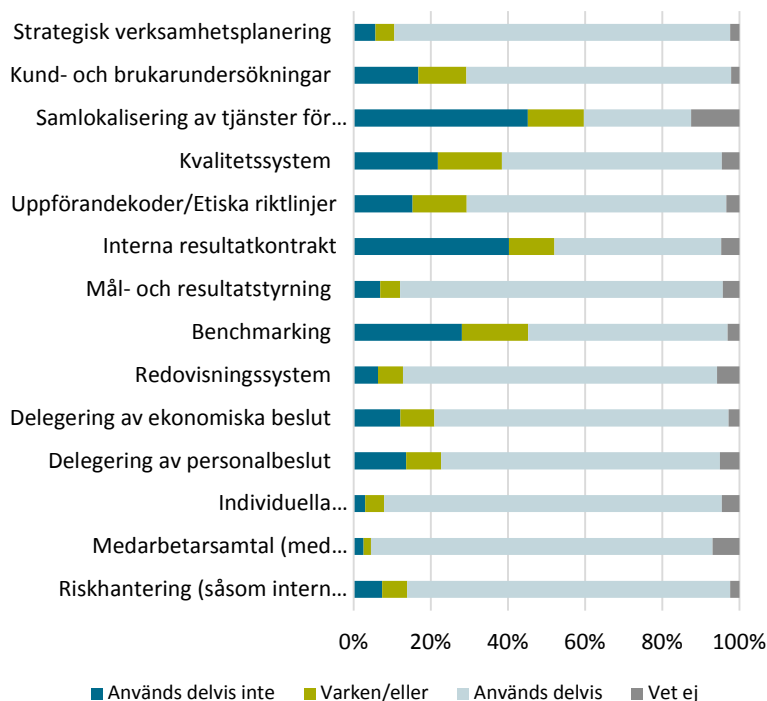
Pollitt konstaterar att New Public Management är ett fenomen med två nivåer.³¹ På den högre nivån representerar begreppet en doktrin som syftar till att förbättra offentlig sektor genom användandet av metoder och instrument som utarbetats i privat sektor. På den operationella nivån identifierar Pollitt ett antal tekniker, värden och metoder som innefattar:

-
- Ökad resultatfokusering
 - Renodling
 - Användandet av kontraktstyrning som alternativ till organisatoriska hierarkier i syfte att åstadkomma samordning
 - Ökat inslag av marknadsstyrning i offentlig sektor (t.ex. upphandling, benchmarking och individuell lönesättning)

- Användandet av begreppet kund som substitut för brukare eller medborgare samt införandet av kvalitetssystem (t.ex. TQM, *Total Quality Management*) i offentlig verksamhet

Denna definition av New Public Management-instrumenten har i stor utsträckning använts i Cocops-enkäten. I enkäten har respondenterna fått svara på frågan i vilken utsträckning följande verktyg används i deras respektive organisation (figur 1).

Diagram 1. Styrverktyg. I vilken utsträckning används följande verktyg i din organisation?



Delegering i svenska myndigheter

Jämfört med sina europeiska motsvarigheter har svenska förvaltningsmyndigheter betydande handlingsfrihet när det gäller hur myndighetens ledning får organisera och utföra sin verksamhet.

Denna delegering av ansvar från regeringen till myndigheter är snart 30 år gammal och genomfördes genom det så kallade verksledningsbeslutet.³² I och med verksledningsbeslutet förändrade styrningen karaktär. Regeringen skulle styra sina myndigheter på ett tydligare sätt samtidigt som myndigheterna skulle få större frihet att styra och organisera sin verksamhet.

I 1988 års kompletteringsproposition framhöll regeringen att myndigheterna skulle ges successivt ökat ansvar för att driva verksamheten med egen beslutskompetens.³³ I propositionen underströk regeringen betydelsen av en minskad detaljreglering såväl i utnyttjandet av förvaltningsanslaget som i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten ska organiseras och genomföras. Vidare framhölls att kraven på redovisning och analys av vilka resultat som myndigheten hade uppnått skulle skärpas och att intresset borde förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Delegeringen till myndigheterna att styra och organisera verksamheten har kommit att stå fast i mer än ett kvarts sekel. Den ordningen har också prövats i flera utredningar.³⁴

Att den delegerade modellen fått ett starkt genomslag i svensk förvaltning bekräftas även i Cocops-undersökningen. Drygt 80 procent av förvaltningens chefer upplever att de har relativt mycket självständighet och eget ansvar när det gäller beslut i frågor som rör anställning av personal och resursanvändning. Drygt 65 procent av de svarade anser vidare att de har ganska hög självständighetsgrad i beslut om frågor som att befordra personal och genomföra organisationsförändringar.

När det gäller frågan om vilka verktyg som används i myndigheterna så används följaktligen delegering av ekonomiska beslut och av personalbeslut som styrinstrument i merparten av myndigheterna (se diagram 1).

Resultatstyrning

Resultatstyrningen har diskuterats och debatterats livligt under de senaste åren, bland annat av Styretredningen och 2006 års

förvaltningskommitté.³⁵ Återkommande teman är att styrningen behöver bli mer strategisk och bättre beakta behovet av samverkan mellan myndigheter. En del förändringar har genomförts, bland annat för att göra målen tydligare och minska de formella kraven på åiterrapportering.³⁶ Att verksamhetens resultat ska vara utgångspunkten för hur regeringen styr och myndigheterna genomför verksamheterna är dock väl förankrad sedan lång tid.

Mot bakgrund av bland annat slutsatserna i Styretredningen gav Regeringskansliets förvaltningschef i oktober 2009 i uppdrag åt Finansdepartementets budgetavdelning och avdelning för offentlig förvaltning att utarbeta ett ramverk för styrning av myndigheter och verksamheter samt föreslå lämpliga åtgärder för att stödja departementen.

Därefter har både Ekonomistyrningsverket och Statskontoret genomfört uppföljningar av den förändrade resultatstyrningen.³⁷

Ett bärande tankegods i det arbete som ledde fram till förändringarna i den svenska statsförvaltningen i slutet av 1980-talet var att myndigheterna skulle få ökad frihet i att bestämma formerna för genomförandet av den statliga verksamheten medan statsmakterna skulle fokusera på uppföljning och kontroll. I Förnyelse – förändring i offentlig sektor skrev dåvarande statsministern: En ökad tonvikt på målen för verksamheten och de ekonomiska ramarna, liksom en minskad inblandning från regeringens sida i myndighetens inre liv, ställer kraftigt ökade krav på uppföljning och kontroll.³⁸

Resultatstyrningen har fått ett omfattande genomslag i svensk statsförvaltning. Styrmodellen används inte bara när regeringen styr sina myndigheter, utan också av myndigheternas ledningar för att styra verksamheterna. Detta framgår även i Cocops-underlaget: 84 procent av de svarande anger att de använder mål- och resultatstyrning som ett styrinstrument i sina myndigheter (diagram 1).

Vad gäller formerna för resultatstyrningen instämmer två tredjedelar av respondenterna delvis i att de mäter resultat och effekter. Däremot mäter endast en dryg tredjedel av de som svarat input och processer. Denna förskjutning av fokus från administrativa system, resurser och processer till prestationer och effekter återfinns i flera andra länder som tillämpar resultatstyrning.³⁹

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition framhöll regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter bör vara tydlig och resultatinkriktad.⁴⁰ Mål och uppgifter till myndigheterna ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Begreppet resultat avsåg främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till. Cocops-enkäten får sägas indikera att tidigare regeringars ställningstagande fått genomslag.

En iakttagelse från Cocops-enkäten är att endast 23 procent av de svarande upplever att de belönas för uppnådda mål. Ungefär 15 procent svarar att de delvis möter tydliga sanktioner när de inte uppnår organisationsmålen.

Strategisk verksamhetsplanering och interna resultatkontrakt

I myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndighetens ledning ska besluta om en verksamhetsplan för myndigheten. Inför varje nytt år planerar myndigheterna sin verksamhet. Denna verksamhetsplanering tar sin utgångspunkt i regeringens och riksdagens intentioner med verksamheten.

Verksamhetsplaneringen har ett nära samband med myndighetens budgetarbete, bland annat eftersom tillgängliga resurser avgör ambitionsnivån för verksamheten. 87 procent av de chefer som besvarat enkäten använder verksamhetsplanering i sina myndigheter.

Även om myndighetsförordningen föreskriver att myndigheterna ska besluta om verksamhetsplaner är det inget formellt krav på

myndigheterna och det följs inte upp samlat eller strukturerat i vilken utsträckning myndigheterna utarbetat sådana planer och hur de har följts. Ekonomistyrningsverket har heller inga formkrav på hur sådana planer ska utformas eller vad de ska innehålla, annat än att de ska ta sin utgångspunkt i regeringens och riksdagens intentioner med verksamheten.

De samlade erfarenheterna av verksamhetsplaneringen i den svenska statsförvaltningen får sägas vara begränsade. Ekonomistyrningsverket har i ett antal publikationer behandlat verksamhetsplanerna.⁴¹ Men det handlar då huvudsakligen om inspirationsskrifter och liknande. Samlad kunskap om hur många myndigheter som inte har utarbetat verksamhetsplaner och hur sådana planer fungerar som instrument för att uppnå verksamhetens mål saknas idag.

Ett komplement till verksamhetsplaneringen är att teckna interna resultatkontrakt, eller överenskommelser, mellan myndighetens ledning och t.ex. avdelningschefer.⁴² Tidigare kartläggningar och studier av resultatkontrakt i svensk statsförvaltning visar att sådana har använts i flera myndigheter.⁴³ Cocops-undersökningen visar att 43 procent av myndigheterna använder interna resultatkontrakt i sin verksamhet.

Riskhantering och kvalitetssystem

Intern styrning och kontroll är den process som med rimlig säkerhet ska garantera att en myndighet fullgör sina uppdrag i enlighet med kraven i myndighetsförordningen. Förordningen om intern styrning och kontroll infördes i statsförvaltningen inför verksamhetsåret 2008 och omfattar i dag ett sextiotal av de största statliga myndigheterna. De ska i anslutning till underskriften i årsredovisningen lämna en bedömning av sin interna styrning och kontroll.

Den svenska förordningen om intern styrning och kontroll kan anses vara en anpassning till den så kallade COSO-modellen (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), ett internationellt ramverk för internrevision och

riskhantering.⁴⁴ Att riskhantering har fått ett stort genomslag i svensk statsförvaltning bekräftas i Cocops-enkäten: 80 procent av respondenterna svarar att de använder riskhantering i sina myndigheter.

Trots att bara ett sextiototal myndigheter formellt omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll så tycks instrumentet ha fått spridning bortom de myndigheter som måste tillämpa det.

Bilden bekräftas i en studie från Statskontoret.⁴⁵ En genomgång av 20 så kallade myndighetsanalyser visar att flera av de myndigheter som inte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ändå har ambitionen att anlägga det riskbaserade synsätt som anges i förordningen.

Trots att förordningen om intern styrning och kontroll endast funnits på plats i åtta år har den följts upp och utvärderats i flera former och av flera olika myndigheter. Dels har enskilda myndigheter gjort uppföljningar av sina erfarenheter av intern styrning och kontroll, dels har Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Riksrevisionen gjort myndighetsöverskridande analyser av hur myndigheterna arbetar med intern styrning och kontroll enligt förordningen.⁴⁶

Medarbetarsamtal, individuell lönesättning och etiska riktlinjer

Medarbetarsamtal, individuell lönesättning och etiska riktlinjer är tre styrinstrument som har blivit viktiga inslag i den statliga arbetsgivarpolitiken. Det är naturlig följd av de senaste årtiondenas successiva förändring av den statliga arbetsgivarpolitiken, där ett centralt inslag har varit att gå från så kallade karriärsbaserade anställningsmodeller till mer av positionsbaserade anställningar.⁴⁷

Karriärsbaserade system präglas av en garanterad anställning, inte sällan efter ett centraliserat tävlingsförfarande. I en karriärsbaserad modell finns det tydliga regler för anställnings- och rekryteringsprocessen. I karriärsbaserade system används ofta så

kallade lönetrappor med begränsad eller obefintlig individuell lönesättning.

Positionsbaserade system präglas också av konkurrens, men med enskilda utlysningar av tjänster i stället för centraliserade anställningsprov. I positionsbaserade system finns ofta ingen rätt att flytta från en statlig anställning till en annan och rekryteringen är decentraliserad till den enskilda myndigheten.

Under drygt trettio år har den svenska statsförvaltningen successivt övergått från en i huvudsak karriärbaserad modell till allt större inslag av positionsorienterade anställningar, som nu utgör en klar majoritet i svensk förvaltning. En central del i den förändringen var den arbetsgivarpolitiska delegeringen, där myndighetschefernas ansvar för arbetsgivarpolitiken i staten slogs fast i verksförordningen och genom inrättandet av Arbetsgivarverket.⁴⁸

Delegeringen innebär att det saknas en centralt styrd arbetsgivarpolitik av det snitt som går att finna i andra delar av Europa. Istället har Arbetsgivarverket utarbetat en strategi som är vägledande för sina medlemmar, det vill säga de statliga myndigheterna.⁴⁹ Således är det myndighetsledningen som själv ansvarar för arbetsgivarpolitiken på den egna myndigheten. Medarbetarsamtal med prestationsutvärdering och individuell lönesättning med prestationsbaserad ersättning är styrinstrument som har fått ett starkt genomslag i den svenska statsförvaltningen. Cirka 90 procent av respondenterna i enkäten använder dessa styrinstrument.

Ett argument som ofta anförs för karriärbaserade anställningsmodeller är att de främjar professionalisering och främjar en sammanhållen värdegrund. Tidigare regeringar har genomfört ett antal insatser för att utveckla en sammanhållen värdegrund i statsförvaltningen. Här kan särskilt nämnas dåvarande Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) så kallade ETOS-

projekt och Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen (Värdegrundsdelegationen). Flera av dessa insatser har följts upp.⁵⁰

Att insatserna har fått genomslag i statsförvaltningen bekräftas i Cocops-enkäten. Nästan 70 procent av de som svarat anger att uppförandekoder och etiska riktlinjer är instrument som används i deras verksamheter.

Samlokalisering samt kund- och brukarundersökningar

I Wockelbergs och Ahlbäck Öbergs analys av Cocops-underlaget framgår att Sverige i större utsträckning än övriga europeiska länder använder New Public Management-inspirerade styrverktyg.⁵¹ Ett undantag är samorganisering och -lokalisering av verksamhet (så kallade one-stop shops). En knapp tredjedel av respondenterna svarar att one-stop shops är något som används i deras organisationer. Det bör framhållas att denna typ av organisering bara är möjlig för myndigheter som vänder sig direkt till brukarna. Några exempel är portalen Verksam.se och de så kallade servicekontor som Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten driver.

Det har gjorts en rad utredningar om olika perspektiv på frågan om samverkan mellan myndigheter. Ett exempel är det samlade underlag om myndigheternas service i samverkan som Statskontoret redovisade 2012.⁵² En slutsats är att samverkan kan förbättra servicen till medborgare och företag, sparar tid och förenklar kontakterna. Däremot gick det inte att slå fast att samverkan har lett till ökad effektivitet för myndigheterna. Erfarenheterna visar också att samverkan tar tid och att det kan skapa konflikter med andra delar av verksamheten, samt att myndigheterna saknar incitament för att samverka.

Kund- och brukarundersökningar är ett styrinstrument som kommit att användas allt mer i svensk förvaltning. Knappt 70 procent av de tillfrågade i Cocops-enkäten svarade att de använder sig av sådana. Denna bild ligger väl i linje med Statskontorets iakttagelser.⁵³ Av rapporten framgår att 109 av

189 tillfrågade myndigheter mellan åren 2005 och 2009 genomförde en eller flera undersökningar för att ta reda på hur hela eller delar av myndigheten uppfattas av medborgare och/eller företagare när det gäller service, bemötande och förtroende.

Övergripande iakttagelser och slutsatser

Stabil utveckling i statsförvaltningen

I stort sett alla de faktorer och aspekter som finns med i Cocops-enkätens fråga om reformer i statsförvaltningen avspeglas i en beskrivning av hur den svenska förvaltningen har förändrats och utvecklats under de senaste årtiondena. Men lika lätt är det att konstatera att de aspekter som räknas upp i frågan har en lång historia. Den som söker dramatik och omvälvande förändringar blir besviken.

De grundläggande förhållandena och principerna har således varit relativt stabila, och inte förändrats påtagligt av regerings-skiften eller förändringar i omvärlden. Resultatstyrningen och resultatkulturen är etablerade sedan länge, det statliga åtagandet ligger i stort sett fast, samverkan, service och öppenhet har varit honnörsord i förvaltningspolitiken under många år.

Till det mest påtagliga i utvecklingen under de senaste åren är de omfattande förändringarna av förvaltningens organisation och struktur. Ett stort antal myndigheter har lagts ned och en del nya har bildats, vilket sammantaget har gjort att de i dag bara är drygt hälften så många som i början av 2000-talet. Uppgifterna och resurserna har däremot inte förändrats särskilt mycket. Värt att uppmärksamma är att finanskrisen inte innebar någon hämsko på de statliga myndigheternas verksamhet. Tvärtom så har de statliga myndigheternas resurser – mätt i årsarbetskrafter – ökat relativt kraftigt mellan åren 2000 och 2014.

New Public Management – mer än resultatstyrning

I debatten riktas mycket av kritiken mot New Public Management mot resultatstyrning. Genomgången i detta kapitel visar att i den mån det går att tala om New Public Management-inspirerade styrverktyg så är denna verktygslåda bredare och rymmer fler instrument än resultatstyrning.

Även när det gäller användandet av resultatstyrningens funktionssätt så kan det finnas behov av att nyansera diskussionen.

Mycket av kritiken mot resultatstyrning fokuserar på att den leder till perverterade incitamentsstrukturer och i förlängningen till så kallad pinnjakt. Även om sådana exempel sannolikt existerar i statsförvaltningen visar Cocops att denna bild inte delas av merparten av de chefer som besvarat enkäten. Drygt två tredjedelar av de som svarat anser att de mäter resultat och effekter, medan en dryg tredjedel mäter processer och input. Bilden av att det etablerats en kultur i statsförvaltningen som fokuserar på resultat och effekter får sägas ha stärkts.

Stegvisa förändringar av styrinstrument snarare än revolutioner

Wockelberg och Ahlbäck Öberg konstaterar att svensk statsförvaltning i större utsträckning än övriga Europa använder sig av New Public Management-inspirerade styrverktyg.⁵⁴ En av orsakerna är sannolikt att det i den delegerade svenska förvaltningsmodellen finns ett större behov av att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och att myndigheterna utför sina uppdrag i enlighet med politikens intentioner. Till detta ska läggas att svensk statsförvaltning ända sedan mitten av 1930-talet har haft en starkt rationalistisk tradition med fokus på effektivitet och uppföljning.⁵⁵

Till skillnad från många andra europeiska länder som nu står i färd med att införa liknande styrinstrument för att hantera finanskrisens konsekvenser så har Sverige redan denna typ av styrinstrument på plats. I stort sett samtliga styrinstrument som

vi har diskuterat här har inkrementellt införts i svensk statsförvaltning under drygt 25 år. Så vitt vi kan se har denna utveckling inte påverkats av finanskrisen.

Vi har inte undersökt drivkrafterna bakom utvecklingen, men kan konstatera att det har funnits en betydande samsyn inom såväl politiken som myndighetssfären när det gäller att införa denna typ av styrinstrument i den svenska statsförvaltningen.

Vilka effekter har uppnåtts?

En kritik som anförts mot New Public Management-inspirerade styrverktyg är att vi vet väldigt lite om vad de åstadkommer.⁵⁶ Genomgången av de styrinstrument som använts i svensk statsförvaltning under de senaste 25 åren visar att merparten av dessa följts upp och utvärderats. Det gäller inte minst resultatstyrningen.

Även om i stort sett samtliga styrverktyg har följts upp eller utvärderats i någon form så finns det fortfarande luckor i kunskapen om effekterna när det gäller de instrument som beskrivits ovan. Det gäller inte minst styrverktyg som har delegerats från regeringen och Regeringskansliet till myndigheterna och har med myndigheternas inre liv att göra. Verksamhetsplanering och arbetsgivarpolitik är två sådana exempel.

Trots att verksamhetsplanering, intern styrning och delegering av personalbeslut (inklusive individuell lönesättning och prestationsutvärdering av medarbetare) är centrala styrinstrument kan vi alltså konstatera att de samlade erfarenheterna när det gäller hur dessa påverkar myndigheternas verksamhet och effektivitet är begränsade.

Förvisso finns det djupanalyser av enskilda myndigheter och inspirationstexter som bygger på genomlysningar i en eller flera myndigheter. Men med tanke på vilket genomslag dessa styrinstrument har fått i den svenska statsförvaltningen kan det tyckas förvånande att statsmakterna inte på ett samlat sätt har undersökt effekterna av dessa styrverktyg.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin och Widmalm, Sten (2013): *Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten*, Dagens Nyheter, 2012-10-26
- Arbetsförmedlingen (2014): *Arbetsförmedlingens Åtterrapportering 2014, Intern styrning och kontroll – planering och genomförda insatser (2014-04-15)*
- Arbetsgivarverket (2012): *Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken*, Fastställd den 14 november 2012
- Dahlbom, Monica och Pfeifer, Karl (2013): *Speciella skäl bakom statliga visstidsanställningar*, Svenska Dagbladet den 2 maj 2013
- Demmke, Christoph och Moilanen, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27*, Peter Lang
- Dunleavy, Patrick m.fl. (2006): *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*, Oxford University Press
- Ekonomistyrningsverket (2001): *Resultatkontrakt?* ESV 2001:19
- Ekonomistyrningsverket (2006): *Verksamhetsstyrning ger resultat*, ESV 2006:26
- Ekonomistyrningsverket (2008): *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*, ESV 2008:34
- Ekonomistyrningsverket (2010): *Resultatstyrning i rätt riktning*, ESV 2010:24
- Ekonomistyrningsverket (2014): *Säkerställd intern styrning och kontroll 2014, Myndigheternas redovisning i årsredovisningarna för 2013*, ESV 2014:36
- Hedin, Anders (2005): *Lysande skärgård*, Bokförlaget Max Ström

Nyblom, Thorsten (1980): *Det nya statskontorets framväxt 1960–1965*, i Granholm, Arne och Rydén, Margot (red.) (1980): *Statskontoret 1680–1980. En jubileums- och årsskrift*, s. 133–179, Liber Förlag

OECD (1999): *OECD PUMA/PAC(99)2, Performance contracting, Lessons from Performance Contracting Case Studies, A Framework for Public Sector Performance Contracting*.

Palme, Olof m.fl. (1985): *Förnyelse – förändring i offentlig sektor*, Regeringskansliets offsetcentral

Pollitt, Christopher (2003): *The Essential Public Manager*, Open University Press

Pollitt, Christopher (2007): *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*, Administrative Science Management Public 8/2007

Pollitt, Christopher och Dan, Sorin (2011): *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis* (COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1)

Prop. 1986/87:99: *Regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen*

Prop. 1987/88:150: *Regeringens proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition)*

Prop. 1999/2000:86: *Ett informationssamhälle för alla*

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

Regelrådet (2014): *Slutrapport 2009–2014*

Riksdagens utredningstjänst (2014): *Tillsvidareanställda respektive tidsbegränsat anställda*, Rapport från utredningstjänsten 2014-06-26, Dnr 2014:1085

Riksrevisionen (2010): *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*. RiR 2010:3

Riksrevisionen (2012): *Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet*, RiR 2012:6

Riksrevisionen (2013): *Riksrevisorernas årliga rapport 2013*

SOU 2002:32: *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*

SOU 2005:4: *Liberalisering, regler och marknader*

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

SOU 2008:118: *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

Statskontoret (2001): *Konsulter – Hur, varför och till vad?*
Rapport 2001:13

Statskontoret (2009): *Uppfattningar om förvaltningen*, Rapport 2009:1

Statskontoret (2010 a): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, Om offentlig sektor

Statskontoret (2010 b): *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, Om offentlig sektor

Statskontoret (2011): *Fångar FISKEN* fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*, Om offentlig sektor

Statskontoret (2012 a): *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler*, Rapport 2012:27

Statskontoret (2012 b): *Service i medborgarnas och företagens tjänst*, Rapport 2012:13

Statskontoret (2013 a): *Statskontorets förvaltningspolitiska arbete 2013 – 2014*, PM, dnr. 2013/61-5

Statskontoret (2013 b): *En omreglerad apoteksmarknad – slutrapport*, Rapport 2013:7

Statskontoret (2013 c): *Flexibilitetens fördelar och faror*, Om offentlig sektor

Statskontoret (2013 d): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, Om offentlig sektor

Statskontoret (2014 a): *En framtida förvaltning*, PM, dnr. 2014/6-5

Statskontoret (2014 b): *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen*, Rapport 2014:12

Statskontoret (2014 c): *Den offentliga sektorn i korthet*.

Statskontoret (2014 d): *Utvärdering av projektet offentligt etos*, Rapport 2014:22

Statskontoret (2015): *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, Om offentlig sektor

Svenska Dagbladet (2014): *Ygemans nya direktiv: Ingen "pinnjakt" för polisen*, Svenska Dagbladet, 2014-11-29

Universitetskanslerämbetet (2014): *Forskningsmeritering en orsak till tidsbegränsade anställningar*, Statistisk analys 2014-10-14/8

Wockelberg, Helena och Shirin Ahlbäck Öberg (2015): *Reinventing the old reform agenda: public administrative reform and performance according to Swedish top managers* (kommande för Edward Elgar)

Zaremba, Maciej (2013): *Patientens pris: ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*, Weyler Förlag

Noter

- ¹ Se t.ex. Statskontoret 2013 a och 2014 a.
- ² Se t.ex. Dunleavy m.fl. 2006.
- ³ Pollitt 2007.
- ⁴ Se t.ex. Ahlbäck Öberg och Widmalm 2012.
- ⁵ Se t.ex. Svenska Dagbladet 2014.
- ⁶ Se t.ex. Zaremba 2013.
- ⁷ I några fall har förändringar som liknar varandra slagits samman till en gemensam rubrik.
- ⁸ Se t.ex. prop. 2009/10:175, s. 66 ff.
- ⁹ Prop. 2009/10:175, s. 98.
- ¹⁰ Riksrevisionen 2012.
- ¹¹ Regelrådet 2014.
- ¹² Jämför Statskontoret 2012 a, s. 59.
- ¹³ Se t.ex. Nybom 1980, s. 164 ff för en detaljerad beskrivning av den historiska utvecklingen av IT-användningen i statsförvaltningen.
- ¹⁴ Prop. 1999/2000:86.
- ¹⁵ Statskontoret 2014 b.
- ¹⁶ Statskontoret 2014 c, s. 49.
- ¹⁷ Ekonomistyrningsverket 2008.
- ¹⁸ Se Hedin 2005.
- ¹⁹ Statskontoret 2015
- ²⁰ Statskontoret 2001.
- ²¹ Se till exempel Riksdagens utredningstjänst 2014.
- ²² Dahlbom och Pfeifer 2013.
- ²³ Universitetskanslerämbetet 2014.
- ²⁴ Prop. 2009/10:175.
- ²⁵ Se till exempel Riksrevisionen (2010) och Statskontoret (2010 a).
- ²⁶ Prop. 2009/10:175, s. 105 f.
- ²⁷ Ekonomistyrningsverket 2008.
- ²⁸ Prop. 2009/10:175, s. 107.
- ²⁹ Se SOU 2005:4 för en beskrivning av bakgrunden till och utvecklingen på ett antal marknader som konkurrensutsattes på 1990-talet. Utredningen använder begreppet liberalisering för att markera de ökade inslagen av marknadsstyrning.
- ³⁰ Statskontoret (2013 b).
- ³¹ Pollitt (2007).
- ³² Prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 24.
- ³³ Prop. 1987/88:150.

- ³⁴ Se t.ex. SOU 2002:32 och SOU 2007:75.
- ³⁵ SOU 2007:75 respektive SOU 2008:118.
- ³⁶ Se t.ex. Statskontoret 2013 b för en diskussion.
- ³⁷ Ekonomistyrningsverket 2010 och Statskontoret 2013 c.
- ³⁸ Palme m.fl. 1985.
- ³⁹ Pollitt 2003.
- ⁴⁰ Prop. 2009/10:175.
- ⁴¹ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket 2006.
- ⁴² Se OECD 1999 för en beskrivning av olika former av resultatkontrakt.
- ⁴³ Ekonomistyrningsverket 2001.
- ⁴⁴ Se www.coso.org.
- ⁴⁵ Statskontoret (2013 d).
- ⁴⁶ Se t.ex. Arbetsförmedlingen 2014. Se också Ekonomistyrningsverket 2014, Statskontoret 2011 och Riksrevisionen 2013.
- ⁴⁷ Se t.ex. Demke och Molainen, 2010.
- ⁴⁸ Förändringarna beskrivs i SOU 2002:32.
- ⁴⁹ Arbetsgivarverket 2012.
- ⁵⁰ Se t.ex. Statskontoret 2010 b och Statskontoret 2014 d.
- ⁵¹ Wockelberg och Ahlbäck Öberg 2015.
- ⁵² Statskontoret 2012 b.
- ⁵³ Jämför Statskontoret 2009.
- ⁵⁴ Wockelberg och Ahlbäck Öberg 2015.
- ⁵⁵ Se SOU 2007:75, s. 71 ff för en historisk genomgång.
- ⁵⁶ Se Pollitt och Dan 2011 för ett försök att på aggregerad nivå sammanfatta effekterna av New Public Management-inspirerade reformer.

Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan

Författare Per Molander

I den allmänna förvaltningspolitiska debatten har det hävdats att nya styrmetoder som införts under senare decennier – vissa under rubriken *new public management* (NPM) – har bidragit till en sektorisering av förvaltningen och ökande svårigheter för myndigheterna att samverka. För att det ska vara möjligt att undersöka om detta är sant eller inte krävs ett antal preciseringar, till exempel av vilka styrformer och vilken typ av samverkan som avses. Även om man därefter finner viss samvariation, måste man pröva om det finns andra förklaringar än nya styrmetoder. Någon fullständig kausal analys finns det inte förutsättningar för, så diskussionen i kapitlet förs i rimlighetstermer.

Vad är problemet?

Fungerar samverkan inom den offentliga förvaltningen illa? I den Cocops-undersökning från 2014 som refereras senare i detta kapitel är bedömningarna på det hela taget positiva. Men man kan naturligtvis alltid önska sig förbättringar av status quo, så en undersökning av vad som kan utgöra problem är likväl motiverad.

Precisering

Termen *new public management* kan sägas ha blivit etablerad med Christopher Hoods ofta citerade uppsats "A public management for all seasons?"¹.

De tendenser och drivkrafter bakom framväxten av NPM som Hood identifierar är:

-
- ett försök att hejda eller reversera den offentliga sektorns tillväxt
 - en inriktning mot privatisering och kvasi-privatisering
 - bred tillämpning av automatisering, framför allt baserad på informationsteknologi
 - en internationalisering av dagordningen för förvaltningens utveckling.
-

Samtliga dessa kan på olika sätt påverka förutsättningarna för samverkan. En mindre budget kan leda till att myndigheterna ser sig tvingade att koncentrera uppmärksamheten på de kärnuppgifter för vilka man ensam bär ansvaret, i vilket fall kollektiva nyttigheter riskerar att försummas. Privatisering i olika former innebär att många val överläts åt producenter som uteslutande styrs av vinstmaximering, med likartade konsekvenser. It-system utvecklas i de flesta fall av en enda huvudman, och kravspecifikationerna anpassas då naturligen till denna huvudmans perspektiv. Tendensen att låna in lösningar från andra länder, med begränsad hänsyn till de speciella förutsättningar som kan råda i ett land, kan också innebära att etablerade former för samverkan medvetet eller omedvetet mönstras ut.

Tidigare diskussioner

Bruket av värdeladdade ord är iögonfallande i litteraturen kring sektorisering och nya styrformer inom förvaltningen, även i akademiska texter. Termen *fragmentering* används ofta, liksom *stuprör*.² Sådana övertalningsdefinitioner är mindre lämpliga i en analys med objektivitetsambitioner. Som konstaterats i flera tidigare analyser³ finns det goda skäl för sektorisering, där det viktigaste torde vara det fundamentala behov av arbetsfördelning och specialisering som finns i all verksamhet. Sektorisering har uppenbarligen både positiva och negativa aspekter, och den relevanta frågan i detta sammanhang är om de nya styrformer

som prövats inom den offentliga sektorn under senare decennier har förstärkt de negativa. En indikation på att det skulle kunna förhålla sig på det sättet är de talrika publikationerna under rubriker som *joined-up government* eller *new public governance*, där man försöker hitta vägar att överbrygga hinder mellan olika delar av förvaltningen och underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna.⁴ Samtidigt har denna typ av hinder existerat i förvaltningen långt innan NPM hade skapats som styrregim, så det är inte uppenbart att problemen bör skrivas på detta konto.

Precisering av frågorna

Mot bakgrund av den inledande skissen ovan kan huvudfrågorna i kapitlet formuleras på följande sätt:

-
- Vilka är de huvudsakliga effekterna av de nya styrformer som introducerats under senare decennier på sektoriseringens karaktär och omfattning?
 - I vilka avseenden kan sådana konsekvenser sägas ha uppenbart negativa effekter på den offentliga sektorns möjligheter och benägenhet att samverka?
-

Den nya styrregimens beståndsdelar

För att komma vidare i diskussionen är det lämpligt att närmare konkretisera de komponenter som tillsammans formar NPM som styrregim. Hood urskiljer inalles sju olika men givetvis inbördes relaterade komponenter:⁵

-
- professionella ledningsmetoder
 - tydliga mål, uppföljning och utvärdering
 - resultatstyrning
 - disaggregering och delegering av beslutskapacitet
 - konkurrens
 - import av managementmetoder från den privata sektorn
 - stärkt disciplin när det gäller utgifter.
-

Professionell ledning

En bärande idé inom NPM-doktrinen är ett tydligt chefskap och ett därtill knutet mandat ("Let managers manage"). Särskilt i den nyzeeländska varianten av NPM har det formella kontraktet med chefen spelat en central roll. Motivet sägs vara att ansvarighet (*accountability*) kräver sådana förutsättningar. För tanken att ansvar ska knytas till identifierbara fysiska personer för att fungera väl finns det i och för sig starkt stöd.⁶ Å andra sidan föreligger ett tydligt glapp mellan doktrin och praxis på denna punkt. Tillämpning av styrmetoder lånade från den kommersiella sfären har på många håll skapat oklarare ansvarsförhållanden och försvårat ansvarsutkrävande.⁷

Med avseende på sektoriseringsproblematiken är det svårt att se några tydliga effekter, oavsett i vilken riktning ansvarigheten utvecklas. Man kan tänka sig att en myndighetschef med ett tydligt definierat ansvar – om detta nu skulle realiseras – också är aktiv i riktningar som är viktiga för samverkan med andra myndigheter under förutsättning att ansvaret har definierats på ett sätt som tillåter det. Å andra sidan är det lätt att också tänka sig motsatsen; om kravet på samverkan inte är klart inskrivet i kontraktet, kan det negligeras utan risk för konsekvenser.

Tydliggjorda mål, uppföljning och utvärdering

En andra bärande komponent i NPM är strävan efter tydliga definitioner av mål, indikatorer på framgång, uppföljning och utvärdering. Motivet är detsamma som för den professionella ledningen: ansvarighet. Här bör man dock notera att strävan efter någorlunda tydliga mål för politiken inom olika sektorer har en ganska lång tradition i Sverige. Exempel på områden där målformuleringar ägnats stor uppmärksamhet är transportpolitiken, jordbruks- och livsmedelspolitiken och kulturpolitiken. De politiska dokumenten präglas naturligen av en viss vaghet, men målen har trots det kunnat operationaliseras tillräckligt för att möjliggöra analyser och diskussioner om måluppfyllelse. Vad som möjligen kan sägas karaktärisera NPM är ambitionen att bryta ner de övergripande målen till delmål, ibland i flera nivåer, och därtill utveckla indikatorer på måluppfyllelse på de lägre

nivåerna. Idealt skulle man kunna uttala sig om de övergripande målen efter en sådan analys. Ansatsen är på sitt sätt attraktiv men går knappast att realisera för något politikområde. Inte ens enskilda myndigheters verksamhet låter sig hanteras på det sättet. Vad som i bästa fall kan mätas är prestationer, styckkostnader, vissa aspekter av kvalitet och liknande, och sådan information är värdefull i utvärderingssammanhang men svarar självfallet inte på alla relevanta frågor.

Ahlbäck (1999) menar att det finns ett inbyggt informationsproblem i den demokratiska besluts- och ansvarsmodellen som gör att det behövs institutioner för granskning och ansvarsutkrävande. Informationsproblemet beror på det enkla och existentiella faktum att den förverkligade politiken i praktiken aldrig utfaller precis som avsett. För att det ska vara möjligt för de politiska beslutsfattarna att ta ansvar för sina beslut krävs information om förvaltningens förmåga att genomföra de politiska besluten. Det gäller såväl genomförandeprocesser som faktiska utfall. – Efterfrågan på granskning och utvärdering är således ingenting nytt utan ett nödvändigt inslag i demokratin.

Finns då fog för att hävda att strävan efter tydliga mål, granskning och utvärdering skulle bidra till skadliga former av sektorisering? På den övergripande nivån är svaret nej. Varje sektor måste arbeta med sina målformuleringar; det är meningslöst att försöka definiera någon sorts välfärds mål för den offentliga sektorn som helhet. Om man går mycket långt i riktning mot nedbrutna mål och kvantitativa indikatorer som mått på framgång, kan det föreligga en risk för fokusering på det som är lätt att mäta och för en insnävning av perspektiven som går ut över intresset att samverka. Den formen av indikatormissbruk riskerar emellertid att skada inte bara samverkan utan också den kärnverksamhet som indikatorerna är tänkta att tjäna. Att ensidig fokusering på kvantitativa mått kan hota kvaliteten är välkänt, och det gäller oavsett om det finns viktiga samverkansfunktioner att hantera eller inte.

Det kan i det sammanhanget vara värt att kommentera påståendet att de sektorsvisa utvärderingsorgan som finns inom ett antal sektorer skulle leda till att perspektivet snävas in och samverkan hotas (detta hävdas exempelvis i SOU 2013:40). Generellt sett saknas grund för sådana påståenden. Det finns som nämnts exempel på överutnyttjande av indikatorer och indikatorer som snedvrider bilden av vad som faktiskt pågår inom förvaltningen, men analysmyndigheternas verksamhet går ju delvis ut på att avslöja sådana felaktigheter och korrigera bilden. De är en del av professionens infrastruktur för lärande och utveckling.

Från analysmyndigheternas verksamhet finns gott om exempel på gränsöverskridande analyser. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har ett uppdrag som berör arbetsmarknad, utbildning och socialförsäkring. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat samarbetet mellan Försäkringskassan (FK) och Arbetsförmedlingen, mellan FK och landstingen och mellan FK och kommunerna. I vissa fall, till exempel i studiet av avtalsförsäkringar, har ISF i enlighet med sitt uppdrag haft ett behov av att gå utanför den offentliga sektorn. Myndigheter som Trafikanalys och Tillväxtanalys rör sig med nödvändighet fritt över privat och offentlig sektor med särskilt fokus på gränssnittet dem emellan.

Resultatstyrning

Begreppet resultatstyrning kan ha två olika betydelser. I den första handlar det helt enkelt om att fokus i styrningen av en verksamhet ligger på resultat snarare än på procedurer, och att man i analysen av resultat tar hjälp av sådana uppföljningar och utvärderingar som refererats till ovan. Den andra innebörden är att resursallokeringen knyts till utfallet mätt med sådana indikatorer som står till buds, mer eller mindre direkt eller automatiskt. Exempel på det senare är när skolorna ersätts med ett belopp per elev, när universiteten ersätts med ett visst belopp per utexaminerad student eller när vårdgivare ersätts per listad patient, per behandlingstillfälle eller någon kombination av dessa och andra resultatmått. Om ersättningen kopplas direkt till utfallet, ökar självfallet risken för pervertering av incitamenten,

eftersom en viss produktionsenhets fortbestånd kan vara direkt beroende av att intäktsflödet hålls på en viss nivå.

Därmed torde också risken öka för att samverkan blir lidande. Utgifter som inte direkt kan kopplas till intäkter löper stark risk för att skäras bort, och samverkansaktiviteter som har karaktären av kollektiva nyttigheter kan då komma att underproduceras eller försvinna.

Ovanstående exempel har inte specifikt med sektorsgränser att göra men illustrerar hur NPM-relaterade styrmetoder kan påverka benägenheten att samverka negativt.

Disaggregering och delegering

Den fjärde NPM-komponenten i Hoods typologi är disaggregering – uppbyggnad av traditionellt sammanhållna verksamheter i separata resultatenheter – och en därtill kopplad delegering av beslutsbefogenheter. Typexempel är beställar/utförarmodeller, matrisorganisationer med fullt utvecklad interndebitering osv. Den stora förändring inom statsförvaltningen som annonserades i 1988 års kompletteringsproposition och genomfördes åren kring 1990 innebar en kraftig delegering av beslutsmakten från regeringen till myndigheterna beträffande flertalet viktiga operativa val – rekrytering, lönesättning, lokaler m.m.

Den drivande tanken bakom sådana lösningar är att både budgetansvar och incitament för rationaliseringar ska spridas långt ut i organisationen och att chefer och enskilda medarbetare då ska mobiliseras i ett ständigt pågående förändringsarbete. På minussidan finns risken att de åtgärder som genomförs inte innebär genuina produktivitetsförbättringar utan bara en övervältring av kostnader på andra resultatenheter eller på externa aktörer. Dessutom tillkommer en administrativ börda som i vissa fall (beställar/utförarsystem) har varit så stor att systemet har övergivits till förmån för mer traditionella budgetfördelningsmetoder.

Risken för negativa effekter på samverkan är densamma som beskrivits i föregående avsnitt, det vill säga risken har inte specifikt med samverkan att göra men kan indirekt påverka den genom koncentrationen på den egna enhetens resultat. Helhets-syn låter sig svårligen delegeras.

Konkurrens

Konkurrenselementet kan införas på olika sätt i den offentliga sektorn. Man kan låta olika produktionsenheter inom en förvaltning konkurrera med varandra om elever, patienter etc. Man kan också lägga ut delar av eller hela verksamheten på entreprenad och utnyttja offentlig upphandling som instrument för att åstadkomma ett visst mått av konkurrens. Även hybridmodeller förekommer, där en förvaltning behåller en viss produktionskapacitet som får konkurrera med privata producenter.

Risk finns uppenbarligen för att samverkan påverkas negativt i regimer av detta slag. I ett system där kommunala och privata skolor konkurrerar om en viss elevpool kommer exempelvis pedagogiska innovationer att få karaktär av affärshemligheter i konkurrensen om elever, och det pedagogiska utbytet försvåras eller avstannar. Samma problematik finns bland de svenska universiteten och högskolorna, som konkurrerar om studenter.

Samverkan mellan privata aktörer kan naturligtvis få en helt annan inriktning, mot en mer eller mindre formell kartellbildning, i vilket fall hela den tilltänkta vinsten med konkurrensutsättning går förlorad och kan förbytas i sin motsats. Det är dock inte den form av samverkan som man normalt har i åtanke när problemet diskuteras ur ett systemperspektiv.

Import av managementmetoder från privat sektor

Mellan en organisations mål och den enskilda medarbetarens finns alltid ett större eller mindre glapp. Det gäller såväl i offentliga som i privata sammanhang. De huvudsakliga alternativen för att kompensera för detta glapp är normer och materiella incitament. Normer, etos eller vilken term man nu föredrar är den traditionella metoden inom den offentliga sektorn, medan den

privata huvudsakligen förlitar sig på ekonomiska incitament. I realiteten arbetar man naturligtvis inom båda sfärerna med element från båda regimerna; lönedifferentiering utnyttjas även inom den offentliga sfären, och inget privat företag försummar att inskräpa vikten av en god arbetsmoral.

Oavsett dessa skillnader finns också likheter vad gäller det kvarstående gapet mellan vad som är individuellt rationellt och vad som är önskvärt ur organisationens perspektiv. Konkurrens om högre tjänster kan leda till dysfunktionella beteenden hos medarbetare oavsett om det gäller offentlig eller privat sektor. Det kan generellt inte sägas vilken typ av styrregimer som leder till störst risk för icke önskvärda beteenden av det slaget. Möjligen kan man hävda att det är lättare att skriva in en regel om samverkan i ett traditionellt normsystem för tjänstemän inom den offentliga sektorn. Ett ofta citerat exempel är förvaltningslagens krav att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § FL). Regeln gäller enligt 1 § inte enbart ärendehandläggning utan all förvaltningsverksamhet, det vill säga också verksamhet inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån är förvisso inte ny. Redan i 1809 års regeringsform fanns bestämmelser om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen" (47 §).

Motsvarande problem i en organisation styrd i huvudsak med ekonomiska incitament är mer svårlöst. Om samverkan ses som ekvivalent med att producera en kollektiv nytta för de parter som har med varandra att göra, är det tämligen komplicerat att skapa de rätta incitamenten för att denna kollektiva nytta ska produceras på optimal nivå. I själva verket kan det visas vara omöjligt att finna en algoritm som på en gång skapar rätt incitament för de inblandade och är självfinansierande.⁸

Hushållning med offentliga medel

Att hejda eller vända den offentliga sektorns tillväxt var som sades inledningsvis en av drivkrafterna bakom införandet av

NPM-metoder. Den offentliga sektorn hävdades i debatten vara dyr och byråkratisk. Sparsamhet och utgiftsdisciplin är följaktligen en av komponenterna i styrregimen. Många av de utlovade kostnadsänkningarna har dock uteblivit, och denna argumentationslinje har därför tonats ner under senare år. När styrregimen tar formen av checkar eller schablonersättningar per timme eller per dag, förfelas målet att hålla tillbaka den offentliga budgeten, eftersom hela den eventuella produktivetsförbättring som åstadkoms tillfaller producenten. Med en schablonersättning är ju budgetbelastningen per brukare på förhand definierad.

Sparsamhet kan naturligtvis också i sådana situationer tillämpas på mikronivå, så att de tidigare nämnda mekanismerna aktiveras: man utvecklar innovationer som leder till genuina produktivetsökningar, man genomför förändringar som i bästa fall är neutrala eller ägnar sig åt att övervältra kostnader på andra enheter eller myndigheter. Effekterna på viljan att samverka över institutionsgränser blir då desamma – potentiellt negativa – som de som exemplifierats ovan.

Det bör understrykas att besparingstryck naturligtvis också kan utövas inom ramen för en konventionell styrregim inom den offentliga sektorn. Effekterna kan då förväntas bli desamma som inom den privata – genuina förbättringar, neutrala förändringar eller rena kostnadsövervältringar, eventuellt i kombination.

Vilka samverkansproblem?

Samverkan är ett positivt laddat ord – ingen uttalar sig emot samverkan – och redan av den anledningen svårhanterligt. Samverkan mellan myndigheter kan med bruk av ekonomisk terminologi ses som produktion av en kollektiv nytthet för dessa myndigheter, det vill säga en nytthet som kommer alla parter till del, oavsett om de har bidragit till produktionen eller ej. Renodlade kollektiva nyttheter är sällsynta, men mellanting mellan kollektiva och privata nyttheter är desto vanligare. Exempel från myndighetsvärlden kan vara gemensamma normer och rutiner, informationsinsatser, infrastruktur för kommunikation, databaser och liknande. Det är nyttheter som flera

myndigheter kan efterfråga i kraft av sitt uppdrag men som de inte var och en för sig kan ta på sig det finansiella ansvaret för. I den mån det går att utestänga icke deltagande myndigheter från den gemensamma nyttigheten behöver problemet inte uppkomma, men så snart det finns en kollektiv dimension som inte är försumbar blir det aktuellt.

Att kollektiva nyttigheter kan utgöra ett problem beror alltså på att kostnaden för en insats och nyttan av den i avsaknad av någon form av samordning inte överensstämmer med varandra. Detta glapp mellan vad som är rationellt för den enskilda myndigheten och vad som är kollektivt rationellt kan förväntas bli större ju starkare budgetrestriktioner den enskilda myndigheten upplever sig arbeta mot.

I tabellen nedan visas resultatet från Cocops-undersökningen från 2014 vad avser samverkan med olika externa partner: andra myndigheter inom samma sakområde, myndigheter inom andra sakområden, landsting eller kommuner, överstatliga organ eller internationella organisationer samt slutligen privat sektor, intresseorganisationer m.fl. Siffrorna avser procent netto efter eliminering av dem som svarat ”Vet ej”.

Samverkan fungerar	Väl	Varken eller	Dåligt
Inom sakområdet	76	17	7
Mellan sakområden	43	24	32
Med landsting eller kommuner	52	23	25
Internationellt	39	21	40
Med privat sektor, organisationer m.fl.	50	27	23

Bedömningarna är som konstaterades i inledningen övervägande positiva. Andelen positiva omdömen överstiger antalet negativa i alla avseenden utom internationell samverkan, där det väger jämnt. Det betyder självfallet inte att situationen är problemfri.

I sorteringen av de potentiella samverkansproblem som ändå finns kan det vara lämpligt att följa samma kategorisering som utnyttjats i Cocops-enkäten, det vill säga problem inom myndigheter, mellan myndigheter, mellan staten och den kommunala

sektorn, mellan staten och samhället utanför den offentliga sektorn samt på den internationella nivån.

Inom myndigheter

Inom myndigheterna torde de mest relevanta aspekterna av NPM-komplexet vara nya lednings- och styrmetoder inspirerade från den privata sektorn, långt driven resultatstyrning och separata resultatenheter. Att ge myndighetsledning stor frihet i lösningen av administrationens organisationsproblem har en relativt lång tradition i Sverige. Ett synligt steg togs med myndighetsreformen 1988–91, men utöver den friare lönesättningen under Arbetsgivarverkets samordning är det svårt att se några radikala effekter av den förändringen. Ett exempel på mer långtgående konsekvenser är vad den så kallade autonomireformen inom universiteten har lett till,⁹ men detta är ett specifikt problem i relation till den traditionella kollegiala styrningen inom universiteten och har föga med samverkansproblematiken att göra.

Inom vissa myndigheter har man under senare år aktivt arbetat med att underlätta medborgarnas kontakter med förvaltningen. Exempel är Skatteverket och Försäkringskassan. Traditionellt är myndigheterna organiserade ur ett producentperspektiv, med handläggare som är specialiserade på olika skatter eller olika förmåner inom socialförsäkringen. Självklart kan det underlätta för medborgare som är berörda både som löntagare och egenföretagare eller som samtidigt utnyttjar mer än en förmån, om myndigheterna när de organiserar sig tänker igenom vilka kombinationer som kan vara relevanta att beakta ur det perspektivet. Exempelvis har Försäkringskassan grupperat de olika förmånerna efter "livssituationer", som kan vara "tillfälligt nedsatt arbetsförmåga och i behov av rehabilitering", "lever med funktionsnedsättning" eller "väntar eller har barn". Å andra sidan bör man ha klart för sig att det även med en sådan organisationsmodell kommer att uppträda gränsfall som måste hanteras ad hoc. Samverkansproblem inom en myndighet kommer med andra ord att uppträda oavsett vilken indelning man väljer för den aktuella verksamheten, livssituationsbaserad eller annan.

Dessutom är det naturligtvis bara ett litet antal myndigheter för vilka begreppet livssituation är relevant. Det är svårt att se någon naturlig tillämpning av detta angreppssätt på myndigheter som Fortifikationsverket, Moderna museet eller Sveriges geologiska undersökning.

Det är en gammal erfarenhet att styrprinciper är tämligen trög-rörliga komplex inom en organisation. Om en ledning deklarerar en ny princip från och med ett visst datum, kommer äldre styrprinciper att leva kvar under kortare eller längre tid i formella styrdokument, rekommendationer, rutiner och underförstådda handlingsnormer. I en myndighet som har arbetat med balanse-rade styrkort och kvantitativa resultatmått på alla nivåer kommer därför de beteendemönster som tidigare har upparbetats att sätta sin prägel på organisationen, kanske under lång tid. Det kan därför vara svårt att avgöra på vilken styrregims konto som ett eventuellt samverkansproblem ska skrivas.

Mellan statliga myndigheter

De eventuella samverkansproblem som kan uppkomma mellan myndigheter, oavsett om det gäller myndigheter inom samma sektor eller inom skilda sektorer, härrör i första hand från långt driven resultatstyrning, i värsta fall baserade på ofullständigt eller felaktigt formulerade mål, konkurrens och hårda besparingskrav. Varje institutionsgräns är ett potentiellt hinder för en effektiv hantering av frågor som överskrider gränser mellan myndigheter. Att slå samman myndigheter är inte en lösning, eftersom detta riskerar att bara flytta in problemen i myndigheterna, samtidigt som nya problem kan uppkomma.

Ur ett regeringsperspektiv torde dock den svenska statsförvaltningen generellt sett vara bättre rustad än de flesta länders, eftersom regeringens ledamöter är kollektivt ansvariga för de beslut som fattas. Den gemensamma beredningen i Regeringskansliet är en sedan länge etablerad institution som är till för att garantera att det kollektiva regeringsansvaret ges ett reellt innehåll. Berörda departement engageras i ett tidigt skede i

beredningen av gränsöverskridande frågor och kan vid behov kontakta sina respektive myndigheter för assistans med det sakliga underlaget. Med ministerstyre – vilket är regel i de demokratier som Sverige normalt jämför sig med – är risken för brister i samordningen väsentligt större.

Det så kallade innovationsrådet hävdade i sin slutrapport (SOU 2013:40) att svenska myndigheter har svårigheter att samverka över myndighetsgränserna. Som framgått av den korta redovisningen ovan ger Cocops-undersökningen knappast något stöd för den diagnosen. Det mest utarbetade konkreta exempel som utredningen anför är så kallade zoonoser, det vill säga sjukdomar som likt fågelinfluensan kan överföras mellan djur och människor. Myndigheter som berörts av detta i dubbel mening gränsöverskridande problem är Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Statens veterinärmedicinska anstalt (Smittskyddsinstitutet har sedan utredningen gjordes gått samman med Folkhälsomyndigheten). Som argument för en förändring av förvaltningens struktur ter sig exemplet tunt. Händelser som aktualiserar det aktuella behovet av samverkan inträffar då och då, oberoende av vilken indelning som man har valt att göra av förvaltningen, och det här aktuella fallet torde knappast motivera någon annan administrativ struktur än den som har tillämpats, nämligen en för de berörda myndigheterna gemensam arbetsgrupp.¹⁰

Ett annat exempel på (även här i dubbel mening) gränsöverskridande myndighetssamverkan gäller informationsutbyte i kampen med grov organiserad brottslighet. Arbetet involverar för närvarande ett tiotal myndigheter.¹¹ I det här fallet har samverkan getts ganska fasta former genom ett samverkansråd, ett operativt råd, ett nationellt underrättelsecenter, åtta stycken regionala underrättelsecenter samt ett antal aktionsgrupper fördelade över landet.

I det sistnämnda exemplet aktualiseras ett problem som på vissa områden inte kan förbigås i en diskussion om myndighets-samverkan, nämligen garantin för den personliga integriteten. Frågor om sekretess och personuppgiftshantering kan bli komplicerande på många myndighetsområden, och i fallet grov organiserad brottslighet kan de inte sägas vara fullständigt utredda i dagsläget.¹² Men de problem som måste hanteras på detta område är substansfrågor som inte har särskilt mycket med styrformerna att göra.

Mellan stat och kommun

Samverkanssituationer mellan staten å ena sidan och kommuner och landsting uppkommer relativt ofta, eftersom den kommunala sektorn ofta är ansvarig för förverkligandet av nationell lagstiftning. Det gäller exempelvis grundutbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Här finns en uppenbar gränsyta mellan utförarna och de statliga tillsynsmyndigheter som övervakar att lagstiftningen följs, men den kan inte sägas röra samverkan i den mening som normalt avses. Men det finns fler viktiga och stundom svårhanterliga gränssytor.

Landstingen är ansvariga för produktionen av sjukintyg, vars kvalitet direkt påverkar Försäkringskassans arbetsförutsättningar. Landstingens hantering av köer påverkar också sjuk-skrivningstiderna för många diagnosgrupper, eftersom väntetider ofta översätts till sjukskrivningsperioder som belastar den statliga sjukförsäkringen. På båda dessa områden har staten genom särskilda stimulansåtgärder – sjukskrivningsmiljarden, kömiljarden – försökt förbättra samarbetet. Utfallet är blandat.¹³ Huvudförklaringarna torde vara dels att stimulanserna är felaktigt utformade, dels att beloppen är otillräckliga för att nämnvärt påverka beteendet inom sjukvårdsorganisationen.

Samverkan har också bedrivits inom rehabiliteringsområdet i syfte att underlätta återgång i arbete i samband med sjuk-skrivning: dels nationell handlingsplanssamverkan mellan För-

säkringskassan och Arbetsförmedlingen, dels så kallad fyraparts-samverkan genom samordningsförbund enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan dessa båda myndigheter, hälso- och sjukvården samt kommuner. Det har trots relativt långvariga insatser varit svårt att belägga några effekter av dessa samverkansinsatser. De har varit uppskattade av dem som har varit involverade i verksamheten, men effekter i det led där sådana ytterst efterfrågas – bland de sjukskrivna – har inte observerats.¹⁴

Ytterligare en gränssyta mellan stat och kommun finns inom stödet till personer med funktionsnedsättning. Kommunen har här ansvar för de personer som har ett stödbehov understigande 20 timmar per vecka, medan staten träder in när behoven är större.

I alla dessa fall råder ett ganska komplicerat förhållande mellan stat och kommun. I vissa fall (funktionsnedsättning) finns en lagreglerad arbetsfördelning, i andra (sjukskrivning) finns ett beroendeförhållande som dock inte är reglerat. Behovet av samverkan finns, men det är svårt att formulera ett träffsäkert mål för denna samverkan och därmed också att utvärdera insatserna.

Liksom i de tidigare behandlade samverkanssituationerna finns en risk för försämringar om man i de olika parternas respektive verksamheter tillämpar en långt driven resultatstyrning, i värsta fall baserade på ofullständigt eller felaktigt formulerade mål, eller utsätter dem för alltför långtgående besparingskrav. Sådana styrmässiga felgrepp försvårar ett redan existerande samverkansproblem.

Mellan offentlig sektor och privat

Mellan offentlig sektor och privat råder en mängd olika relationer. I vissa fall bedriver det offentliga tillsyn, till exempel för att övervaka arbetsmiljö, inbetalning av skatter och avgifter, yttre miljö eller konkurrensförhållanden. I andra fall är det offentliga leverantör, såsom är fallet med infrastruktur tjänster, medan i andra åter relationen kan vara den omvända: den

offentliga sektorn köper varor och tjänster från den privata via offentlig upphandling eller genom att arrangera kvasimarknader baserade på skolcheckar och liknande. Hybridsituationer finns också, exempelvis som privat/offentlig samverkan (OPS, POS eller PPP, *private public partnership*). Den dominerande samarbetspartnern på den privata sidan är företag men kan också vara ideella sammanslutningar, brukarorganisationer och liknande.

Med avseende på samverkansproblem kan man ställa två olika frågor. Den första gäller hur samverkan mellan den privata och den offentliga sfären i sig påverkas av nya styrformer. Den mest iögonenfallande konsekvensen är att utbytet med den privata sfären har ökat; inte bara stödtjänster som städning läggs regelmässigt ut på privata producenter utan också för verksamheten centrala funktioner som it-drift och underhåll. Den andra frågan gäller om samverkan inom den offentliga sektorn påverkas i någon riktning av att utbytet med den privata sektorn har ökat i omfattning.

Spontant föreställer man sig att samverkan skulle underlättas av att utbytet växer i omfattning; i båda sfärerna lär man sig mer om man hur man tänker i den andra. Situationen är emellertid mer komplicerad än så. I den vanligaste formen för umgänge – offentlig upphandling – är relationen problemfylld. Grundorsaken är att relationen mellan parterna måste preciseras i ett kontrakt och att alla kontrakt med nödvändighet är ofullständiga. Det finns därmed alltid ett utrymme för tolkning av vad som ska göras, och skillnaderna kan vara ekonomiskt betydelsefulla. Problemen är särskilt stora när komplexa tjänster upphandlas. Tvåpartsförhållandet, där den ena parten arbetar på kommersiell grund, ställer ovanligt höga krav på tydliga mål, uppföljning och utvärdering. Hela området offentlig upphandling präglas dessutom av latenta konflikter rörande upphandlingsunderlag, olagliga direktupphandlingar och uppföljning av vad som levereras.

Det är svårt att se några direkta och tydliga konsekvenser för samverkan inom den offentliga sektorn av ovanstående förändringar. Möjligen kan bindningen till privat leverantör under kontraktstiden göra det svårare för en myndighet att ändra i verksamheten, men detta bör i normalfallet kunna hanteras.

Väl genomförd offentlig upphandling leder till besparingar och därmed stärkt disciplin när det gäller utgifter.¹⁵ Hur detta i sin tur påverkar benägenheten att samverka är svårt att säga. Å ena sidan kan besparingar skapa utrymme för andra aktiviteter såsom samverkan, å andra kan kostnadsmedvetandet generellt skärpas inom myndigheten, vilket i så fall får motsatt effekt.

Internationell samverkan

Det ökade internationella utbytet, framför allt inom Europeiska unionen (EU), har inneburit växande krav på integration också mellan de offentliga förvaltningarna i olika länder. För denna form av samverkan gäller mutatis mutandis vad som ovan har sagts om samverkan mellan olika myndigheter i landet. Att samarbetet i Cocops-undersökningen har uppgivits fungera mindre väl än samverkan i de övriga dimensionerna är knappast ägnat att förvåna. Integrationen inom EU har med förvaltningspolitiska mått gått snabbt, och det är naturligt att den administrativa samordningen släpar efter. Både språkbarriärer och skillnader i administrativ tradition lägger hinder i vägen för integrationen.

Krav på internationell samverkan inom EU har följt samma livscykel som flera andra integrationskrav. I förberedelserna för folkomröstningen och den eventuella anslutningen ingick för myndigheter och utredningar att beakta konsekvenserna av medlemskapet. När sedan medlemskapet var ett faktum, togs detta uttryckliga krav ofta bort, eftersom det ingick i de grundläggande uppgifterna att ta vederbörlig hänsyn till medlemskapets krav.

Som i fallet med myndighetssamverkan inom landet kan svårigheter uppkomma för myndigheter med strama budgetrestriktioner, snävt skrivna instruktioner eller resultatmått som inte tar hänsyn till samverkansdimensionen. Snäva budgetrestriktioner kan dock vålla problem oavsett styrregim.

Nyttan av sektorisering

Statskontoret konstaterar i sin tidigare nämnda rapport till Ansvarskommittén:¹⁶

”Det är inte alltid önskvärt att söka lösa sektoriseringsproblem. Det kan tvärtom vara värdefullt att olika sektorasperpekter öppet möts och konfronteras. Då blir det lättare att bryta olika perspektiv mot varandra och fatta tydliga beslut om vilket som ska väga tyngst. I sådana fall är det inte önskvärt att försöka organisera bort problemen eller gömma undan dem på andra sätt”.

Konstaterandet är viktigt. Det är fel att som utgångspunkt se sektorisering som ett problem. Sektorer finns till därför att de löser grundläggande organisatoriska problem.

Den nödvändiga specialiseringen

Det är en trivialitet att säga att samhället är komplicerat. Lagstiftningen, som i någon mening kan sägas spegla samhället, blir med nödvändighet också komplicerad. Det finns också en naturlig tendens till växande komplexitet. Det uppträder situationer som man inte förutsåg när lagtext skrevs. Ambitionsnivån vad gäller precision, hänsyn till specialfall och så vidare tenderar att höjas. De ansatser till regelförenkling som av och till har tagits av olika regeringar har inte givit särskilt mycket, när priset för förenklingarna har blivit synligt.

Komplexitet kräver specialisering. Den eller de myndigheter som har att förvalta ett visst regelverk måste vara experter på regelverket och dess tolkning. Det kräver omfattande kompetens inom både juridik och sakområdet, liksom permanent utbildning av de tjänstemän som utför det dagliga arbetet. De servicekontor

som inrättades gemensamt mellan skatteförvaltningen, Försäkringskassan och pensionsadministrationen syftade bara till samlokalisering; någon utbildning av gemensamma handläggare vara aldrig aktuell. Det norska exemplet med en gemensam Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) visar hur svårt det är att lägga samman myndighetsuppgifter.¹⁷

Det naturliga sättet att lösa uppgifter som berör flera myndigheters ansvarsområden är ad hoc-artade bildningar – arbetsgrupper, tillfällig myndighetssamordning och så vidare. Om det visar sig att de aktuella problemen är permanenta, kan man överväga att inordna de tillfälliga arrangemangen som avdelningar i befintliga myndigheter eller i undantagsfall att skapa särskilda myndigheter för dem. När trafikolyckorna med den växande bilismen på 1960-talet började uppfattas som ett samhällsproblem, krävdes integration av kunskap från flera områden, inte bara de självklara som transportekonomi och fordonsteknik utan också psykologisk forskning kring riskbeteende, alkoholvanor med mera. Trafiksäkerhetsverket tillkom 1968 för att samordna detta arbete. Tjugofem år senare ansågs fältet vara så upparbetat att myndigheten kunde uppgå i Vägverket.

Försvar av olika perspektiv

Det finns vid sidan av den påtvingna specialisering som beskrivits ovan ett mer positivt argument för sektorisering, nämligen att ett visst perspektiv ska försvaras av en särskild myndighet. När ett nytt samhällsproblem upptäcks eller förändringar i omvärlden så kräver, tillsätts normalt en utredning för att kartlägga problemet, beskriva dess omfattning och karaktär. Om det rör sig om ett omfattande problem med förgreningar till många politikområden, kan det resultera i ett generellt direktiv som ska beaktas av andra utredningar. Så har tidvis varit fallet med det regionalpolitiska perspektivet och med EU-anpassningen inför omröstningen om EU-medlemskapet. Efter en sådan övergångsperiod brukar den aktuella aspekten anses inarbetad och förutsätts ingå i myndigheternas normala hantering.

Slutet på denna livscykel behöver dock inte bli att det speciella perspektivet försvinner från synfältet. Även sedan man har nått fortvarighetstillståndet kan det anses vara motiverat med specialmyndigheter som bevakar vissa aspekter. Exempel på det är Naturvårdsverkets ansvar för miljöaspekter på samhällliga beslut och Datainspektionens ansvar för att bevaka integritetsrelaterade frågor. En regim med påtvungen samverkan mellan sådana myndigheter och andra förvaltningsmyndigheter skulle i sämsta fall kunna innebära att en del av diskussionen kommer att föras i slutna rum och att den allmänna debatten därmed berövas viktiga sakargument för och emot olika ståndpunkter.

Ansvarsutkrävande

En väl fungerande ansvarsfunktion kräver tydliga mandat och personanknutet ansvar.¹⁸ Samverkansaktiviteter där många parter är inblandade kan vara riskabla ur detta perspektiv – vad som i organisationslitteraturen kallas *the problem of many hands*¹⁹. Ett exempel på ett samverkansprojekt som till följd av oklara auktoritetsförhållanden blev mindre framgångsrikt är uppföljningen av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar, utvärderad av Statskontoret (2012). Om flera myndigheter av regeringen får i uppdrag att samverka inom något område, kan det därför vara nödvändigt att regeringen specificerar ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna. Möjligen borde man utarbeta en enklare typologi för samverkanssituationer som täcker de vanligast förekommande fallen och där man för varje anger vilken samverkansstruktur som är lämpligast. Det kan till exempel krävas att en myndighet ges den ledande rollen, att den tillskapade administrativa strukturen ges rätt att inom vissa ramar dra på de medverkande myndigheternas resurser etc.

Summering

Det är sammanfattningsvis svårt att se sektorisering som ett utbredd problem i svensk statsförvaltning. Oavsett hur man delar in samhället kommer det att uppträda gränsfall som behöver tas om hand ad hoc. Det finns ingen indelning av alla relevanta

samhällsfenomen som garanterar att alla problem får adekvat behandling och att ingen överlappning mellan myndigheters ansvarsområden uppkommer. Dels lider språket i all lagstiftning med nödvändighet av en viss brist på precision, dels inträffar händelser som inte kunde förutses när lagarna skrevs.

Den gemensamma beredningen i Regeringskansliet och remissförfarandet är mekanismer som säkerställer rimligt allsidiga belysningar av författningsförslag. Det finns också en tradition av att skapa interdepartementala eller myndighetsövergripande arbetsgrupper för de problem som inte ryms inom den existerande sektorsindelningen. På denna nivå har Sverige av allt att döma bättre förutsättningar för samverkan än de flesta av de länder som vi normalt jämför oss med.

Detta innebär inte att det inte finns problem. Samverkan kan i en abstrakt mening sägas syfta till att producera kollektiva nyttigheter, det vill säga nyttigheter som flera myndigheter efterfrågar i kraft av sitt uppdrag men som de inte var och en för sig kan ta på sig det administrativa och finansiella ansvaret för. Varje myndighetsgräns är därför ett potentiellt hinder för en effektiv hantering av gränsöverskridande frågor. Att göra institutionerna större är dock inte en lösning, eftersom detta riskerar att bara flytta in problemen i institutionerna, samtidigt som nya problem skapas.

Ett lokalt budgetansvar gör produktionen av kollektiva nyttigheter till ett genuint problem. Det innebär att problemet alltid finns och har funnits innan NPM-relaterade styrmetoder började prövas i större skala. Det är möjligt att de har förstärkts under senare år, men det kan i så fall lika gärna bero på relativt krympande budgetutrymmen för myndigheterna. De exempel på dysfunktionella indikatorer som figurerat i debatten rör inte specifikt sektorsgränser utan hör typiskt hemma inom ett givet ansvarsområde. Den del av NPM-komplexet som otvivelaktigt har störst negativ effekt på samverkansklimatet är den som vetter åt marknadsstyrning – konkurrens på kvasimarknader i olika varianter. Denna styrform har dock inte något större genomslag

inom den statliga förvaltningen och är inte direkt kopplad till sektoriseringsfrågan.

De försök som under senare år har gjorts att förenkla medborgarnas kontakter med myndigheterna – ”sammanhållen förvaltning”, *joined-up government* – måste ses som positiva inslag i förvaltningens utveckling. Samtidigt bör man ha klart för sig att dessa förändringar är relevanta bara för en mindre del av förvaltningen. För expertmyndigheter är detta perspektiv inte särskilt relevant. Inte heller är de sektorsanknutna analysmyndigheterna berörda av denna diskussion i någon större utsträckning; de torde i själva verket ha bättre förutsättningar för gränsöverskridande perspektiv än de sektorsanknutna förvaltningsmyndigheterna.

Regeringen har ett ansvar för att hantera de samverkansproblem som kan uppstå när en grupp myndigheter i en viss situation ska organisera sig. Sannolikt skulle detta underlättas om man lät utarbeta en typologi för samverkanssituationer och för var en av de grundläggande typerna skisserade en lämplig struktur och specificerade de krav på ansvarsfördelning, resursallokering m.m. som den aktuella typen kräver. Ett sådant arbete skulle förkorta tiden för att etablera samverkan när den – ibland med kort varsel – måste etableras.²⁰

Referenser

Ahlbäck, S. (1999) Att kontrollera staten. *Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Almqvist, R. (2006): *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber, Stockholm.

Bogdanor, V. (ed.) (2005): *Joined-up government*. Oxford University Press, Oxford.

Christensen, T., Laegreid, P. (2004): *The fragmented state – the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Working Paper 3 (2004), Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.

Christensen, T., Fimreite, A.L., Laegreid, P. (2014): “Joined-up government for welfare administration reform in Norway,” *Public Organization Review*, Volume 14(4), 439-456.

Ds 2014:30. *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*.

Feldman, A.M. (1980): *Welfare economics and social choice theory*. Martinus Nijhoff Publishers, Boston.

Fimreite, A.L., Christensen, T., Laegreid, P. (2012): *Joined-up government: Reform challenges, experiences and accountability relations*. Working Paper 6 (2012), Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.

Gregory, R. (1998): “Political responsibility for bureaucratic incompetence: Tragedy at Cave Creek,” *Public Administration*, vol. 76, 519-538.

(2012): “The challenging quest for governmental accountability in New Zealand,” *Administration* vol. 60(2), 109-118.

- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?" *Public Administration*, vol. 69, 3-19.
- ISF (2010): *Samverkan inom socialförsäkringen*. Rapport 2010:2, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- (2011): Uppföljning av sjukskrivningsmiljarden 2011. Rapport 2011:13, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- (2013): *Sjukskrivningsmiljarden. Landstingens syn på ekonomiska incitament för att påverka sjukfrånvaron*. Rapport 2013:11, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- (2014): Remissyttrande över Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30). Dnr 2014-122, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- Molander, P. (2005): "Ansvarsbegreppet". Bilaga 5 i Katastrofkommissionens rapport Sverige och tsunamin. SOU 2005:104.
- (2013): "Behöver vi en ansvarskommission?" *Ekonomisk Debatt* 4/2013, 54-66.
- (2014): "Public procurement in the EU: The case for national threshold values," *Journal of Public Procurement* 14(2), 181-214.
- MVA (2014): *Låt den rätte komma in*. Rapport 2014:3, Myndigheten för vårdanalys, Stockholm.
- Osborne, S.P. (2006): "The new public governance?" *Public Management Review* 8(3), 377-387.
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Nasi, G. (2013): "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach," *American Review of Public Administration* 43(2), 153-158.
- Page, E. (2005): "Joined-up government and the civil service", i Bogdanor (ed.) (2005).

Quist, J. (2007): *En sammanhållen förvaltning*. Karlstad University Studies 2007:10.

Quist, J., Fransson, M. (2014): *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*. Liber, Stockholm.

Rikspolisstyrelsen (2013): *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2012*. Dnr A0002.178/2013.

Socialstyrelsen (2009): *Zoonoser. Strategi för myndighetssamverkan vid utbrott av zoonotisk sjukdom*. Dnr 2009-130-12.

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

Statskontoret (2005): *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Rapport 2005:3.

(2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. PM 2012-04-16.

Sundberg, Elin (2013): *Autonomireformen – Vad hände med det kollegiala styret?* C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.

Thompson, D. F. (1980): "The Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review* 74: 905-16.

Noter

¹Hood (1991).

² Christensen och Laegreid (2004), SOU 2013:40.

³ Statskontoret (2005), Page (2005).

⁴ Bogdanor (2005), Quist (2007), Osborne (2008), Fimreite m.fl. (2012), Osborne m.fl. (2013), Quist och Fransson (2014).

⁵ För en något annorlunda kategorisering, se Almqvist (2006).

⁶ Molander 2005.

⁷ Gregory (1998), (2012); Molander (2013).

⁸ Se t.ex. Feldman (1980).

⁹ Sundberg (2013).

¹⁰ Socialstyrelsen (2009).

¹¹ Rikspolisstyrelsen (2013).

¹² Ds 2014:30; ISF (2014).

¹³ MVA 2014; ISF (2011), (2013).

¹⁴ ISF (2010).

¹⁵ Molander (2014).

¹⁶ Statskontoret (2005), s. 8.

¹⁷ Christensen, Fimreite och Laegreid (2014).

¹⁸ Molander (2005), (2013).

¹⁹ Thompson (1980).

²⁰ Värdefulla kommentarer på en tidigare version av texten har lämnats av Nina Granquist, Gabriella Jansson, Maria Kain, Petter Kockum och Joakim Söderberg.

Ett förändrat ledarskap?

Författare Lars Haikola

Jag måste följa dem. Jag är ju för fan deras ledare.

Andrew Bonar Law.

Storbritanniens kortvarigaste premiärminister 1822–23

Hur har New Public Management-inspirerade reformer förändrat myndighetschefens ledarskap

Sverige och Europa har genomgått en serie förvaltningspolitiska reformer under de senaste decennierna. I denna reformvåg ingår vad som etablerats under namnet New Public Management (NPM), men detta begrepp har efterhand blivit mer av en familj av management-idéer än ett sammanhållet reformprogram. I detta kapitel ska jag belysa hur ledarskapet i svenska offentliga organisationer, framför allt statliga myndigheter, påverkats av NPM-inspirerade reformer under samma period. Underlaget till Cocops-studien består av uppgifter från ”högre chefer i statsförvaltningen” tolkat som de tre högsta – ibland fyra högsta – nivåerna i utvalda myndigheter. Det finns avgörande skillnader mellan att vara hög chef och den ytterst ansvarige chefen. Fokus kommer här att ligga på det ledarskap som ligger högst i nivån, det vill säga myndighetschefen.

Ledarskap är ett fenomen som ger mycket olika associationer beroende på vem som berörs och kan ge uttryck både för stor beundran och stark antipati. Paradigmet för ledarskap hämtas ofta från den privata sektorn och från företagsvärlden där ledarskapet tillskrivs ett högt värde – ibland till och med en hjälteroll. Företag har beskrivits som ”den vackra systemen” medan

förvaltning tilldelats rollen som ”den fula systemen” med vidhängande status för cheferna.¹ Under senare decennier har dock en utjämning skett – ledarskapet i offentlig förvaltning har erhållit ökad status samtidigt som ledarskapet i näringslivet utsatts för kritik. Ett starkt skäl till det offentliga ledarskapets värdeökning är att komplexiteten i offentlig sektor ökat dramatiskt och tvingat fram en reformering av offentlig sektor och ett mer avancerat ledarskap.² I denna process har offentlig sektor hämtat metodik från företagsvärlden samtidigt som man bevarat värden som karakteriserar offentliga organisationer. Ledarskapet i myndigheten Försvarsmakten har hela tiden haft en särställning.

Det förvånar inte att ledarskapet utsatts för anspänning under senare decenniers reformprocess. Cocops-studien belyser målkonflikter – något som länge präglat myndighetscheferns arbete, men som nu ökat till antal och i intensitet.³ Jag ska beskriva det ledarskap som präglar dagens myndighetschefer genom att fokusera fyra anspänningspunkter där ledare måste balansera mellan olika intressen och ta ställning på ett mer exponerat och grannliga sätt än tidigare. Dessa punkter kan alla beskrivas som målkonflikter men bör för tydlighets skull uppdelas i:

-
- Målkonflikter i styrningen
 - Förvaltning – profession
 - Förvaltning – politik
 - Offentligt – privat.
-

Därefter ska jag beskriva hur det är möjligt för ledare och chefer att, trots sin klämda position, ändå fullgöra sitt uppdrag och leda den verksamhet man ansvarar för.

Inledningsvis ska ledarskap i sina generella drag beskrivas. Det har hävdats att svensk politisk kultur och förvaltningskultur präglats av ett starkt utbyte mellan det politiska och akademiska systemet, till exempel så har forskare ofta bidragit i kommittéväsendet. ”Ibland har detta uttryckts som ett förvetenskapligande

av politiken och förvaltningen”.⁴ Det är tveksamt om detta påstående äger giltighet beträffande ledarskapet i statsförvaltningen. Forskning om ledarskap i förvaltning och politik är av liten omfattning och har aldrig hotat att ”förvetenskapliga politiken och förvaltningen”.

Vad är ledarskap?

Ledarskapsteorier

Forskning om ledarskap i gemen är omfattande men merdelen behandlar ledarskap inom företagsvärlden. Dock har i efterhand utvecklats ett forskningsområde även kring offentligt ledarskap varvid militärt ledarskap utgör ett särskilt väl belyst område. Fortfarande är forskning om ledarskap inom värdestyrda organisationer som *non-governmental organisations* svag varför kunskap om värdestyrt ledarskap utgör en outnyttjad källa inom offentlig sektor. Utmärkande för litteraturen om ledarskap är att den också finns i en populärversion som föredras både i massmedia och i handböcker av typ ”så blir du en bra ledare”. Det finns uppenbart behov av en genväg till ”det goda ledarskapet”.

Det finns ytterligare en spänning inlagd i själva ledarskapsbegreppet – den mellan ledare och följare. Ledarskapsmodeller kan klassificeras efter hur de betonar *ledaren, följarna, organisationen* respektive vid den *omvärld* i vilken de ingår. Inom denna grundstruktur kan vi följa Middlehursts sex ledarskapsmodeller som i stort avlöser varandra i tiden. I de olika modellerna är ledarskap kopplat till

-
- Ledarskap som personliga egenskaper
 - Ledarskap som beteendemönster
 - Ledarskap som betonar kontext och situation
 - Ledarskap som makt och inflytande
 - Ledarskap som meningsskapande
 - Ledarskap som socialt attribut
-

Att identifiera särskilda *ledaregenskaper* är en övergiven idé men frestande att ta till varje gång vi formulerar en rekryteringsannons med krav på självständighet, lyhördhet, samarbetsförmåga, stresstålighet, etc. Att hänskjuta frågan till särskilda *beteendemönster* som präglar ledare är en obsolet idé av samma skäl – det går helt enkelt inte att fastställa vilka egenskaper eller beteenden som utmärker gott ledarskap då detta visar sig så mångfacetterat, varierat och situationsbundet att det inte låter sig fångas ens i komplicerade modeller för handlingsmönster. Detta lyckas naturligtvis bättre i modeller som betonar just det *situationsbundna i ledarskapet* och därmed hur mångfacetterat det är.⁵ Eftersom ”situationer” är oändliga till antal och komplexitet tenderar modellen att antingen omfatta så många faktorer att den blir ohanterlig eller att förenkla verkligheten, vilket utgör modellens svaghet. Att tolka ledarskap i termer av *makt* är ett klassiskt tema från Machiavelli till Max Weber som ännu äger aktualitet. Men makt och inflytande utövas inte ensidigt utan ingår i ett socialt spel mellan ledare och följare. Ledarskapet tolkas då som ett socialt kontrakt mellan ledare och följare där båda parter vinner något.

De ovan beskrivna modellerna utgår från att ledarskap kan analyseras som en rationell verksamhet. Men om verkligheten ger intryck av att vara vag och oorganiserad så blir det ledarens uppgift att *skapa mening och sammanhang* – ibland kallat ”the management of meaning”. En sådan ledare måste vara en god läsare av tidsanda och kultursymptom. Som förändringsinstrument är denna modell svår att använda. När ledarskapet ses som ett *socialt attribut* omfattas även ledaren själv av den sociala konstruktionen. Idén är att följare behöver ledare för att ge mening och sammanhang, men egentligen inte mer. Följarna blir väl så viktiga som ledaren vilket uttrycks i ”Leaders are individuals believed by followers to have caused events”.⁶ Som reaktion på begreppet ”den starke ledaren” och det transformativa ledarskapet ger denna modell en hälsosam motbild.

Dessa sex modeller av ledarskap motsäger inte varandra utan ger olika perspektiv på ledarskap - och det finns fler perspektiv.

I en känd rapport redogör Yammarino et. al. för sjuutton olika perspektiv på ledarskap!⁷

Till detta kommer att inte heller *följare* är ett enkelt begrepp. Lundquist skriver:

”Människor reagerar olika inför styrningsförsök, varför det inte är fruktbart att arbeta med en enhetstyp av följare. För att få följare måste en ledare dels veta något om de individer han söker styra, dels ha en differentierad uppsättning styrningsformer för att kunna påverka olika individtyper”.⁸

Alltså – forskning om ledarskap tycks vidimera Birnbaums slutsats att ledarskap är ”culturally defined, socially constructed and situationally dependent”.⁹ Detta är en osäkerhet vi bär med oss in i belysningen av dagens utmaningar av offentligt ledarskap.

Leadership – Management

Vi skiljer ofta på ledarskap (leadership) och management. Ledarskapet ses som överordnat management, mer abstrakt och mer personbundet. Management ses som mer mekaniskt och mindre personbundet. Drucker uttrycker slagkraftigt skillnaden i att ledarskap – det är att göra rätt saker, medan management – det är att göra saker rätt.¹⁰

Redan termvalet ”management” i begreppet NPM blir utmanande i sin kontrast till ledarskap. Både ledarskap och management kan göra anspråk på att behandla komplexa problem men management behandlar problem som är återkommande, igenkännbara och sådana att det kan skapas rutiner och rationella flöden. Managementsystem kan vara mycket avancerade och komplexa men det är i grunden ett avancerat hantverk. Med management kan man klara vad ledarskapsforskningen kallar ”tame problems”. Ledarskap, däremot, krävs för att hantera svåra och oförutsägbara frågor för vilka det inte kan skapas rutiner – ofta kallat ”wicked problems”.¹¹ De strategiska frågorna i organisationen är typiska ledarskapsfrågor.

New Public Management har uppnått hög, om än omdiskuterad, status som styrfilosofi i statsförvaltningen. Denna höga status kan förleda till intrycket att de NPM-inspirerade reformer som präglat senare års utveckling har karaktär av strategi eller ledarskapsfilosofi, men sådan tolkning bör avvisas. En organisation behöver både ledarskap och management men management, ny och offentlig eller icke, kan inte ersätta ett ledarskap liksom ledarskap inte ersätter behovet av management.

Ledare – chef

Liksom det finns en etablerad skillnad mellan ledarskap och management skiljer vi ofta mellan ledare och chef. I distinktionen antyds att ledarskapet är förvärvat, eller till och med förtjänat, medan chefskapet är tilldelat. I en hierarkisk organisation utses en chef genom beslut av överordnade, medan ledaren förvärvat sitt ledarskap genom medarbetarnas förtroende. Uppdelningen mellan chef och ledare är väsentlig och till nytta inom ledarskapsforskningen, men i den praktik ledarskap och chefskap utövas är distinktionen mindre användbar. Allt chefskap innebär ”förväntat ledarskap” och myndighetschefens ledarskap övergår förr eller senare i chefskap. I denna text kommer chef och ledare att användas utan att begreppsmässigt skiljas åt.

Målkonflikter i styrningen

Offentlig verksamhet karakteriseras av målkonflikter som gör ledarskapet i offentlig sektor komplext. Ivarsson Westerberg skriver:

”I tidigare studier av förvaltningsledning finns stor enighet om att det offentliga ledarskapet karaktäriseras av målkonflikter, och att beslutsfattandet i den offentliga sektorn karaktäriseras av avvägning mellan skilda intressen och varierande mål i väsentligt högre grad än i företag.¹² En huvuduppgift för ledaren i offentliga organisationer är följaktligen att hantera målkonflikter och det är just detta som utgör särarten i förvaltningsledning”.¹³

En väsentlig del av de mål som kan komma i konflikt med varandra är mål på hög abstraktionsnivå som bygger på den offentliga sektorns komplexitet och dess särskilda ideal.

Den offentliga sektorns komplexitet

Den offentliga sektorn är starkt diversifierad; storleken kan variera från tiotal till tusentals anställda, lokaliseringen kan vara en eller delad på flera orter, uppdraget kan vara att främja, stödja och utveckla, att utöva tillsyn, att analysera och skapa kunskap, verktygen för myndighetsutövningen kan omfatta tvångsåtgärder eller enbart det skrivna ordet, etc. Offentlig sektor är också just offentlig – exponerad mot samhället, enskilda medborgare och media. De högsta cheferna har ofta att styra över flera av dessa dimensioner.

Det värdeburna ämbetsmannaidealet

Regeringsformen fastställer värden som den enskilda människans frihet och värdighet, hållbar utveckling, demokratis idéer, delaktighet och jämlikhet och att motverka diskriminering. Riksdagen har uppställt förvaltningspolitiska mål: En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. I programmet *En statsförvaltning i förnyelse* har regeringen fastställt att grundläggande principer för statsförvaltningen är: demokrati, rättssäkerhet och effektivitet och påmint om den gemensamma värdegrund Krus (Kompetensrådet för Utveckling i Staten) formulerade i begreppen demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet och likabehandling, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.¹⁴

Det finns således ett stort antal värden grundade i västerländsk idétradition som senare kompletterats med värden kring kvalitet, effektivitet och service. En simpel ackumulation av värdeord blir omfattande: opartiskhet, demokrati, jämställdhet, service, yttrandefrihet, offentlighetsprincip, sekretess, medmänsklighet, fri åsiktsbildning, icke-diskriminering, hållbarhet, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, öppenhet, respekt, objektivitet, likabehandling, människovärde, lojalitet, legalitet, samverkan, tillgänglighet, integritet.

På en annan konkretionsnivå manifesteras dessa värden i krav på miljöledningsplan, e-förvaltning, kvalitetssäkring, upphandlingspolicy, krishanteringsplan, säkerhetsplan, lika villkorsplan, etc.

Tveklöst är statsförvaltningen en värdeburen och värdestyrd organisation. Byråkrati och ämbetsmannaidéal har burit dessa värden och ställt särskilda krav på sina utövare i vad Lundquist kallat "vårt offentliga etos".¹⁵ Detta är inte bara svensk tradition sedan demokratins genombrott utan gamla ideal, giltiga i alla byråkratier. Lundquist skriver:

Byråkratietiken bör ses i ett mycket långt tidsperspektiv. Historiska analyser visar nämligen, att det alltid förväntas ett särskilt beteende av offentligt anställda. Till yttermera visso har kraven varit anmärkningsvärt enhetliga genom tiderna. Det föreligger markanta likheter mellan Hammurabis, Moses, Atens, Roms och Konfucius etiska system för byråkratin.¹⁶

Att idealen sträcker sig utanför svensk förvaltning kan vi se i de brittiska *the Nolan Principles* från 1990 - *The Seven Principles of Public Life: Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty, Leadership*.¹⁷

Att uppfylla många mål

Det är uppenbart att mängden av ideal karakteriseras av, om inte motsägelser, så åtminstone svårigheter att uppfylla alla samtidigt.¹⁸ Alla myndighetschefer har i sin vardag upplevt, till exempel, utmaningen att balansera kraven på rättssäkerhet mot snabb och effektiv handläggning, eller kravet på öppenhet mot integritet.

Stora delar av de reformer i statsförvaltningen som Cocops-studien belyser är NPM-inspirerade och utgår från företagsvärldens organisationskultur. Av dessa reformer följer att kraven på tydliga mål, effektivitet, redovisning och öppenhet har ökat samtidigt som nya krav har tillkommit. Detta har ökat trycket på organisation och ledare både genom att det tillkommit krav och genom att det blivit svårare att tillfredsställa de nya kraven

samtidigt som statsförvaltningens grundläggande värden inte får kränkas. Utöver detta tillkommer ett metakrav på ständig förändring – ”Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten”.¹⁹

Cocops-studien om målkonflikter

Av Cocops-studien framgår att grundläggande byråkratiska värden också i dag präglar statstjänstemannaskapet. På frågor om ”Identitet och chefsroll” svarar nästan samtliga tillfrågade – 96 procent - att det ligger i identiteten som chef att ”säkerställa att lagar och regler genomförs på ett rättssäkert sätt”. Men lika värdefullt är det att ”uppnå resultat” och att ”säkerställa en effektiv resursanvändning”, vilket måste tolkas som att reformagendans värden är helt accepterade. Men – det är avslöjande att om man som chef måste välja mellan att säkerställa att lagar följs kontra att uppnå resultat, eller att välja rättvisa kontra kostnadseffektivitet så föredras tveklöst de klassiska värdena att följa regler och rättvisa! När chefer tillfrågas om målkonflikter och mätbarhet så klagar man faktiskt inte över otydliga mål för verksamheten, men finner dem svåra att övervaka och mäta.

Slutligen – om målkonflikter

Målkonflikterna i det offentliga ledarskapet har ökat med de NPM-inspirerade reformer som betonar målstyrning och inför fler värden. Av detta skäl kan man anta att ledarskapet påverkats trots att Cocops-studien inte ger tydliga besked om ledarskapet blivit svårare över tid. Emellertid - det är inte säkert att ledarskapet har blivit svårare *för att* NPM-inspirerade värden om effektivitet, kvalitet och service tillförts. Detta kan lika väl beskrivas med att den verklighet myndighetschefen i dag har att hantera har blivit mer komplex, det vill säga NPM-reformer utgör snarare symptom än orsak. Cocops-studien visar att när målkonflikter uppstår prioriterar chefer klassiska ämbetsmannaideal och detta är kongenialt med att det inte enbart är NPM-inspirerade värden som inympats i statsförvaltningen under senare tid utan också de klassiska byråkratiska värdena har förstärkts. Då kan vi än en gång beklaga att det finns så få

lärdomar från värdestyrt ledarskap inom ideella organisationer som systematiskt utnyttjas.

Förvaltning – profession

Statsförvaltningen utmärks av sitt starka inslag av *professioner*. Professionella organisationer är kunskapsintensiva och de anställda är experter. Professionella har hög kompetens och expertrollen implicerar att de har högre kunskap inom sitt arbetsområde än chefen. De är kunniga, självständiga individer som har sin lojalitet mot professionen snarare än mot organisationen. Samtidigt karakteriseras myndigheter av att vara *förvaltningar* och hierarkiskt ordnade linjeorganisationer. Det ställer särskilda krav på ledarskapet att leda professionella vars inställning till ledning och ledarskap i bästa fall är ointresse och i värsta fall fientlighet.

Att leda professionella

Professionsforskningen är omfattande och kan grovt karakteriseras med att den pendlar från att beskriva professionen som inskränkt skråbeteende till en kår präglad av altruism och sträng yrkesetik. Att leda professionella människor utgör en klassisk ledarskapsutmaning – hur leda anställda som har högre kunskap än chefen, inte är lojal mot chefen och vars självsyn är att man själv vet bäst hur, när och var arbetet bör utföras och därför inte behöver ledning. Denna utmaning brukar lösas genom att hämta ledaren ur professionen. Att själv tillhöra professionen utgör ett nödvändigt villkor för att uppnå legitimitet i ledarskapet. Detta är explicerat som ett formellt krav inom den största myndighetsgruppen, högskolorna, där principen att hämta en kollega ur ledet som för en begränsad tid fullgör ledarskapet bygger på traditionen ”*primus inter pares*” – den främste bland likar.²⁰ Samma princip betraktas som självklar inom en annan mycket stor myndighet – Försvarsmakten – och tillämpas därutöver inom ett stort antal expertmyndigheter.

Utgångsläget är således att ledarskapet inom stora delar av statsförvaltningen kräver att ledaren måste kunna balansera

respekten för professionen mot linjeorganisationens administrativa krav. Med de förvaltningspolitiska reformer som genomförts följer ytterligare anspänning på balansakten. I dag pågår flera samtidiga processer (i sig motstridiga) som påverkar balansen förvaltning – profession.

”Empowerment” och medarbetarskap

En förändring som påverkar balansen förvaltning-profession består i den individualiseringsprocess som präglar hela Västeuropa och som är särskilt stark i de nordiska länderna. Detta är en samhällelig och politisk process men också en vital del av NPM-idéerna. Individen, samhällsmedborgaren och kunden ska stärkas så att hen kan göra rationella val i ett alltmer kvalificerat och kunskapsberoende samhälle. Detta kallas ofta *empowerment* och utgör en del av överflyttning av makt från stat till medborgare och en del av processen från monopol till valfrihet för medborgaren.²¹

Det pågår samtidigt en kvalificeringsprocess inom alla organisationer i arbetslivet. Alla medarbetare blir alltmer välutbildade, kunniga, kvalificerade och specialiserade varvid organisationens beroende av enskilda medarbetare ökar. Det är, naturligtvis, ingen tillfällighet att termen ”följare” blir obsolet i ledarskapslitteraturen och ersätts av termen ”medarbetare”.

Dessa två processer – som var för sig stärker samhällsmedborgaren respektive medarbetaren – förstärker varandra och resulterar i ännu starkare individer i arbetsorganisationen. Men, det utmanar också ledarskapet och minskar utrymmet för styrning. Detta är ett skäl till att allt fler organisationer visat intresse för hur universitetet klarat denna klassiska utmaning.

Arbetsgivarverket ger i sin strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken tydligt uttryck för den nya situationen vars styrka ska utnyttjas. I den sista av sex utmaningar skriver man:

”Ledarskap och medarbetarskap under omvandling

Medarbetarna ansvarar ofta för processer och projekt utan att ha ett chefsansvar vilket bidrar till ett mer aktivt och självständigt medarbetarskap. Medarbetarna vill och förväntas ta ansvar för att utveckla såväl verksamheten som den egna kompetensen. De ställer också krav utifrån egna behov och förutsättningar i livets olika faser. Kontinuerlig verksamhetsutveckling kräver chefer som kan leda i förändring. I takt med att medarbetarna tar mer ansvar ställs det också nya krav på chefskapet. Chefen får en mer strategisk roll och måste kunna prioritera, sätta upp tydliga mål samt följa upp medarbetarnas arbetsresultat. Fler arbetsgivarfrågor delegeras till linjecheferna samtidigt som de ofta förväntas vara både ledare och experter inom sitt eget sakområde”.²²

Att medarbetaren blir kunnigare och mer kompetent är naturligtvis en viktig och positiv utveckling. Professionskulturer kännetecknas av sin kompetens långt ut i kapillärerna och ju högre kompetens medarbetarna besitter desto bättre fullgörs organisationens uppdrag och desto högre beredskap har organisationen vid förändringar. Den utvecklingskraft som finns inbyggd i en organisation där varje medarbetare har kompetens att utveckla och förändra sin verksamhet formaliseras genom ledningsprocessen i kraftigt utökad delegation. Att delegera har blivit ett sätt att ta tillvara ökad kompetens och ett modernt sätt att leda komplexa verksamheter. Det innebär också, som framgår av citatet ovan, att man inför målstyrning *inom* organisationen. Intressant nog finns gedigen forskning som visar att medarbetare mår bättre när de deltar i ledningen av verksamheten. Delaktighet är bra för hälsa, arbetsmiljö och – arbetets genomförande!²³

Ledarskap utövas i dag systematiskt med *delegation* som en del av styrsystemet – möjliggjort av medarbetarnas höga kompetens. Betoningen av *medarbetarskap* i det moderna ledarskapet ställer krav på chefen att aktivt lyssna till medarbetare, utnyttja medarbetares förmågor och inbjuda medarbetarna att delta i ledningen av verksamheten. Emellertid – detta drag kan överdrivas – åtminstone i retoriken. Det finns exempel på medarbetar- och personalpolicies där gränsen mellan chef och medarbetare suddats ut och där medarbetarna blir ”empowered” till den grad att chefen abdikerat.

Delat ledarskap

Den tydliga trenden i modernt ledarskap att nyttja medarbetarna i ledningen mer och systematiskt finns i än starkare varianter under benämningen ”shared leadership” eller ”collective leadership” – i svensk ledarskapslitteratur under motsvarande översättningar. Delat ledarskap utvecklas av samma skäl som här diskuterats – dels för att ledarskapet blir alltmer komplext och dels för att medarbetarnas kompetens blir allt högre så att de förmår att bära ledarskapet.²⁴ I Sverige kan vi se exempel på delat ledarskap framför allt i organisationer där man kan skilja professionsansvar från förvaltningsansvar – till exempel åtskillnad av medicinskt ansvar och administrativt ansvar i en vårdinstitution. Fördelen med delat ansvar är, inte bara att fler kan och får utöva ledarskap, utan även att avlasta chefer som i dag bär en erkänt stor arbetsbörda. Ytterligare bonus är att ”den ensamme chefen” blir mindre ensam. Flera problem ges alltså en lösning – men ändå är erfarenheterna inte goda. Det är, när det kommer till kritan, oftast svårt att dela upp arbetsgifterna – som i exemplet ovan; medicinskt ansvar är nästan alltid beroende av ekonomiskt ansvar. Om delat ledarskap lyckas beror detta mer på berörda chefers personkemi än på organisatoriska uppdelningar – och när personkemin *inte* fungerar kan resultatet bli förödande.

Ansvar

Ansvar har alltid varit ett vitalt begrepp i byråkratier men det blir särskilt understruket i svensk byråkrati med sin långtgående och systematiska delegation. Det förstärks ytterligare av reformerna i statsförvaltningen. Lindström skriver: ”De ändrade styrformererna i staten under senare år har betydelse för frågor om ansvar och ansvarsutkrävande”.²⁵ Det finns således inom statsförvaltningen en ökad betoning av *ansvar* i betydelsen *ansvarighet* (*accountability*).²⁶

Det är egentligen paradoxalt att trenden med ökat ansvar lever parallellt med trenden att betona medarbetarskapet och delat ledarskap eftersom dessa trender är tveksamt konsistenta med varandra. Ändå kan båda trenderna hävdas vara två grenar på

samma NPM-träd. Ansvariggörandet utgör en nödvändig del av mål- och resultatstyrningen och innebär att det tydliggörs var ansvaret bärs. ”Mål- och resultatstyrningen gjorde det särskilt viktigt (...) att det inte rådde någon osäkerhet om vem som ytterst var ansvarig inför regeringen”.²⁷ Regeringen har tydliggjort ansvaret och oftast lagt det på *en* person – myndighetschefen – som en självklar del av chefskapet.²⁸

En alltför emfatisk betoning av medarbetarskapets betydelse i ledningen riskerar att negligera att det ytterst alltid är chefen som är ansvarig. Men detta framstår i huvudsak som ett retoriskt problem ty det är svårt finna exempel på chefer som avsagt sig ansvar med hänvisning till medarbetarskap eller delat ledarskap. Chefsansvaret är fortsatt väl förankrat i svensk myndighets-tradition. Det finns också belägg inom ledarskapsforskningen att de chefer som *vill* vara chefer – som vill utöva sitt ansvar – fungerar bäst och att chefer som inte vill vara chefer fungerar inte alls. I en klassisk artikel från 1976 hävdar McClelland och Burnham att ”tvärt emot vad man kan tro är en bra chef inte en som strävar efter personlig framgång eller en som är personal-orienterad, utan en som tycker om makt”.²⁹

Svagheter med att dela ledarskapet

Medarbetarnas ökade kompetens, som medger att arbetsuppgifter delegeras, bär den goda frukten att chefen kan avlastas och ge utrymme för strategiska överväganden – understruket i Arbets-givarverkets strategi. Men det är tveksamt om utökad delegation faktiskt innebär en avlastning av chefen. Det finns forsknings-resultat som visar att om delegerat arbete ska fungera väl så kräver det mer tid av chefen! Problemet är inte att chefen själv genomför det projekt som delegerats, utan att för att detta arbete ska fungera väl krävs att chefen intresserar sig för projektet, förhör sig om hur det går och på olika sätt är proaktiv gentemot den eller de som anförtrotts uppdraget. Åtminstone när det gäller uppdrag som getts till självständiga grupper så konstaterar Hildingsson och Krafft i en rapport från 2001 att det ”kan förefalla paradoxalt, men verkar ändå vara fallet, att det krävs

mer tid att leda självständiga medarbetare än att styra över osjälvständiga”.³⁰

Det är också tveksamt i hur hög grad medarbetare faktiskt vill ha medbestämmande och inflytande i ledningen. Tidigare refererades forskningsresultat som visar att medarbetare mår bättre och gör bättre arbete genom delaktighet men det kan finnas en gräns. Genom att redogöra för denna *vitaminmodell* gör Thylefors det sannolikt att det finns ett optimum i hur mycket inflytande medarbetare vill ha. Metaforen illustrerar att vitaminer är bra men att de efter en viss nivå inte gör någon nytta och efterhand faktiskt ger negativ påverkan. Långtgående krav på medarbetarna att medverka i ledning av verksamheten kan skapa negativ stress.³¹ Det torde också förkomma att inbjudan till medbestämmande inte upplevs som äkta, inte är förankrad i organisationen eller hos chefen varför inbjudan känns formell och falsk - med frustration och negativ stress som följd.

Cocops-studien om de professionellas medverkan

Cocops-studien ger intressant kunskap om chefers utbildningsnivå. Den är hög – hälften av de tillfrågade har examen på avancerad nivå och därutöver har mer än en tredjedel doktorsexamen. Cocops-studien ger visst stöd för medarbetarskapets betydelse i modernt ledarskap. Tillfrågade om sin motivation i arbetet menar chefer på alla nivåer att de har intressanta arbetsuppgifter och goda möjligheter att utöva sitt arbete självständigt och flexibelt. Tillfrågade om anställda i sin organisation tror cheferna också att alla medarbetare har god tillit och förtroende för varandra vilket sannolikt förutsätter att medarbetarnas professionella kompetens utnyttjas.

Nätverk

Komplexiteten i dagens offentliga ledarskap betonas genomgående i ledarskapsforskningen samtidigt som det traditionella, hierarkiskt legitimerade, ledarskapet tonas ned. Denna utmaning kan mötas genom att utnyttja medarbetarnas kompetens systematiskt i medarbetarskap, delegation, delat ledarskap och genom

utbyggnad av ledningsgrupper. Ytterligare ett verktyg där kollektiv nyttjas består i samarbete med aktörer utanför organisationen. Det kallas ofta att myndigheten gått från *government* till *governance* och innebär att ledarskapet utövas i nätverk.³²

Grunden för nätverksledning är frågornas växande komplexitet och att alltfler problem blir tvärsektoriella. Myndighetschefen kan helt enkelt inte lösa sina uppgifter enbart genom att agera inom sitt eget revir utan måste samverka, inte bara med andra myndigheter, utan också med andra intressenter i samhället. Dessa intressenter är inte angivna i en sändlista utan måste först identifieras av myndighetschefen för att därefter etableras och underhållas. Nätverket utgör ett slags ständigt pågående discussionsforum med till dagsaktuella frågor anpassad intensitet men är samtidigt ett viktigt beredningsorgan och förhandlingsarena och kan i praktiken fungera som beslutforum. Nätverket kan tillfälligtvis formaliseras genom att parterna upprättar formella kontrakt, tillsätter gemensamma arbetsgrupper, kommer överens om gemensam utvärdering eller skriver ett debattinlägg i massmedia.

Vilka som blir nätverkets deltagare är starkt beroende av person, organisation och aktuella frågor och kan därför omfatta intressenter från nästan alla typer av organisationer; riksdagen, regeringskansliet, andra myndigheter, EU och andra internationella organisationer, branschorganisationer, företag, ideella organisationer, kulturorganisationer, kommuner, landsting, medborgarorganisationer, media, personalorganisationer, etc.³³

Att styra genom nätverk framställs ofta som det moderna sättet att leda och innebär ytterligare en kollektiv modell för hur fler personer engageras i ledningen.³⁴ Myndighetschefen blir i nätverksledningen en koordinator och medlare mellan olika intressen. Om chefen förr kunde luta sig mot en hierarkisk ledarskapsmodell där auktoriteten entydigt tilldelades uppifrån så måste chefen i dag bygga auktoritet i samarbete med medarbetare och omvärld.

Nätverksledning är – också – hämtat från företagsvärlden där nätverk skapas för att optimera olika agenter intressen. Detta förutsätter att alla agenter är självständiga och kan agera för sin organisations bästa utifrån likartade förutsättningar. Det är inte självklart att myndighetschefer har dessa förutsättningar att agera utan kan begränsas av myndigheters regelsystem. Om nätverksledning därför fungerar inom myndighetsvärlden är ännu en öppen fråga.³⁵

Nätverkets oklara status har medfört kritik mot nätverksledning. Mest central är kritiken att det finns ett demokratiskt hot i en utpräglad nätverksledning då detta kan minska det politiska inflytandet – som ytterst ska styra.³⁶ Nätverksledning motverkar den öppenhet som måste präglats statsförvaltningen och som med dagens krav på transparens snarast tillskrivs ett ännu högre värde. Problemet att utkräva ansvar blir ytterligare accentuerat när deltagarna inte tillhör myndigheten och av den informella karaktären på nätverk. Tidskonsumtionen är en annan svaghet – om än ej lika avgörande. Vi såg att delat ledarskap med medarbetarna har en styrka i att det anses kunna avlasta chefen, men nätverksledning tar erkänt *mer* tid – ”partnerships may consume more than they produce” – vilket förvärrar den utmaning som består i chefens konstanta tidsbrist.³⁷ En tydlig kritiker är Lelièvre – Finch som konstaterar att ”network governance remains a diffuse notion”.³⁸

Regeringen har uttalat att man vill stärka samverkan vilket till del kan tolkas som nätverk över myndighetsgränser. I En statsförvaltning i förnyelse skriver man under första punkten för viktiga områden för fortsatt utveckling:

”Det blir allt viktigare att myndigheterna i samverkan med varandra, kommuner och andra aktörer, inklusive i andra EU-länder, löpande ser över sina tjänster och arbetssätt utifrån företagens och medborgarnas behov. Medborgare, brukare, företag och övriga intressenter bör involveras i myndigheternas verksamhetsutveckling”.³⁹

Nätverk är ett symptom på ett behov av samverkan som snarast kommer att öka (se kapitel 4).

Cocops-studien om samverkan

Cocops-studien behandlar frågor om samverkan som kan vara av nätverkskaraktär, men det är svårt att dra någon klar slutsats av svaren, framför allt därför att det är oklart vad som kan utgöra norm för samverkan. Tillfrågade om vilka man interagerar med innanför och utanför sin egen organisation, hur man genomför samordning och hur man ser på att samverkan fungerar menar cheferna att samverkan och samordning fungerar väl och man ser samverkan och samordning med andra aktörer i offentlig sektor som en viktig reform.

Slutligen - om förvaltning och profession

New Public Management-reformer har i flera avseenden stärkt medarbetarna och ändrat balansen mellan chef och medarbetare. Den traditionella spänningen mellan förvaltning och profession har förstärkts och medarbetarnas ”empowerment” påverkar dagens ledarskap påtagligt. Chefer påverkas alltid av sina medarbetare – annars vore de dåliga chefer - varför en ledarskapsmodell som betonar ledarskapets beroende av kontext och situation framstår som adekvat. Alvesson ger tydligt uttryck för denna syn i: ”Ledarskap är därför snarare en manifestation av - ett uttryck för – organisationskultur än tvärtom”.⁴⁰ Detta kan uttryckas skarpare i att chefen påverkas mer av sina medarbetare än medarbetarna påverkas av chefen. (Utrymmet för chefen att kraftfullt påverka organisation och medarbetare menar Alvesson mest uppträder i samband med kriser och radikala förändringar.) Alvessons empiriska underlag är hämtat från företagsvärlden medan Thylefors bygger liknande slutsatser på studier av offentligt ledarskap när hon uttrycker, något svagare, att ingen ledare blir framgångsrik om inte medarbetarna tillåter det.⁴¹ I det kollegiala ledarskap som högskola och universitet hyllar och som uttrycks i primus inter pares-modellen, är det tydligt att när primus utses av pares så anvisar dessa samtidigt en ram inom vilken primus får bestämma vilket tveklöst inskränker utrymmet för ledarskap.⁴²

Som reaktion på en osund ledarskapsfixering är en mer kollektiv syn på ledarskapet begriplig och klok. Men vi har också noterat

en mottrend som består i det entydiga ansvariggörandet av chefen. Chefskap och ledarskap låter sig till del graderas - man kan vara mer eller mindre chef och ledare i meningen att medarbetare är mer eller mindre delaktiga i ledningen eller i att nyttja nätverk. Men ansvar för organisationen låter sig inte graderas – det gäller 100 procent eller inte alls. Också distribuerad ledning sker under chefens ansvar, det vill säga det är chefen som delegerar och som skapar en ledningsorganisation med ledningsgrupper, adekvat medarbetarinflytande och utnyttjande av nätverk.

Reformer i statsförvaltningen har kraftfullt förstärkt professionsdraget hos medarbetarna men inte rubbat chefsansvaret. Däremot har det förändrat ledarskapet - både gjort det lättare och svårare. Det har underlättats genom att medarbetarna är mer kompetenta och kan utföra ett bättre och mer självständigt arbete, men försvårats genom att utrymmet för styrning minskat. Vilken kraft som överväger är en öppen fråga.

Det finns också en helt annan – i dag mycket omdiskuterad – påverkan av NPM på organisationer med stark professionskaraktär. Professionsorganisationer utmärks av att man inom organisationen själva tar ansvar för både mål och medel då detta kräver professionell kunskap. NPM utmärkes av att målen fastställs externt och utvärdering av huruvida målen uppnåtts eller icke sker av externa agenter. Detta innebär att de viktiga mål-medelfrågorna flyttar utanför professionsorganisationen och avprofessionaliseras. Tveklöst upplevs detta som ett av de största hoten mot den professionella organisationen. Det är emellertid mer av en organisationsfråga än ledarskapsfråga även om det självklart påverkar också ledarskapet för en professionsorganisation.

Förvaltning – politik

I teorin finns en klar gräns mellan politik och förvaltning. Politikens väsen är ideologi och politikernas verktyg är uttalanden, opinionsbildning och debattinlägg. Politiken ska fatta de

avgörande inriktningsbesluten. Förvaltningen ska – så neutralt som möjligt – genomföra den politiska beställningen. Detta är skillnaden mellan beslutande och verkställande makt som ligger till grund för en fungerande demokrati. Gränsdragningen har emellertid aldrig varit oproblematisk och med de reformer som genomförts i statsförvaltningen har gränsdragningen blivit än vagare och ökat anspänningen på ledarskapet i förvaltningen.

Förvaltningens politikpåverkan

Förvaltningens roll som passiv verkställare av politiska beslut är gravt missvisande. Förvaltningen är i själva verket en betydande maktfaktor – rikt illustrerat i den välkända brittiska TV-satiren ”Yes, Minister”. Med utgångspunkt i Lundquist kan vi i fem punkter beskriva vad som alltid gjort gränsdragningen svår.⁴³ För det första – normalt initieras och bereds vad som ska bli politiska beslut av förvaltningen och allmänheten har svårt se en klar gränsdragning mellan vad politiken bestämt och förvaltningen berett. För det andra – förvaltningen står för kontinuitet i det politiska arbetet. För det tredje – politiska beslut är sällan entydiga och det är förvaltningen som tolkar och omsätter politik till verklighet. För det fjärde – förvaltningen, de enskilda tjänstemännen, har en bredare kontaktyta mot allmänheten än politiken. Förvaltningen blir mediet mellan politik och allmänhet – en vital position. För det femte – vad som överhuvud utgör en politisk fråga kan växla. I ett politiskt sammanhang kan utvärderingsmetodik utgöra en politisk fråga och i ett annat sammanhang kan det vara en ren förvaltningsfråga. Den sammanlagda tyngden i förvaltningen är betydande.

Reformpåverkan

Icke desto mindre försvär sig den gode ämbetsmannen till idealet att så objektivt som möjligt tolka och tillämpa politiska beslut vilket för myndighetschefen är uttryckt som krav genom lydadsförhållandet till regeringen – politiken. Hur har då denna redan från början svåra balansgång påverkats av de reformer i statsförvaltningen som präglat senare år? Ett viktigt inslag i reformarbetet av statsförvaltningen är den ökade mål- och resul-

tatstyrningen. Ovan har understrukits hur komplexa, mångfacetterade och ibland motsägande mål som formuleras på politisk nivå både som politiska signaler och i instruktioner och regleringsbrev. Målen måste med nödvändighet utformas på en övergripande nivå och med lika stor nödvändighet måste målen tolkas och operationaliseras på myndighetsnivå varför det självklara svaret på frågan är att gränsen mellan politik och förvaltning påverkas av reformerna. Den som har störst möjlighet att interferera i denna tolkningsprocess är myndighetschefen. Czarniawska skriver:

”Ett ställe där politik och ekonomi möts är i statliga ämbetsverk. Det är rimligt att anta att merparten av de latent och manifesta motsättningar som finns blir tydliga på en nivå i organisationen: Generaldirektörens. Denna nivå utgör en koppling mellan den politiska och administrativa sfären och avspeglar därigenom det dilemma som finns i en sådan länk. Är generaldirektörerna ”det sista ledets politiker” som framhäver symboliskt agerande, eller är de ”jordnära administratörer” som främst intresserar sig för ekonomiska resultat?”⁴⁴

Det Czarniawska formulerade som en fråga 1986 har än i dag olika svar.

En ny dialog

Dialogen mellan politisk ledning och myndighetschef är av mycket olika karaktär beroende på traditioner, personer, graden av politisering i uppdraget och akuta frågor. Den kan vara mycket intim och genomförd i ett slags politiskt samförstånd eller mycket distanserad, formell och glest förekommande. Idealet har ovan uttryckts i den politiskt neutrale och distanserade ämbetsmannen som utför politiska arbetsorder. Men detta ideal riskerar att bli en stereotyp som inte fungerar i den moderna myndigheten. Vi har ovan sett att chefer som accepterar chefskapet och uttrycker sin vilja till chefskap fungerar bäst. Sådana chefer drivs av höga ambitioner och starkt engagemang. Ofta har de rekryterats till chefsjobbet med dessa förmågor som meriter och de har en expertkunskap som är värdefull för att driva också de politiska frågorna. Det förekommer också att myndighetschefer och förvaltningstjänstemän driver frågor till en politiserad

nivå genom att nyttja verktyg som annars är politikens, till exempel debattinlägg i massmedia. Det positiva i denna ledarkraft måste utnyttjas i ett modernt ledarskap, men det klassiska byråkratiska idealet gör att balansakten blir svår.⁴⁵

Vi har sett att en dominant kraft i förändringen av statsförvaltningen är dess ökade komplexitet och kunskapsberoende. Politikens behov av mer och snabbare tillgång till kunskap ställer högre krav på expertkompetensen inom statsförvaltningen. Detta ökar politikernas beroende av sina myndigheter, dess kunskap och experter inom myndigheterna – värdet av expertkunskap har ökat. Det politiska behovet av kunskap och insikten i kunskapens makt kan också ta sig uttryck i att en särskild kunskap önskas av politiken. Allt detta påverkar balansen mellan politik och förvaltning i den moderna förvaltningsorganisationen och försvårar ledarens uppgift.

Cocops-studien om politikens roll

Cocops-studien berör frågan om förvaltningens politisering efter reformer i statsförvaltningen. I stort vidimeras bilden av att gränsdragningen mellan politik och förvaltning är vital men svår att göra i det nya förvaltningslandskapet. I Helena Wockelbergs bidrag i denna antologi framgår att svenska chefer skiljer sig från omvärlden genom att mer enfatiskt skilja mellan politik och förvaltning. Ansvarsuppdelningen mellan politik och förvaltning bejakas då en majoritet menar att det är politikerna som tar initiativ till reformer eller ny politik samtidigt som cheferna hävdar att politiker inte blandar sig i förvaltningens inre frågor. På frågan om vad som utgör chefernas ansvar framkommer att dessa inte ser det som sin roll att bidra till den politiska agendan utan istället att bidra med expertis och kunskap. På frågan om politiker respekterar förvaltningens kunskap och expertis svarar en majoritet ja. Däremot tror de flesta av cheferna att det skulle leda till mer långsiktighet i politiken om tjänstemannainflytandet ökade.

Slutligen – om förvaltning och politik

Uppdelningen mellan politik och förvaltning är teoretiskt och ideologiskt distinkt. Emellertid – det är redan i utgångsläget en i praktiken suddig gräns med ömtålig balans och dessa svårigheter har förstärkts med ambitionen att nyttja myndighetschefens engagemang och politikens ökade behov av expertkunskap. Balansakten har blivit svårare att utföra och gränsen har blivit än suddigare – men inte så suddig att grunddragen i förvaltningens byråkratiska ideal hotas.

Offentligt – privat

En fjärde anspänningspunkt som påverkas av reformerna i statsförvaltningen är relationen mellan statsförvaltningens traditionellt offentliga karaktär och det ökade inslaget av privata aktörer. Redan den grundläggande terminologin understryker den principiella skillnaden mellan offentlig sektor och privat verksamhet. Om vi inskränker ”det privata” till privat företagsamhet så är det klart att det offentliga och det privata arbetar efter olika rationaliteter – de har olika syfte och mål med verksamheten, ingår i olika sammanhang, har olika målgrupper, olika sätt att finansiera verksamheten, etcetera. Ledarskap i privat företagsamhet karakteriseras av sin stora handlingsfrihet för att uppnå företagets mål medan den offentliga chefen traditionellt är bunden till regler och hierarkier för att uppnå sina mål.⁴⁶

Företagisering

I de förvaltningsreformer som införts ingår att styrningsideal hämtas från den privata sektorn och att det inrättas specialiserade och fristående utförarorganisationer så att en ”marknad” uppstår inom den offentliga sektorn – allt i syfte att skapa billigare och effektivare samhällsservice. Detta sker delvis genom att offentlig verksamhet utkontrakteras till privata aktörer.

Reella förändringar förekommer mer på kommunal och regional nivå där välfärdstjänster i högre utsträckning ”privatiserats” medan detta är ovanligt inom statliga myndigheter, utom i de fall ren bolagisering genomförts. Men – blotta signalkraften i att den

privata sektorns styrningsideal nyttjas inom den statliga förvaltningen är betydande och skapar ett tryck på myndighetschefer att agera efter företagens rationalitet inom myndigheten – ibland kallat att myndigheten ”företagiseras”.⁴⁷ Ett känt symptom utgörs av ombenämningen av allmänheten till ”kunder”. Ett annat symptom kan noteras i det arbete som myndigheter lägger på att utveckla en ”vision” för sin verksamhet efter marknadsmässiga idéer. Detta är begripligt ur perspektivet att värdestyrningen blivit tydligare när regelstyrningen blivit obsolet, men det är svårt att tränga in en vision som liknar företagsvärldens begrepp mellan, å ena sidan, de måldokument som uppdragsgivaren/staten ger i form av instruktion och regleringsbrev och, å andra sidan, myndighetens verksamhetsplan.⁴⁸

Men även omvänt

Samtidigt som det offentliga ”företagiseras” kan den omvända processen – att den privata företagsamheten har en drift mot det offentliga – synas. Företag blir i dag alltmer medvetna om vad som skapar värde och breddar begreppet värde från det rent finansiella resultatet till samhälleliga och ideella värden. Den paradoxala utvecklingen är att när företagsvärlden breddar de faktorer man accepterar som värdemätare så inskränker samtidigt offentliga myndigheter sitt urval av mål till sådana som är tydligt mätbara.⁴⁹

Cocops-studien om privatisering

Cocops-studien illustrerar spänningen mellan offentligt och privat. Kundbegreppet tycks etablerat då 44 procent av cheferna finner detta vara en adekvat benämning framför medborgarbegreppets 40 procents acceptans. Man ser det också som en viktig reformåtgärd att brukare av offentlig service ses som kunder. Men stödet för offentliga lösningar av välfärdsfrågor är ändå fortsatt högt. Av cheferna föredrar en tydlig majoritet (67 procent) offentligt organiserad, levererad och skattefinansierad service framför marknadslösningar och avgiftsfinansierad service (8-9 procent). Outsourcing av tjänster har ingen klar

ställning i undersökningen men ren privatisering tar cheferna tydligt avstånd från.

Slutligen – om offentligt och privat

I balansen mellan det offentliga och det privata påverkar inslaget av ”företagisering” myndighetschefens roll, särskilt som det massmediala trycket går i samma riktning och tvingar myndighetschefen att uppfylla rollen som representant för sin organisation på samma sätt som en företagsledare. Men Cocops-studien stödjer samtidigt uppfattningen att ”företagiseringen” av statliga myndigheter är mer symbolisk än reell.

Direktionsrum och mellanrum

Jag har beskrivit det offentliga ledarskapet som en redan i utgångsläget svår och klämd roll. Chefen ska balansera uppdragsgivarens och verksamhetens krav mot medarbetarnas krav. Därefter ska chefen hantera målkonflikter och balansera mellan det förvaltningsmässiga och det professionella, mellan det politiska och det förvaltningsmässiga, och mellan det offentliga och det privata. Ovanpå detta har de NPM -inspirerade reformerna ökat trycket ytterligare. Denna framställning måste ge intrycket att chefen är klämd mellan alla intressen, saknar handlingsutrymme och enbart kan agera reaktivt.

I ledarskapsforskningen finns en klassisk roll för chefen som buffert – chefen ska dämpa alla motsatta krafter som en organisation utsätts för och medla mellan dessa krafter. När buffertmetaforen dominerar så övergår ledarskapet till att medla och tveklöst har denna roll sin likhet med nätverksledning.

Men – om buffertmetaforen dominerar synen på dagens offentliga ledarskap så blir det svårt att förklara hur regeringen överhuvud lyckas rekrytera en myndighetschef. Det stämmer knappast heller med vår allmänna bild av ledarskapet i en statlig myndighet. Generaldirektören är, trots allt, associerad med makt och betydande möjligheter att påverka sin organisation och sitt verksamhetsområde.

Ivarsson Westerberg talar träffande om ”mellanrummets makt”⁵⁰ och detta mellanrum är detsamma som beskrivits i alla de fyra anspänningspunkter och balansakter som här utgjort den röda tråden. När mål är öppet angivna och ibland inkonsistenta så lämnas betydande tolkningsutrymme åt myndighetschefen att översätta från det vaga till det operationellt konkreta. Vid utformning av regleringsbrev och delning utövas i dialogen mellan stat och myndighet påverkan från myndighetschefen. När förvaltning och profession står mot varandra är det myndighetschefens möjlighet att mot professionens önskemål driva igenom vad linjeorganisationen kräver och att mot linjeorganisationen hävda det professionella kompetensutrymmet. Nätverksledning har, trots sin brist i tydlighet och ansvar, status som ett modernt sätt att leda och som styrningsmetod har det tveklöst utökat myndighetschefens manöverutrymme. När förvaltning och politik står mot varandra är det myndighetschefen som har störst utrymme att tolka och operationalisera politiken liksom det i mellanutrymmet mellan det offentliga och det privata är myndighetschefen som har tolkningsföreträde.

Cocops-studien om myndighetschefens makt

Cocops-studien, liksom andra undersökningar om ”anställd i staten”, stödjer att det finns ett stort utrymme för myndighetschefer att utöva sitt ledarskap. När cheferna tillfrågas om i vilka frågor och i vilken grad de kan fatta självständiga beslut så anger de genomgående höga värden för framför allt förvaltningsfrågor om personal, resursanvändning och organisation. De anger också den höga graden av självständighet som viktig för motivationen i arbetet. När det gäller politiska inslag så finns det inget tydligt stöd i undersökningen för att det finns ett sådant utrymme, men dels bör man beakta att undersökningen omfattar också chefer i andra och tredje (delvis fjärde och femte) linjen, dels att det kan uppfattas som ogranlaga att ange att man har ett politiskt inflytande överhuvudtaget. Chefer anger också att man är tillfredsställd med sin arbetssituation och sällan känner sig överlastad eller oförmögen att hantera sina arbetsuppgifter, vilket måste ses som symptom på att man har stor självständighet och manöverutrymme i sitt ledarskap.

Slutsatser

Det offentliga ledarskapet har länge karakteriserats av målkonflikter och hög grad av komplexitet. NPM-inspirerade reformer har ytterligare komplicerat det offentliga ledarskapet genom att påverka ett flertal klassiska målkonflikter i det offentliga ledarskapet som:

-
- Målkonflikter i styrningen
 - Förvaltning – profession
 - Förvaltning – politik
 - Offentligt – privat.
-

NPM-inspirerade reformer betonar vikten av målstyrning och har infört nya mål som effektivitet, kvalitet och service och lagrat dessa ovanpå klassiska byråkratiska värden som objektivitet, saklighet och likabehandling. Målkonflikterna har ökat i antal och intensitet – men i Cocops-studien beklagar inte svenska chefer detta. De finner både de gamla och de nya värdena viktiga att upprätthålla.

NPM-reformer har påverkat den traditionella spänningen mellan förvaltning och profession genom att medarbetarnas professionsdrag stärkts med samhällstrenden ”empowerment”. Ett flertal olika modeller för att systematiskt och brett utnyttja medarbetare i ledningen har utvecklats samtidigt som kollektivt ledarskap och nätverksledning prövats. Dessa reformer har emellertid inte rubbat ansvarsfrågan, utan tvärtom har samtidigt chefens yttersta ansvarighet blivit än starkare uttalad. Om ledarskapet underlättats av medarbetarnas högre kompetens eller försvårats genom att utrymmet för styrning minskat är i Cocops-studien en obesvarad fråga.

Uppdelningen mellan politik och förvaltning må vara teoretiskt och ideologiskt klar men är i praktiken suddig och präglad av ömtålig balans. NPM-reformer påverkar denna balans då man i

ett modernt ledarskap vill utnyttja myndighetschefens engagemang i sitt kompetensområde. Balansen påverkas också av politikens allmänt ökade behov av expertkunskap. Balansakten har blivit svårare att utföra – men det framgår tydligt av Cocops-studien att idealet att skilja politik och förvaltning är grundmurat starkt bland svenska chefer.

I balansen mellan det offentliga och det privata påverkar inslaget av ”företagisering” myndighetschefens roll. Men Cocops-studien stödjer samtidigt uppfattningen att ”företagiseringen” av statliga myndigheter är mer symbolisk än reell.

Man kan ge två bilder av dagens myndighetschef. Å ena sidan - att befinna sig i ständig korseld och begränsad till enbart reaktiva handlingar. Å andra sidan – att utöva makt och besitta ett betydande utrymme att agera proaktivt. Den senare bilden är mer träffande. Man måste erinra sig att den klassiske byråkratische myndighetschefen med en klar position i linjeorganisationen och en klar chefsroll samtidigt var låst i ett regelsystem som avsevärt begränsade manöverutrymmet. De förvaltningsreformer som genomförts har förändrat chefsrollen i offentlig sektor genom att i väsentliga avseenden öka manöverutrymmet för myndighetschefen. De genomförda reformerna med ideal från näringslivet har också positivt påverkat status i chefsrollen och bidragit till att ledarskapet i offentlig sektor i dag är tydligare och högre.

Referenser

Almqvist, R & Mårtensson, M. (2011) *Ekonomistyrning – från budgetering till mångdimensionell verksamhetsstyrning*, i Lind, R & Ivarsson Westerberg, A (red) (2011) *Ledning av företag och förvaltningar. Former, Förutsättningar, Förändring*, SNS Förlag, 4-e uppl.

Alvesson, M. (2011) *Organisationskultur och ledning*, i Lind, R & Ivarsson Westerberg, A (red) (2011) *Ledning av företag och förvaltningar. Former, Förutsättningar, Förändring*, SNS Förlag, 4-e uppl. 2011

Arbetsgivarverket (2012) *Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken*

Bensimon, E, Neumann, A & Birnbaum, R. (1989) *Making Sense of Administrative Leadership: the 'L' Word in Higher Education*, ASHE/ERIC Higher Education, Report No1

Birnbaum, R. (1998) *Academic Leadership at the Millenium: Politics or Porcelain*, Paper at the conference Modernisation of University Management, 1998 (unpubl.)

Brookes, S. (2010) *Epilogue. Reform, Realisation and Restoration: Public Leadership and Innovation in Government* i Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership Challenge*, Palgrave Macmillan

Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership Challenge*, Palgrave Macmillan

Czarniawska, B. (1986) *Förvaltningschefer – politiker eller ledare?* i Brunsson, N (red) (1986) *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, Doxa

Drucker, P. (1966) *The Effective Executive*, Harper and Roe

Greenleaf R. K. (1973) *The Servant as Leader*, Windy Row Press

- Grint, K. (2010) *Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership*, i Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership Challenge*, Palgrave Macmillan
- Hagström, B. (1990) *Chef I offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*, Studentlitteratur
- Haikola, L. (2000) *Att dirigera solister. Om ledning och ledarskap vid Lunds universitet*, Rapport nr 2000:208
- Henning, R. (2000) *Ledarskap och ledning i offentlig sektor; en problematisering*, Centre for Advanced Studies in Leadership, Research paper series 2000/2
- Hildingsson, K & Krafft, C. (2001) *Möjligt att leda?*, SACO 2001
- Ivarsson Westerberg, A. (2011) *Ledning mellan politik och förvaltning* i Lind, R & Ivarsson Westerberg, A (red) (2011) *Ledning av företag och förvaltningar. Former, Förutsättningar, Förändring*, SNS Förlag 4-e uppl
- Lelièvre –Finch, D, (2010)*The Challenge for Public Leadership Arising from Mixed Modes of Governance* i Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership*, Palgrave Macmillan
- Lind, R & Ivarsson Westerberg, A (red) (2011) *Ledning av företag och förvaltningar. Former, Förutsättningar, Förändring*, SNS Förlag 4-e uppl
- Lindström, E. (2012) *Statlig styrning och ansvarsutkrävande*, http://www.rj.se/Documents/Rapporter/Statlig_styrning_och_ansvarsutkravande_2012.pdf
- Lundquist, L. (1988) *Byråkratisk etik*, Studentlitteratur
- Lundquist, L. (1989) *Ledarskapet och följarna*, Statsvetenskaplig tidskrift 1989, vol 92, nr 3
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare*, Studentlitteratur

- McClelland, D & Burnham, D. (1976) *Power is the great motivator*, Harvard Business Review, 54, 1976
- Middlehurst, R. (1993) *Leading Academics*, the Society for Research into Higher Education & Open University Press
- Molander, P. (2005) *Ansvarsbegreppen i ett vidare perspektiv*, Katastrofkommissionens rapport Sverige och Tsunamin, SOU 2005:104, bilaga 5
- Murdock, A. (2010) The Challenge of Leadership for the Third Sector, i Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership Challenge*, Palgrave Macmillan
- Myndighetsförordningen, SFS 2007:515
- Paine, C & Pegg, M. (2010) *The Challenge of Change for Public Sector Leaders* i Brookes, S & Grint, K (eds) (2010) *The New Public Leadership Challenge*, Palgrave Macmillan
- Regeringskansliet (2012) *En statsförvaltning i förnyelse*
- Sashkin, M. (1984) *Participative management is an ethical imperative*, Organizational Dynamics 1984, vol 12,4
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*
- Thylefors, I. (2007) *Ledarskap i human service-organisationer*, Natur & Kultur
- Waaranderä, U. (2013) *Visionära verk? En kartläggning av svenska myndigheters visionsformuleringar*, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Scores rapportserie 2013:4
- Yammarino, F, Dionne, S, Cun, J U & Dansereau, F. (2005) *Leadership and levels of analysis: A state-of-the-science review*, The Leadership Quarterly 2005, 16,6

Noter

¹ Czarniawska 1986

² Se till exempel Paine & Pegg 2010, 199

³ Se till exempel Ivarsson Westerberg 2011, 160 ff

⁴ SOU 2007:75, 73

⁵ Det är skillnad på att leda daghemmet Ugglan och att leda Datainspektionen, att leda i kris och i vardagslunk, att leda i etableringsfas och i drift, etc.

⁶ Bensimon, Neumann & Birnbaum 1989, 49

⁷ Yammarino, Dionne, Cun, & Dansereau 2005, 879-919

⁸ Lundquist 1989, 154

⁹ Birnbaum, 1998

¹⁰ Drucker 1966

¹¹ Se till exempel Grint 2010, 169 ff

¹² Henning 2000

¹³ Ivarsson Westerberg 2011, 160 ff

¹⁴ Regeringskansliet 2012

¹⁵ Lundquist 1998, 18

¹⁶ Lundquist 1988, 13

¹⁷ Citerat ur Murdock 2010, 317

¹⁸ SOU 2007:75, 13-14

¹⁹ Myndighetsförordningen 6 §

²⁰ Haikola 2000

²¹ Almqvist & Mårtensson 2011, 111

²² Arbetsgivarverket 2012

²³ Se till exempel Sashkin 1984

²⁴ Se till exempel Brookes 2010, 341 ff

²⁵ Lindström 2012, 13

²⁶ Molander 2005

²⁷ SOU 2007:75, 99

²⁸ Här behandlas ej fallet styrelse med fullt ansvar kontra myndighetschef.

²⁹ McClelland & Burnham 1976, 100-110, citerat ur Thylefors 2007

³⁰ Hildingsson & Krafft 2001, 127, citerat ur Thylefors 2007

³¹ Thylefors 2007, 119-120

- ³² Se till exempel Lindström 2012, 12
- ³³ Hagström 1990, 73
- ³⁴ Se till exempel Brookes 2010, 341ff
- ³⁵ Lelièvre –Finch 2010, 285
- ³⁶ Ivarsson Westerberg 2011, 145
- ³⁷ Lelièvre –Finch, 2010, 295
- ³⁸ Lelièvre –Finch 2010, 285
- ³⁹ Regeringskansliet 2012
- ⁴⁰ Alvesson 2011,197
- ⁴¹ Thylefors 2007, 68
- ⁴² Haikola 2000. Se även Greenleaf 1973
- ⁴³ Lundquist 1998, 25
- ⁴⁴ Czarniawska 1986, citerat ur Hagström 1990, 48
- ⁴⁵ Se till exempel Ivarsson Westerberg 2011, 146
- ⁴⁶ Ivarsson Westerberg 2011
- ⁴⁷ Ivarsson Westerberg 2011, 165
- ⁴⁸ Jämför Waaranperä 2013
- ⁴⁹ Almqvist & Mårtensson 2011, 108-109
- ⁵⁰ Ivarsson Westerberg 2011, 167-170

Förvaltningspolitiska förändringar inom arbetsmarknadssektorn

Författare Helena Asp

Arbetsmarknadssektorn har i många EU-länder präglats av olika typer av reformer sedan 1980-talet och sektorn spelar en central roll i samhällsutvecklingen. Cocops-projektet har därför haft ett särskilt fokus på denna sektor. I detta kapitel ges en fördjupad beskrivning av några förvaltningspolitiska reformer inom arbetsmarknadssektorn under de senaste fem till tio åren. Kapitlet fokuserar främst på förvaltningspolitiska förändringar inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta dels eftersom Arbetsförmedlingen är den huvudsakliga myndigheten för att genomföra arbetsmarknadspolitiken, dels eftersom Arbetsförmedlingen har genomgått flera omfattande förvaltningspolitiska reformer under de senaste åren.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av Arbetsförmedlingen och dess uppdrag. Därefter följer en redovisning av tre större förvaltningspolitiska reformer. Ambitionen är inte att ge en heltäckande och detaljerad beskrivning, utan att med inspiration från arbetsmarknadsmyndigheternas enkätsvar ge en övergripande bild av de större reformer som genomförts och hittills kända effekter av dessa. De tre reformerna är:

-
- Enmyndighetsreformen
 - Ett utökat statligt åtagande för etablering av nyanlända
 - En utökad användning av kompletterande aktörer.
-

Efter detta redovisas resultaten av Cocops-enkäten för arbetsmarknadssektorn jämfört med resultaten för Sverige som helhet. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag enligt instruktionen är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.

Arbetsförmedlingens uppdrag har utvidgats under senare år. Reformeringen av sjukförsäkringen 2008 innebar bland annat att Arbetsförmedlingen fick ansvar för personer som förbrukat maximalt antal ersättningsdagar från sjukförsäkringen (se Anna Franssons bidrag i denna antologi). Sedan december 2010 har Arbetsförmedlingen även ett särskilt ansvar för etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet. Därutöver har Arbetsförmedlingen sedan 2007 i uppdrag att i ökad utsträckning anlita kompletterande aktörer som en del av sitt tjänsteutbud.

Den ekonomiska krisen som inleddes hösten 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har inneburit att arbetslösheten har ökat under de senaste åren. Arbetslösheten har främst ökat i grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, till exempel personer utan gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det utvidgade uppdraget och utvecklingen på arbetsmarknaden har sammantaget lett till att Arbetsförmedlingens målgrupp blivit både större, bredare och står längre från arbetsmarknaden än tidigare.

Arbetsförmedlingen hade 2014 närmare 12 700 anställda. År 2015 disponerar myndigheten totalt närmare 67 miljarder kronor genom anslag, varav 30 miljarder kronor avser anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Enmyndighetsreformen

Arbetsförmedlingen blev en sammanhållen myndighet den 1 januari 2008. Arbetsförmedlingen ersatte dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMV), som bestod av två myndighetsnivåer. Den centrala nivån utgjordes av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som var chefsmyndighet, och den regionala nivån utgjordes av 20 länsarbetsnämnder.¹ I länsarbetsnämnderna ingick de lokala arbetsförmedlingskontoren.

AMS lämnade redan i december 2000 ett förslag på ny organisation till regeringen. För att komma till rätta med problemen med otydlig styrning och otydligt ansvar för verksamheten inom AMV, föreslog AMS att länsarbetsnämnderna och AMS skulle slås samman till en sammanhållen myndighet. Den dåvarande regeringen delade AMS bedömning att det fanns skäl att skapa en mer sammanhållen organisation, men påpekade samtidigt att det var angeläget att säkerställa den demokratiska insynen och det medborgerliga inflytandet inom AMV. Regeringen beslutade därför att länsarbetsnämnderna skulle få finnas kvar, men att de från den 1 januari 2002 skulle ledas av styrelser med begränsat ansvar, i stället för styrelser med fullt ansvar.²

Statskontoret fick i uppdrag av regeringen att följa upp resultatet av länsarbetsnämndernas nya ledningsform. Mot bakgrund av uppföljningen skulle Statskontoret lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av AMV borde ske. Statskontorets slutsats var att den nya ledningsformen visserligen innebar bättre förutsättningar för ändamålsenlig styrning inom myndigheten, men att AMV borde ombildas till en sammanhållen myndighet. Statskontoret föreslog att den nya myndigheten själv skulle få utforma sin organisation.³

Regeringens förslag att ombilda dåvarande AMV till en myndighet låg i linje både med det förslag som AMS presenterade 2000 och med de slutsatser och förslag som Statskontoret lämnade 2004. De exempel på problem som regeringen lyfte fram med den dåvarande organisationen var att länen inte ansågs lämpliga som indelningsgrund för arbetsmarknadspolitiken, att

de ekonomiska resurserna inte utnyttjades optimalt och att ansvarsförhållandena var otydliga i den dåvarande myndighetsstrukturen. Regeringen bedömde även att det fanns utrymme för större nationell enhetlighet när det gäller tillämpningen av lagar, regler och riktlinjer.⁴

AMS fick i mars 2007 i uppdrag av regeringen att avveckla den dåvarande organisationen och förbereda inrättandet av en ny myndighet, Arbetsförmedlingen (dnr. A2007/60/A). I en bilaga till regeringsbeslutet angavs den allmänna inriktningen och utgångspunkter för den nya myndigheten.

Få utvärderingar genomförda

Ett konsultföretag fick i uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet att utvärdera implementeringen av den nya organisationen. I sin slutrapport hösten 2009 bedömde konsulten sammantaget att Arbetsförmedlingen hanterat merparten av de organisatoriska och styrrelaterade problemen som regeringen uppmärksammat och att myndigheten delvis uppnått goda resultat, bland annat tydligare fördelning mellan kärnverksamhet och stödverksamhet. Vissa av de kvarstående problemen bedömdes ha goda förutsättningar att kunna lösas, men konkreta effekter när det gäller exempelvis nationell enhetlighet saknades ännu. Den genomförda omorganisationen bedömdes vid tidpunkten för konsultens utvärdering ha inneburit små förändringar på de lokala arbetsförmedlingskontoren. Detta trots att de formella förutsättningarna för enhetlighet och rättssäkerhet ansågs vara goda i den nya organisationen. Rapporten visade också att relativt få av cheferna och handläggarna menade att den nya myndigheten bidragit till höjd kvalitet och större enhetlighet i ärendehandläggningen.⁵

I sin granskning av Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll konstaterade även Statskontoret att ledningen genom sin styrning av förmedlingsverksamheten ”hittills inte lyckats skapa den enhetlighet i organisationen som var ett av syftena med den nya myndigheten”.⁶

Någon övergripande, extern utvärdering av den nya myndighetsstrukturen har inte genomförts sedan 2009. En särskild utredare fick i februari 2014 i uppdrag av den dåvarande regeringen att göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15). Den regering som tillträdde hösten 2014 beslutade dock i januari 2015 att avsluta utredningen (dnr. A2015/143/A).⁷

Utökad statligt åtagande för etablering av nyanlända

Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. Lagen gäller för nyanlända som fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Lagen omfattar även motsvarande nyanlända som är 18 eller 19 år, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar i Sverige, och vissa nyanlända anhöriginvandrare.

Syftet med etableringsinsatserna är att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Med reformen ville regeringen även uppnå:

-
- starkare ekonomiska incitament för en snabb arbetsmarknads-etablering,
 - ökad egenmakt och valfrihet för individen genom införande av valfrihetssystem med etableringslotsar (se särskilt avsnitt nedan),
 - bättre tillvaratagande av individens kompetens genom fördjupad kartläggning av individens kunskaper och erfarenheter i form av etableringssamtal,
 - ökad likvärdighet, samt
 - klara och tydliga ansvarsförhållanden.⁸
-

Den så kallade etableringsreformen innebar att staten tog över det samlade ansvaret för etableringen av vissa nyanlända från kommunerna, men ansvaret för etableringsinsatserna är fortfarande fördelat mellan olika statliga myndigheter och kommunerna. De offentliga aktörer som ansvarar för olika delar i etableringssystemet är främst Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och kommunerna.

Arbetsförmedlingen ska enligt lagen ansvara för att samordna etableringsinsatserna och vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter med ansvar på området. Arbetsförmedlingens samordnande ansvar innebär framför allt att upprätta en etableringsplan tillsammans med den nyanlända och andra berörda aktörer. Etableringsplanen ska upprättas inom två månader efter det att den nyanlända fått uppehållstillstånd och omfatta högst två år.⁹ Planen ska innehålla minst svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering samt aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländas etablering i arbetslivet. Nyanlända som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan erhåller etableringsersättning, som Arbetsförmedlingen beslutar om.

I samband med etableringsreformens införande tog Arbetsförmedlingen från Migrationsverket över ansvaret för att anvisa bosättning i en kommun för dem som omfattas av reformen. Syftet med detta var att åstadkomma en bättre matchning av bosättningen mot möjligheterna på arbetsmarknaden. Kommunernas mottagande av nyanlända bygger dock fortfarande på frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun.¹⁰

Under 2014 var cirka 89 600 nyanlända invandrare inskrivna på Arbetsförmedlingen, varav 58 procent omfattades av etableringsuppdraget.¹¹ Av regleringsbrevet för budgetåret 2015 framgår att cirka 13 procent (958 miljoner kronor) av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag är öronmärkta för etableringsuppdraget.

Samordningen mellan stat och kommun behöver förbättras

Statskontoret fick i uppdrag av regeringen att följa den inledande perioden av genomförandet av etableringsreformen och bedöma hur väl myndigheterna samverkade för att uppnå en effektiv etableringsprocess. Statskontorets övergripande bedömning i slutrapporten var att myndigheterna och kommunerna behövde förstärka samordningen av sina verksamheter för att påskynda etableringsprocessen och kunna uppnå syftet med etableringsreformen.¹² Statskontoret bedömde att de förväntade effekterna av etableringsreformen endast till viss del blivit uppfyllda.

Riksrevisionen har senare granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens i syfte att undersöka om insatserna är effektiva och möjliggör en snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad.¹³ Granskningen avsåg i första hand insatser riktade till nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Liksom Statskontorets utredning visade Riksrevisionens granskning att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgår från den enskildes förutsättningar och behov samt att insatserna inte erbjuds tillräckligt snabbt. Riksrevisionen lyfte även fram problem med bland annat för få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet och brister i samarbetet mellan stat, kommun och näringsliv. Majoriteten av de kommunala och statliga företrädare som Riksrevisionen intervjuade i samband med granskningen ansåg att etableringsreformen inneburit förbättringar, bland annat eftersom de nyanlända nu skrivs in på Arbetsförmedlingen i ett betydligt tidigare skede än tidigare. Riksrevisionen menade dock att reformen i praktiken medfört en uppdelning av ansvar mellan stat och kommun beroende på vem som står för individens försörjning.

Den nuvarande regeringen, som tillträdde hösten 2014, instämmer i huvudsak i Riksrevisionens övergripande bedömning att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. I en skrivelse till riksdagen anger regeringen att grunderna i etableringsuppdraget ligger fast,

men konstaterar samtidigt att det uppenbart finns delar som inte fungerar tillfredsställande.¹⁴

När det gäller bosättningsarbetet var Statskontorets övergripande bedömning att både samordning och samverkan mellan aktörerna fungerade bra, men att det fanns utrymme för förbättringar. I en granskning av statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna menade Riksrevisionen att uppdelningen av ansvaret för bosättningen av samtliga nyanlända mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket innebär att myndigheternas resurser inte används på ett effektivt sätt.¹⁵ Riksrevisionen ansåg att det saknas skäl för att Arbetsförmedlingen ska behålla sitt nuvarande bosättningsuppdrag när en majoritet av de nyanlända saknar en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att en matchning mot arbetsmarknaden ska kunna bli aktuell.

Regeringen avser att genomföra en översyn av såväl boendeplaneringen inom asylmottagandet som organisationen vid mottagandet av nyanlända.¹⁶

Utökad användning av kompletterande aktörer

Privata aktörer har funnits sedan en längre tid inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som kan delas in i platsförmedling och anordnande av arbetsmarknadspolitiska program (t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik och subventionerade anställningar). År 1992 blev privat platsförmedling återigen tillåten, efter drygt 20 år av offentligt platsförmedlingsmonopol. I mitten av 1980-talet började dåvarande AMV att handla upp utbildning av både offentliga och privata aktörer. De privata utbildningsanordnarnas andel av marknaden har ökat över tid och 2010 hade de närmare 60 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.¹⁷

I regleringsbrevet för 2007 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att mer aktivt använda kompletterande aktörer i syfte att förbättra matchningen och motverka utanförskap för arbetssökande. I uppdraget ingick att säkerställa och tydliggöra att kompletterande aktörer skulle vara en del av myndighetens tjänsteutbud

samt att fler arbetssökande skulle få ta del av andra aktörers kunskaper och erfarenheter. I regleringsbrev för 2008–2011 angav regeringen ett mål för hur många av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar som skulle erbjudas upphandlade tjänster av kompletterande aktörer.

Den 1 juli 2010 trädde lagen (2010:536) om valfrihet vid Arbetsförmedlingen i kraft. Lagen innebär att den arbetssökande har rätt att välja leverantör av tjänster inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet, förutsatt att det är en leverantör som myndigheten godkänt och tecknat kontrakt med. Lagen om valfrihet vid Arbetsförmedlingen innebär en konkurrensutsättning av delar av Arbetsförmedlingens verksamhet.¹⁸

Enligt Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ökade omfattningen av företag som levererar kompletterande förmedlingstjänster från 34 till 1 100 mellan 2008 och 2013.¹⁹ Under 2013 tog totalt 149 000 arbetssökande del av tjänster från kompletterande aktörer. Kostnaderna för de upphandlade tjänsterna uppgick samma år till 2,4 miljarder kronor, vilket var en ökning med närmare 1 miljard kronor jämfört med 2012.

Arbetsförmedlingens användning av kompletterande aktörer innebär att myndigheten behåller ansvaret för myndighetsutövningen även när en arbetssökande deltar i aktiviteter hos en kompletterande aktör. Myndighetsutövningen omfattar bland annat beslut om att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadspolitiska program eller bevilja en insats. Arbetsförmedlingen har även kvar ansvaret för uppföljningen av enskilda arbetssökande, som en del av kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten ansvarar också för uppföljningen och kontrollen av de kompletterande aktörerna.

Tjänster upphandlade av kompletterande aktörer har under de senaste åren främst avsett aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, en tillfällig satsning

med jobbcoachning utanför garantierna, etableringslotsar och rehabiliteringstjänster.²⁰

Aktiviteter inom garantierna

Regeringen gav i regleringsbrev för 2008–2011 Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda en tredjedel av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar upphandlade tjänster eller tjänster som kompletterande aktörer på annat sätt varit ansvariga för eller delaktiga i. Jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.²¹ Jobbgarantin för ungdomar syftar till att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete eller påbörja eller återgå till en utbildning.²² De kompletterande aktörstjänsterna inom garantierna innebär kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning och arbetsmarknadspolitiska insatser av väglednings- eller orienteringskaraktär.²³

IFAU visade i en av sina studier av jobb- och utvecklingsgarantin att deltagare som var placerade hos kompletterande aktörer i genomsnitt sökte fler arbeten, hade mer jobbsökaraktiviteter och fler möten med sin handledare än deltagarna hos Arbetsförmedlingen.²⁴ I en motsvarande studie av jobbgarantin för ungdomar kom IFAU fram till samma resultat.²⁵ Studierna visade dock att aktivitetsnivån var låg i förhållande till de formella kraven, oavsett hos vem deltagarna var placerade. Även Arbetsförmedlingens egen uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantin pekade på att deltagare hos kompletterande aktörer har en högre aktivitetsgrad, söker fler arbeten och har en tätare kontakt med sin handledare än deltagare i verksamhet i Arbetsförmedlingens regi.²⁶

Mer aktiviteter och mer stöd från handledare skulle kunna förväntas leda till ett bättre utfall i form av övergång till arbete. Flera studier på området pekar dock på ett annat resultat. Riksrevisionens utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin

visade att det på kort sikt fanns negativa effekter av introduktionen av kompletterande aktörer i termer av sämre övergång till arbete.²⁷ Arbetsförmedlingens utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin visade inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete.²⁸ IFAU visade i en annan av sina studier av jobb- och utvecklingsgarantin att det i genomsnitt verkade gå något bättre för dem som deltagit i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen jämfört med dem som vid samma tidpunkt haft aktiviteter hos en kompletterande aktör.²⁹ Exempelvis förefaller deltagare hos Arbetsförmedlingen i större utsträckning lämna programmet för arbete och har högre inkomster efter programmet än deltagare placerade hos kompletterande aktörer. Utifrån studien kunde IFAU dock inte dra några slutsatser om orsakerna till denna skillnad. En möjlig förklaring som IFAU lyfter upp är att innehåll och arbetssätt skiljer sig åt mellan kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen, exempelvis hur man arbetar med arbetsgivarkontakter.

Jobbcoachning utanför garantierna

Till följd av den ekonomiska kris som inleddes hösten 2008 ökade arbetslösheten kraftigt. Den dåvarande regeringen ansåg att det fanns ett tillfälligt behov av att komplettera prioriteringen av arbetslösa som stod långt ifrån arbetsmarknaden med tidiga insatser. Dessa insatser skulle ske genom ett förstärkt stöd till personer som nyligen förlorat arbetet i form av personliga coacher. Det innebär att coachningsinsatser kunde ges till samtliga arbetslösa, det vill säga även till personer som ännu inte kvalificerat sig för jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.³⁰

Coachningsinsatserna skulle under perioden 2009–2011 finnas både i Arbetsförmedlingens regi och extern coachning utförd av kompletterande aktörer. I regeringsuppdraget till Arbetsförmedlingen att upphandla kompletterande aktörer angavs att syftet var att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket ansågs kunna bidra till att förbättra matchningen och

ge bättre service till arbetslösa (dnr. A2008/3628/A). I uppdraget fastställde regeringen också att det var viktigt med en mångfald av olika aktörer i hela landet och att mindre lokala aktörer skulle ges möjlighet att medverka i upphandlingen.

IFAU:s utvärdering av jobbcoachning utanför garantierna visade att arbetsökande som coachats av kompletterande aktörer fick arbete i ungefär lika stor utsträckning som dem som coachats av Arbetsförmedlingen.³¹ Detta trots att deltagarna i extern coachning i genomsnitt stod närmare arbetsmarknaden än deltagarna i Arbetsförmedlingens coachningsinsatser. IFAU:s studie visade däremot att deltagare som coachats av kompletterande aktörer deltog i fler aktiviteter, träffade sin coach oftare och var nöjdare med den hjälp de fått än de som coachats av Arbetsförmedlingen. IFAU bedömde att de kompletterande aktörerna bidragit till bättre service, vilket var ett av regeringens syften med satsningen.

Etableringslotsar

Arbetsförmedlingen ska enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ge nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av vissa tjänster, en så kallad etableringslots. I propositionen som föregick införandet av etableringsreformen bedömde regeringen att ett valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända skulle vara ett effektivt sätt att öka kvaliteten på insatserna och att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden.³² Etableringslotsen ska bidra till att den nyanlända får kontakter och nätverk med arbetslivet i Sverige, orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav samt möjlighet till socialt stöd.

I sin utredning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen bedömde Statskontoret att det fanns brister i valfrihetssystemet med etableringslotsar och att systemet inte fungerade som regeringen förväntat sig.³³ Statskontoret konstaterade att flertalet nyanlända med en upprättad etableringsplan hade valt en etableringslots, men att målgruppen hade svårt att

skaffa sig kunskap om olika lotsalternativ. Statskontoret konstaterade vidare att merparten av etableringslotsarnas tid användes till att ge nyanlända socialt stöd. Därmed hade lotsarna inte tillräckligt med tid för den primära uppgiften, det vill säga jobbfrämjande insatser för att påskynda målgruppens etablering på arbetsmarknaden. Statskontoret konstaterade därutöver att Arbetsförmedlingens tillsyn och kontroll av etableringslotsarnas verksamhet inte bedrivits i tillräcklig omfattning.

Riksrevisionen kom fram till liknande resultat i sin granskning av etableringslotsar.³⁴ Sammantaget konstaterade Riksrevisionen att det finns brister i förutsättningarna och i genomförandet av tjänsten etableringslots som pekar på en risk för låg måluppfyllelse. Liksom Statskontoret bedömde Riksrevisionen att de nyanländas behov av socialt stöd hade blivit överordnat behovet av arbetsmarknadsrelaterat stöd. Även Riksrevisionen konstaterade att valfrihetssystemet är svårt att tillämpa på målgruppen, eftersom många nyanlända har begränsade förutsättningar att skaffa sig kunskap om olika lotsalternativ och göra ett välinformerat val. Riksrevisionen menade också att Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av lotsleverantörerna inte fungerar tillfredsställande.

Den nuvarande regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning att lotstjänsterna sannolikt inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att effektivt etablera nyanlända på arbetsmarknaden.³⁵ Regeringen har aviserat att den vill avskaffa systemet med etableringslotsar och avser att göra en översyn av rätten till etableringslots med syfte att göra om tjänsten till en behovsprövad insats.³⁶

Arbetsförmedlingen beslutade i februari 2015 att själva avsluta tjänsten etableringslots. Anledningen var en påtaglig ökning av klagomål från arbetssökande och indikationer på olika former av oseriös och brottslig verksamhet.³⁷

Chefernas syn på reformerna

Den svenska Cocops-enkäten genomfördes i november–december 2013. I enkäten tillfrågades de två högsta chefsnivåerna vid sammanlagt 194 myndigheter.³⁸ Enkäten till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan omfattar även en tredje och fjärde chefsnivå.³⁹ Totalt har 105 chefer vid arbetsmarknadsmyndigheterna i Sverige besvarat enkäten.⁴⁰ För mer information om urval och genomförande av Cocops-enkäten, se metodkapitel i denna antologi.

I detta avsnitt redovisas valda delar av resultaten för arbetsmarknadssektorn. I diagrammen redovisas fördelningen av svaren på respektive fråga. Svaren från Arbetsförmedlingens chefer får större genomslag i enkätresultaten än övriga myndigheters svar, eftersom det är en betydligt större myndighet och dessutom utgörs av fler chefsnivåer i urvalet. I texten görs även jämförelser med enkätresultaten för Sverige som helhet och i vissa fall mellan högre och lägre chefsnivåer. Statistiken ska tolkas med försiktighet dels på grund av den låga svarsfrekvensen, dels på grund av att Arbetsförmedlingen i enkäten utgörs av fler chefsnivåer.

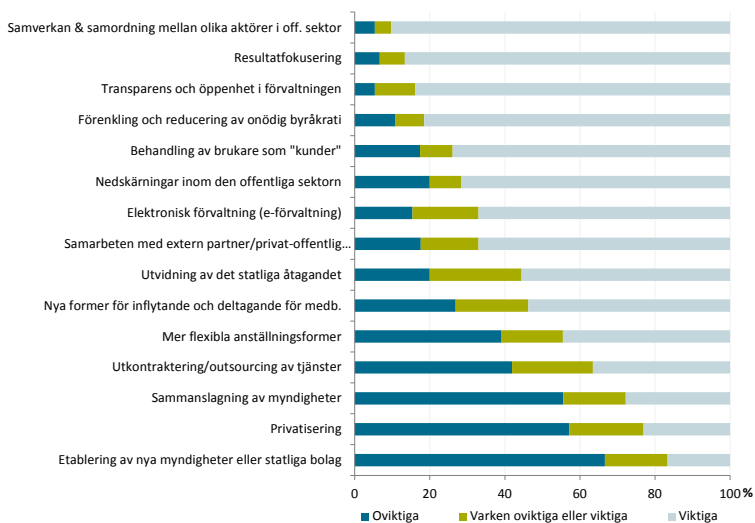
Samverkan mellan offentliga aktörer den viktigaste förändringen inom sakområdet

I diagram 1 redovisas ett antal förvaltningspolitiska reformer och hur viktiga cheferna inom arbetsmarknadssektorn anser dessa vara inom sakområdet.⁴¹ Samverkan och samordning mellan olika aktörer i offentlig sektor var den förändring som flest respondenter inom arbetsmarknadsområdet ansåg vara viktig (90 procent). Det var en högre andel än bland samtliga svarande (79 procent). En tänkbar förklaring till detta resultat är att kraven på samverkan med andra myndigheter ökat i Arbetsförmedlingens verksamhet, främst till följd av etableringsreformen och reformeringen av sjukförsäkringen.

Cheferna inom arbetsmarknadsområdet anser, liksom genomsnittet för samtliga svarande, även att resultatfokusering, transparens och öppenhet i förvaltningen samt reducering av onödig byråkrati är viktiga förändringar inom sakområdet.

Arbetsmarknadsmyndigheterna svarar i betydligt större utsträckning än samtliga svarande att utvidgning av det statliga åtagandet är en viktig förändring inom sakområdet (56 jämfört med 38 procent). Svartalternativen nedskärningar inom den offentliga sektorn, samarbete med extern partner/privat-offentlig samverkan samt behandling av brukare som ”kunder” angavs också i större utsträckning än övriga som viktiga förändringar inom sakområdet. Det är troligt att Arbetsförmedlingschefernas svar här slår igenom med tanke på de förändringar som skett inom Arbetsförmedlingens verksamhet, bland annat när det gäller övertagandet av ansvaret för nyanländas etablering på arbetsmarknaden från kommunerna och införandet av kompletterande aktörer.

Diagram 1. Hur viktiga är följande förändringar inom ditt sakområde? (n=90-95)



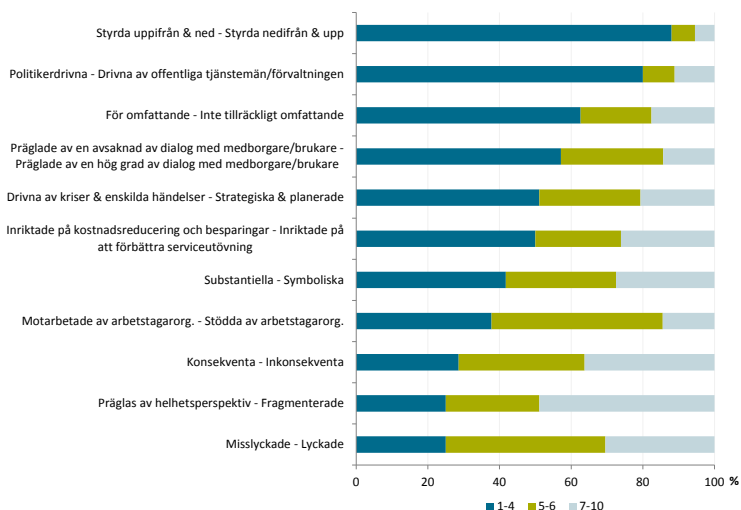
Många anser att reformerna är för omfattande

Cheferna fick utifrån en tiogradig skala även bedöma hur de ser på förvaltningspolitiska reformers dynamik, exempelvis med avseende på styrning.⁴² Liksom resultaten för samtliga respondenter visar resultaten för cheferna inom arbetsmarknadssektorn att flertalet tycker att reformerna inom sakområdet främst styrs uppifrån och ned, det vill säga från regering till myndighet, och inte tvärtom (se diagram 2). Cheferna inom arbetsmarknadssektorn anser detta i högre utsträckning än genomsnittet för samtliga chefer (88 jämfört med 72 procent). De svarande inom arbetsmarknadssektorn anser i större utsträckning även att reformerna är drivna av politiker (80 jämfört med 61 procent), snarare än av tjänstemän eller förvaltning. En av de svarande uttrycker sig på följande sätt:

”Jag tycker personligen att det har blivit mycket begränsat att ta egna beslut inom min organisation, och tror också att det ofta är så i offentlig sektor. Möjligheten att tänka själv har begränsats så till den milda grad att man är mer en robot än en kompetent person med förmåga att göra egna bedömningar. Jag tror att det i förlängningen kommer att leda till att det kommer att vara svårt att rekrytera de bästa till offentlig sektor, eftersom de har högre förväntningar på vad de kan bidra med och åstadkomma än vad de har möjlighet att göra i en myndighet.”

Det som främst utmärker svaren bland arbetsmarknadsmyndigheterna är dock att de tycker att reformerna är för omfattande, ungefär sex av tio svarade detta jämfört med tre av tio bland samtliga svarande. Chefer på lägre nivåer anser detta i större utsträckning än chefer på högre nivåer. Med tanke på de omfattande reformer som genomförts av Arbetsförmedlingens verksamhet under senare år är enkätresultaten inte särskilt förvånande.

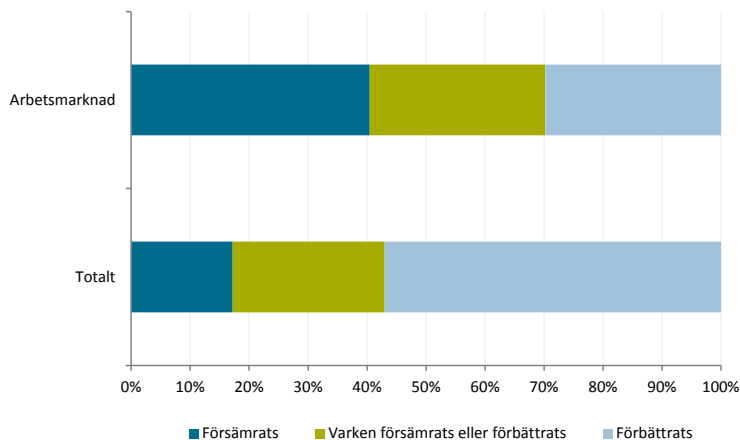
Diagram 2. Reformerna inom mitt sakområde är vanligtvis... (n=90-92)



Arbetsmarknadsmyndigheterna är mer negativa till utvecklingen av den offentliga förvaltningen i allmänhet...

Respondenterna inom arbetsmarknadsområdet är mer negativa än genomsnittet bland samtliga respondenter till utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Bland samtliga svarande anger närmare två av tio att den offentliga förvaltningen försämrats under de senaste fem åren, jämfört med fyra av tio bland arbetsmarknadsmyndigheternas chefer (se diagram 3).⁴³ Inom arbetsmarknadssektorn upplever tre av tio att den offentliga förvaltningen fungerar bättre än för fem år sedan, jämfört med närmare sex av tio bland samtliga svarande. Bland arbetsmarknadsmyndigheternas chefer var de på lägre nivåer mer negativa till utvecklingen än cheferna på högre nivåer.

Diagram 3. Om du jämför nuvarande situation med situationen för fem år sedan, hur skulle du säga att den offentliga förvaltningen fungerar i dag? (n=94)



... liksom till utvecklingen inom sakområdet

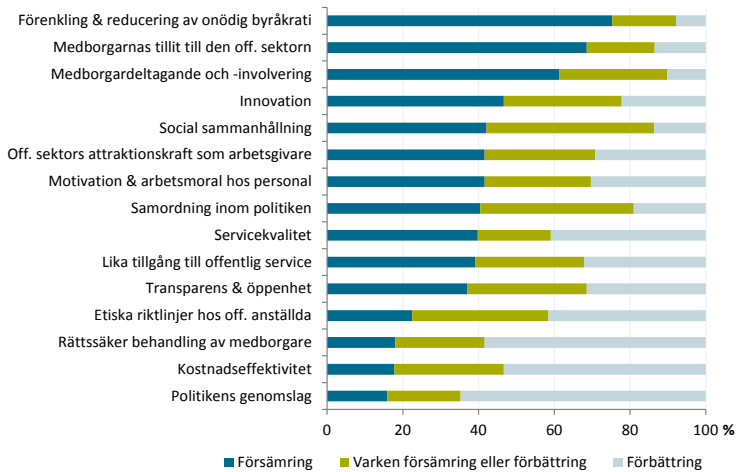
I diagram 4 redovisas vad arbetsmarknadsmyndigheterna anser om utvecklingen inom sakområdet under de senaste fem åren när det gäller den offentliga förvaltningens prestation inom ett antal områden. De svarande inom arbetsmarknadssektorn var överlag mer negativa än övriga svarande till utvecklingen, särskilt när det gäller förenkling och reducering av onödig byråkrati. Av de svarande inom arbetsmarknadssektorn ansåg tre av fyra att den offentliga sektorns prestation när det gäller förenkling och reducering av onödig byråkrati har försämrats jämfört med en av tre bland samtliga svarande.⁴⁴ Cheferna på lägre nivåer ansåg detta i större utsträckning än cheferna på högre nivåer. Införandet av aktivitetsrapportering för att förbättra uppföljningen av de arbets sökandes sökaktivitet skulle kunna vara en av förklaringarna till denna negativa inställning.⁴⁵ Införandet av bedömningsstödet, som arbetsförmedlarna ska använda vid ny- och återinskrivning av arbetssökande för att identifiera risk för långtidsarbetslöshet, är en annan tänkbar förklaring.⁴⁶

Även när det gäller utvecklingen av medborgarnas tillit till den offentliga sektorn respektive medborgardeltagande och medborgarinvolvering var arbetsmarknadsmyndigheterna betydligt

mer negativa till utvecklingen inom sakområdet än genomsnittet för samtliga myndigheter. SOM-institutet mäter regelbundet allmänhetens förtroende för olika samhällsinstitutioner. Av institutets undersökningar framgår att Arbetsförmedlingen hamnar i botten när det gäller allmänhetens förtroende för hur de olika myndigheterna sköter sitt arbete. Undersökningarna visar också att förtroendet för Arbetsförmedlingen har minskat över tid. År 2013 hade 68 procent ett lågt förtroende för Arbetsförmedlingen, jämfört med 38 procent 2002.⁴⁷

Det enda område där cheferna inom arbetsmarknadssektorn var mer positiva till utvecklingen inom sakområdet än övriga chefer var politikens genomslag. Ungefär två av tre bedömde att förvaltningens prestation vad gäller politikens genomslag förbättrats, jämfört med närmare hälften bland samtliga svarande.

Diagram 4. När du tänker på utvecklingen inom ditt sakområde under de senaste fem åren, hur skulle du bedöma den offentliga förvaltningens prestation när det gäller följande? (n=84–90)



Sammanfattande iakttagelser

Viktigt att fortsätta utvärdera reformerna

Flera myndigheter har ombildats till sammanhållna myndigheter under de senaste 20 åren. Inom det arbetsmarknadspolitiska området har Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket blivit så kallade enmyndigheter. Syftet med enmyndighetsreformerna har ofta varit att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Statskontoret konstaterade i sin uppföljning av de tolv enmyndighetsreformer som genomförts sedan 1994 att enmyndigheter ger bättre förutsättningar för att styra verksamheten mot ökad effektivitet och rättssäkerhet, men att det inte är någon patentlösning.⁴⁸ Statskontoret noterade att det saknades underlag för att bedöma om handläggning och regeltillämpning blivit mer enhetlig. Eftersom likvärdig hantering av lika fall är en viktig rättssäkerhetsfråga, menade Statskontoret att det är problematiskt att resultaten inte följs upp mer systematiskt. Med undantag för den konsultutvärdering som genomfördes ett år efter införandet av Arbetsförmedlingen har ingen övergripande, extern utvärdering av enmyndighetsreformen genomförts.

Det övergripande syftet med etableringsreformen är att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. De större utvärderingar som genomförts sedan etableringsreformen infördes i december 2010 pekar på att reformens syfte och mål ännu inte uppnåtts.

Förbättrad service till de arbetssökande och förbättrad matchning mellan arbetssökande och de lediga jobben var de främsta argumenten för införandet av kompletterande aktörer. Sammantaget tyder de studier som redovisas ovan på att kompletterande aktörer bidragit till bättre service. Däremot har inga väsentliga skillnader i sysselsättningseffekter mellan tjänster levererade av kompletterande aktörer och tjänster levererade av Arbetsförmedlingen ännu kunnat skönjas.

Inte minst med tanke på de stora ekonomiska resurser som framför allt kompletterande aktörstjänster och etableringsreformen omfattar, är det viktigt att fortsätta att utvärdera och följa upp effekterna av reformerna i förhållande till deras syfte och mål.

Cheferna inom arbetsmarknadssektorn är mer negativa till utvecklingen

Även om siffrorna inte är helt jämförbara och svarsfrekvensen är låg tyder svaren i den svenska Cocops-enkäten på att cheferna inom arbetsmarknadssektorn är mer negativa till utvecklingen av den offentliga förvaltningen under de senast fem åren än cheferna i statlig sektor som helhet. Det gäller såväl utvecklingen i allmänhet som utvecklingen inom sakområdet.

Enkätresultaten visar att respondenterna inom arbetsmarknadsområdet i betydligt större utsträckning än de svarande som helhet anser att reformerna är för omfattande. Cheferna inom arbetsmarknadsområdet är även betydligt mer negativa till utvecklingen inom sakområdet när det gäller förenkling och reducering av onödig byråkrati, medborgarnas tillit till den offentliga sektorn samt medborgardeltagande och medborgarinvolvering. Som nämndes i föregående avsnitt är allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen lågt och det har även minskat över tid.

Arbetsförmedlingen har fått ett utvidgat uppdrag och flera omfattande reformer har genomförts de senaste åren inom myndighetens verksamhet. Detta samtidigt som situationen på arbetsmarknaden försämrats till följd av den ekonomiska krisen och den efterföljande lågkonjunkturen. Det utvidgade uppdraget och förändringarna på arbetsmarknaden innebär att de arbetssökande som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen står längre från arbetsmarknaden nu än tidigare. Sammantaget har detta påverkat förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att utföra sitt uppdrag, vilket troligen återspeglas i enkätsvaren.

Cheferna inom arbetsmarknadssektorn anger i större utsträckning än genomsnittet för samtliga chefer att reformerna inom

sakområdet styrs uppifrån och ner och är drivna av politiker snarare än av tjänstemän eller förvaltning. Arbetsförmedlingens verksamhet är ett politiskt viktigt område och arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken präglas av snabba förändringar. Detta medför ofta en hög grad av styrning och gör det svårt att utforma en långsiktig styrning av verksamheten.⁴⁹ Den nuvarande regeringen har dock minskat detaljstyrningen i regleringsbrevet för 2015 genom att ta bort vissa begränsningar och minska antalet återrapporteringar.

Framtida utmaningar

I ett längre perspektiv är det intressant att notera de förändringar som skett när det gäller utförare av arbetsmarknadspolitiken. Under de senaste 25 åren har utvecklingen gått från ett offentligt monopol till konkurrensutsättning av delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Exempelvis innebär valfrihetssystemet med etableringslotsar att nyanlända har rätt att fritt välja leverantör av vissa tjänster, förutsatt att Arbetsförmedlingen har godkänt leverantören. Arbetsförmedlingen blir här en aktör bland andra på en (nästan) fri marknad. Den nuvarande regeringen har dock aviserat att den vill avskaffa valfrihetssystemet med etableringslotsar.

Sådana tvära kast och skiften i politikens inriktning är ett uppdrag som myndigheter har att hantera. Arbetsförmedlingen är i detta avseende inget undantag. Upphandling av kompletterande aktörer och valfrihetssystem kräver vidare att myndigheten utvecklar effektiva och ändamålsenliga former för kontroll och uppföljning.

Samtidigt bör både myndighetens ledning och dess huvudmän, riksdag och regering, vara medvetna om hur snabba omställningar påverkar myndighetens möjlighet att effektivt genomföra den förda politiken. Att sträva efter långsiktighet i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen, samtidigt som den förda politiken ska få genomslag, kommer sannolikt att vara en utmaning även under kommande mandatperiod.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2010a) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*. URA 2010:2.

Arbetsförmedlingen (2010b). *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin* Working Paper 2010:2.

Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2012 – Kompletterande aktörer*.

Arbetsförmedlingen (2014) *Arbetsmarknadsrapport 2014*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2014/15:AU6 *Översynen av Arbetsförmedlingen*.

Ernst & Young (2009) *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen. Slutrapport*.

IFAU 2010:15 *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*

IFAU 2010:22 *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*

IFAU 2011:13 *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen*.

IFAU 2012:24 *Vad innebär det att bli coachad? – En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*.

IFAU 2013:12 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

Kommittédirektiv 2004:15 *Översyn av Arbetsförmedlingen*.

Konkurrensverket 2013:7 *Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen*.

Regeringens proposition 2006/07:89 *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*

Regeringens proposition 2008/09:97 *Åtgärder för jobb och omställning.*

Regeringens proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Regeringens proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 14.*

Regeringens proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 13.*

Regeringens skrivelse 2014/15:19 *Riksrevisionens rapport om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens.*

Regeringens skrivelse 2014/15:23 *Riksrevisionens rapport om etableringslotsar.*

Regeringens skrivelse 2014/15:31 *Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända.*

Regeringsbeslut 2007-03-01 *Uppdrag att avveckla nuvarande organisation och att förbereda inrättandet av en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, dnr. A2007/60/A.*

Regeringsbeslut 2008-12-18. *Uppdrag att upphandla kompletterande aktörer, dnr. A2008/3628/A.*

Regeringsbeslut 2015-01-15 *Avslutande av Översynen av Arbetsförmedlingen (A 2014:2), dnr. A2015/143/A.*

Riksrevisionen 2009:22 *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?.*

Riksrevisionen 2014:11 *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?*

Riksrevisionen 2014:14 *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*

Riksrevisionen 2014:15 *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*

SOM-institutet 2014:18 *Förtroendet för Arbetsförmedlingen.*

SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Statskontoret 2004:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket.*

Statskontoret 2009:13 *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar.*

Statskontoret (2010) *Om offentlig sektor. När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

Statskontoret 2012:22 *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*

Statskontoret (2013) *Om offentlig sektor. Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.*

Noter

- ¹ Det fanns en länsarbetsnämnd i varje län, med undantag för Gotland. Länsstyrelsen i Gotlands län hade under en försöksperiod ansvar för de uppgifter som i övriga län låg på länsarbetsnämnden.
- ² Prop. 2006/07:89 *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*
- ³ Statskontoret 2014:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket.*
- ⁴ Prop. 2006/07:89.
- ⁵ Ernst & Young (2009) *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen. Slutrapport.*
- ⁶ Statskontoret 2009:13 *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar.*
- ⁷ Riksdagen har därefter uppmanat regeringen i ett så kallat tillkännagivande den 12 februari 2015 att återuppta arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen senast den 15 april 2015 (bet. 2014/15:AU6, rskr. 2014/15:100).
- ⁸ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- ⁹ Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Sedan den 1 april 2014 ska Arbetsförmedlingen inte upprätta någon etableringsplan under den tid som en nyanländ vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, utan först sedan den nyanlända har tagits emot för bosättning i en kommun. Etableringsplanen ska upprättas senast en månad efter det att den nyanlända tagits emot i kommunen.
- ¹⁰ Prop. 2009/10:60.
- ¹¹ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014.*
- ¹² Statskontoret 2012:22 *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*
- ¹³ Riksrevisionen 2014:11 *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?*
- ¹⁴ Skr. 2014/15:19 *Riksrevisionens rapport om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens.*
- ¹⁵ Riksrevisionen 2014:15 *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*
- ¹⁶ Skr. 2014/15:31 *Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända.*
- ¹⁷ IFAU 2011:13 *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen.*
- ¹⁸ Konkurrensverket 2013:7 *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen.*
- ¹⁹ SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- ²⁰ Rehabiliteringstjänster avser aktiviteter inom arbetslivsriktad rehabilitering och sysselsättningsplatser med rehabiliterande inslag för personer med psykisk funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (Arbetsförmedlingen, 2015).
- ²¹ Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.
- ²² Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

- ²³ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 – Kompletterande aktörer.*
- ²⁴ IFAU 2010:15 *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*
- ²⁵ IFAU 2010:22 *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*
- ²⁶ Arbetsförmedlingen (2010a) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv.*
- ²⁷ Riksrevisionen 2009:22 *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*
- ²⁸ Arbetsförmedlingen (2010b) *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin.*
- ²⁹ IFAU 2013:12 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de, vart leder det?.*
- ³⁰ Prop. 2008/09:97 *Åtgärder för jobb och omställning.*
- ³¹ IFAU 2012:24 *Vad innebär det att bli coachad? – En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen.*
- ³² Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- ³³ Statskontoret 2012:22 *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*
- ³⁴ Riksrevisionen 2014:14 *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*
- ³⁵ Skr. 2014/15:23 *Riksrevisionens rapport om etableringslotsar.*
- ³⁶ Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 14.*
- ³⁷ Arbetsförmedlingen, Pressmeddelande 2015-02-20.
- ³⁸ De två högsta chefsnivåerna avser myndighetschefer och myndigheternas ledningsgrupper samt statssekreterare och avdelningschefer i Regeringskansliet.
- ³⁹ Den tredje chefsnivån vid Arbetsförmedlingen avser marknadsområdeschefer och den fjärde chefsnivån avser kontorschefer.
- ⁴⁰ Inom arbetsmarknadssektorn tillfrågades cheferna vid Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen samt chefer vid Arbetsmarknadsdepartementet.
- ⁴¹ Om de svarande kryssat för alternativ 1–3 tolkas det som att de tycker att förändringen är oviktig, alternativ 5–7 tolkas som att de tycker att förändringen är viktig, alternativ 4 tolkas som att de tycker att förändringen varken är viktig eller oviktig.
- ⁴² Om de svarande kryssat för alternativ 1–4 tolkas det som att de stödjer det vänstra alternativet, alternativ 7–10 tolkas som att de stödjer det högra alternativet och alternativ 5–6 tolkas som att de inte tar ställning för något av svarsalternativen.
- ⁴³ Om de svarande kryssat för alternativ 1–4 tolkas det som att de tycker att utvecklingen av den offentliga förvaltningen försämrats, alternativ 7–10 tolkas som att de tycker att utvecklingen förbättrats, alternativ 5–6 tolkas som att de tycker att utvecklingen varken försämrats eller förbättrats.
- ⁴⁴ Om de svarande kryssat för alternativ 1–3 tolkas det som att de tycker att den offentliga förvaltningens prestation försämrats, alternativ 5–7 tolkas som att de tycker

att den förbättrats, alternativ 4 tolkas som att de tycker att den varken försämrats eller förbättrats.

⁴⁵ Den 1 september 2013 infördes en skyldighet för den arbetssökande att regelbundet lämna information till Arbetsförmedlingen kring sitt arbetssökande i en aktivitetsrapport (prop. 2013/14:1, utg.omr. 14).

⁴⁶ Bedömningsstödet, som infördes 2012, är en statistisk modell som med hjälp av information om de arbetssökande och situationen på den lokala arbetsmarknaden beräknar risken för att den nyinskrivne arbetssökanden blir långtidsarbetslös. (Arbetsförmedlingen, 2014)

⁴⁷ SOM-institutet 2014:18 *Förtroendet för Arbetsförmedlingen*.

⁴⁸ Statskontoret (2010) *Om offentlig sektor. När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

⁴⁹ Statskontoret (2013) *Om offentlig sektor. Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

Förvaltningspolitiska förändringar inom socialförsäkringsområdet

Författare Anna Fransson

Inledning

I detta kapitel ges en fördjupad beskrivning av några förvaltningspolitiska reformer inom socialförsäkringsområdet under de senaste tio åren. Socialförsäkringsområdet står för omkring en tredjedel av statens utgifter och är därmed en betydande del av området socialt skydd. Omstruktureringen av socialförsäkringens administration är dessutom intressant i ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Försäkringskassan som myndighet är en särskilt intressant del av området att studera. Både på grund av de omfattande förändringar myndigheten har genomgått och för att den omfattar en stor del av socialförsäkringsområdet. Det här kapitlet fokuserar därför på förvaltningspolitiska förändringar för Försäkringskassan under de senaste tio åren.

Försäkringskassans huvudsakliga verksamhet är att besluta om och betala ut olika förmåner. Det handlar främst om förmåner vid sjukdom, arbetsskada eller funktionsnedsättning och förmåner för ekonomisk trygghet till familjer med barn. Försäkringskassan administrerar även aktivitets- och etableringsersättningen som hör till arbetsmarknadsområdet. Dessutom har myndigheten ett antal andra uppdrag som bland annat handlar om att informera allmänheten och att se till att verksamheten fungerar effektivt och rättssäkert. Försäkringskassan har omkring 13 500 anställda.

Omfattande reformarbete

År 2005 genomfördes en så kallad enmyndighetsreform på socialförsäkringsområdet. Direkt efter reformen bestod socialförsäkringsområdet av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Efter denna stora reform har det genomförts ett antal förändringar i styrning och organisering på socialförsäkringsområdet. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bildades 2009. I januari 2010 lyftes förvaltningen av den allmänna pensionen över från Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten till den nybildade Pensionsmyndigheten.

Två större interna omorganiseringar av Försäkringskassan har genomförts sedan enmyndighetsreformen, 2008 och 2014. Därutöver har socialförsäkringens regelverk genomgått genomgripande förändringar under det senaste decenniet. Införandet av rehabiliteringskedjan är ett exempel på en förändring i regelverket som har haft stor betydelse för Försäkringskassans arbetsformer, inte minst när det gäller behovet av samverkan.

Styrning och organisering av socialförsäkringen kan därför i stor utsträckning sägas handla om att organisera och styra förändring.

Fyra förvaltningspolitiska förändringsområden

Kapitlet innehåller en beskrivning av fyra större förändringsområden som efter 2005 har haft betydelse för Försäkringskassans organisering:

-
- Enmyndighetsreformen
 - De två stora omorganiseringarna, 2008 och 2014
 - Borttagandet av förtroendemannainflytandet
 - Samverkan med andra
-

I kapitlet presenteras också ett urval av utvärderingar och uppföljningar av förändringarna. Därefter redovisas resultat av Cocops-enkäten med inriktning mot Försäkringskassan. Kapitlet avslutas med några samlade iakttagelser.

Enmyndighetsreformen

När Försäkringskassan skapades i januari 2005 bildade de 21 försäkringskassorna tillsammans med Riksförsäkringsverket en myndighet. Försäkringskassorna hade tidigare formellt sett varit självständiga offentlighetsjuridiska personer med förvaltningsuppgifter. Riksförsäkringsverket fungerade som centralt ämbetsverk med ansvar för samordning av kassornas verksamhet.

Flera syften med reformen

Ett av de övervägande skälen för reformen var att den tidigare organisationen med en central förvaltningsmyndighet och 21 försäkringskassor skapade otydliga beslutsvägar. I utredningsarbetet inför reformen ägnades relativt stor möda åt att försöka skapa en modell som gav en rakare styr- och beslutsmodell men utan att helt förlora de funktioner för insyn och inflytande som fanns i den gamla modellen.

En mer enhetlig verksamhet, framför allt vad gällde rättstillämpningen, var ett annat syfte med reformen. Ytterligare ett syfte var att effektivisera verksamheten. Försäkringskassan åtog sig i samband med reformen att minska kostnaderna med en miljard kronor, pengar som skulle användas till områdena ohälsa, effektiva kundmöten och kompetensutveckling.¹ Styrningen av it-verksamheten lyftes också som en särskild utmaning i utredningsarbetet som ledde fram till reformen.²

Utvärderingar av enmyndighetsreformen

Statskontoret fick i juni 2005 i uppdrag att följa och granska Försäkringskassans förändringsarbete. I slutrapporten 2009 konstaterade Statskontoret att förändringsarbetet drivits på med kraft från ledningen, men att det inneburit stora påfrestningar för såväl de anställda som för de försäkrade.³

Statskontoret framhöll att det under förändringsarbetet skett förbättringar inom områdena intern styrning och kontroll, uppföljning av handläggningen, koncentration i ärendehandläggning,

fler specialister i kundmötesorganisationen och att mer omfattande och komplicerade fall prioriterades vid utredning av misstänkta brott. Det fanns, enligt Statskontoret, förutsättningar för såväl ökad kostnadseffektivitet som ökad enhetlighet i rättstillämpningen med den sammanhållna organisationen.

När Statskontoret avslutade uppdraget saknades det dock intern uppföljning av om enhetligheten faktiskt hade ökat. Någon analys av om det hade frigjorts några resurser till försäkrade med komplexa behov hade inte heller gjorts. Statskontoret konstaterade vidare att Försäkringskassan borde analysera om den reformerade kundmötesorganisationen motsvarade de försäkrades servicebehov.

Riksrevisionen drog i en granskning av enmyndighetreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten slutsatsen att reformerna inte hade fått de förväntade effekterna på enhetligheten i handläggningen.⁴

I en rapport från ISF analyseras ohälsoarbetet under perioden 2000–2009. I rapporten beskrivs att enmyndighetsreformen mellan 2005 och 2007 möjliggjorde en ökad målstyrning och mer av direkta beslutsvägar även om den tidigare organisationen fortfarande levde kvar i den geografiska indelningen. Omorganisationen som genomfördes 2008 kom att innebära ytterligare geografisk centralisering.⁵

Två stora omorganiseringar för att möta kunderna

Sedan Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet har myndigheten genomfört två stora omorganiseringar. Även om reformerna har genomförts på eget initiativ finns det klara kopplingar till regeringens uppdrag till myndigheten att prioritera förtroende och att utveckla servicen gentemot de försäkrade.

2008 års omorganisering – och kris

Efter enmyndighetsreformen 2005 kvarstod Försäkringskassans geografiska indelning. Men 2008 genomförde Försäkringskassan på eget initiativ en reform som innebar en helt ny organisation

med 60 lokala och 20 nationella försäkringscentra. De nationella försäkringscentren fick i uppgift att handlägga ärenden där det inte var nödvändigt med personlig kontakt, medan de lokala försäkringscentren tog hand om mer komplicerade ärenden som krävde personlig kontakt. Syftet med omorganiseringen var att få de försäkrade att i större utsträckning använda självbetjäningstjänster och telefoni. De resurser som frigjordes skulle användas till de mer komplicerade ärendena.

Omorganiseringen kan ses som en naturlig del av den stora enmyndighetsreformen. Först nu blev Försäkringskassan i realiteten en sammanhållen myndighet.

Även om den nedåtgående trenden för antalet sjukskrivna startade några år tidigare skedde samtidigt med omorganiseringen en reformering av sjukförsäkringens regelverk. Den 1 juli 2008 trädde rehabiliteringskedjan med fasta tidsgränser för arbetsförmågebedömningen i kraft. Det innebar att antalet ärenden minskade samtidigt med omorganiseringen.

De minskade ärendevolymerna innebar ett lägre förvaltningsanslag. För att anpassa sig till en lägre anslagsnivå valde myndigheten att öka tempot på omorganiseringen. Något som visade sig kräva mycket resurser. Efter en rad turer kring myndighetens ekonomi och förvaltning fick regeringen skjuta till närmare en miljard kronor 2009. Myndighetens ekonomiska bekymmer fick ett tydligt genomslag i verksamheten. Handläggningstiderna ökade, bland annat på grund av ett anställningsstopp.

Under andra halvåret 2008 ökade antalet JO-anmälningar mot Försäkringskassan dramatiskt. Klagomålen gällde i första hand långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten. I januari 2009 riktade JO mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den hade åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid omorganiseringen.

Utvärdering av 2008 års omorganisering

I Statskontorets fjärde delrapport inom uppdraget att följa Försäkringskassans ombildande till en sammanhållen myndighet behandlades särskilt utvecklingen i samband med myndighetens omorganisering 2008 och den ekonomiska kris för myndigheten som sammanföll med denna.⁶

I rapporten bedömde Statskontoret att det inte var troligt att Försäkringskassan skulle klara att få ekonomin i balans utan påverkan på kvaliteten i ärendehandläggningen. Statskontoret pekade bland annat på att kompetensutvecklingen nedprioriterats. Statskontoret kritiserade också att de ekonomiska förutsättningarna inte var tydliggjorda innan omorganiseringen drogs i gång. Att 60 procent av personalstyrkan under 2008 antingen var nyrekryterad eller ny i arbetsuppgifterna bidrog enligt Statskontoret till att myndigheten inte klarade målen för handläggningstiderna. Omorganiseringen var enligt Statskontoret det främsta skälet till den bristande måluppfyllelsen.

Under omorganiseringen arbetade ett så kallat förnyelseprogram direkt med förändringarna. Programmet kom enligt Statskontoret att frikopplas från den övriga myndigheten, bland annat vad gäller budget och återrapportering till regeringen. Särskilt problematiskt var att förvaltningsrättsliga krav åsidosattes i programmet och att programmets arbete inte koordinerades med ledningen. Det gjorde att det gick ut dubbla budskap till personalen, från myndighetsledningen och från förnyelseprogrammet.

Ytterligare en risk som Statskontoret pekade på var att det saknades långsiktighet i planeringen av it-verksamheten, både vad gällde ekonomi och verksamhet.

2014 års omorganisering – livssituationer

Försäkringskassan har under de senaste åren haft i tydligt uppdrag att stärka förtroendet för myndigheten och för socialförsäkringen. Frågan om förtroendet för myndighetens arbete har därför genomsyrat mycket av de förändringar som genomförts under senare år. På myndigheten bedrivs också uppföljnings- och

analysarbete i syfte att följa hur förtroendet utvecklas. Bland annat undersöks hur uppfattningarna om myndighetens arbete skiljer sig mellan olika kundsegment. Dessa kundsegment har sedan vidareutvecklats och utgjort underlag till myndighetens nuvarande organisationsmodell som baseras på livssituationer.

I januari 2014 sjuöts en ny organisation inom Försäkringskassan. Verksamheten är numera indelad efter ett antal livssituationer för de försäkrade. Fokus är att identifiera och fokusera på det som skapar värde för kunden. Synsättet ligger väl i linje med den inriktning myndigheten tidigare hade. Exempelvis har man under flera år talat om de försäkrade som kunder, vilket är ett centralt begrepp även i den nya organisationen.

Verksamhetsplanen för 2014 beskriver att det övergripande målet för Försäkringskassan är att ”kundernas förtroende för Försäkringskassan ska öka”.

Försäkringskassan använder sig i den nya organisationen av en kvalitetsdefinition och tre strategiska områden: kund, kunskap respektive förmågor. Under varje område finns ett mål och ett antal strategiska vägval. Under området kund är målet att ”våra kunder känner att vi möter dem med respekt och förståelse, att vi gör deras vardag tryggare och att vi gör det enklare för dem”. Ett av de strategiska vägvalen är ”vi organiserar oss efter livssituationerna och har kundansvariga som svarar för kundens flöde genom myndigheten”.⁷

Ingen utvärdering av 2014 års omorganisering?

Eftersom den senaste omorganiseringen av Försäkringskassan inte har hunnit sätta sig är det för tidigt att tala om regelrätta utvärderingar. Intressant att notera är dock att det inte finns någon som följer utvecklingen på det sätt som Statskontoret gjorde inför omorganiseringen 2008.

Funktioner för insyn avskaffas

Successivt borttagande av förtroendemannainflytande

Den tidigare modellen för socialförsäkringsadministrationen var en föreningsbaserad modell med fristående kassor, i grunden inte olik den modell som finns inom arbetslöshetsförsäkringen.

Inför enmyndighetsreformen föreslog Ansa-utredningen (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen) nya organ för lekmannainflytande på regional och central nivå. De s.k. försäkringsdelegationerna skulle med ett medborgarperspektiv på regional nivå bevaka att verksamheten bedrevs effektivt, att bemötande och service gentemot medborgarna fungerade väl och att samverka med andra aktörer sköttes på ett bra sätt. De befintliga socialförsäkringsnämnderna skulle enligt Ansa-utredningens förslag behållas på lokal nivå. Därutöver föreslog utredningen ett nationellt socialförsäkringsråd.⁸

Ansa-utredningen föreslog också att den nya myndigheten skulle ledas av en styrelse med fullt ansvar i syfte att förtydliga ansvaret och förstärka lednings- och styrfunktionerna. Styrelsens uppdrag skulle dock vara mer fokuserat på att förstärka ledningen vad gäller kompetens än att bidra med insyn för allmänheten. Den medborgerliga insynen skulle i stället ske genom den föreslagna förtroendemannaorganisationen.

Regeringen gick på Ansa-utredningens linje när det gällde inrättandet av såväl styrelse som regionala försäkringsdelegationer och att socialförsäkringsnämnderna skulle behållas. Det förslag som lades om ett nationellt socialförsäkringsråd kom dock inte att genomföras. Motiveringen var att det skulle skapa ett onödigt mellanled mellan myndighetens ledning och de regionala försäkringsdelegationerna.

Försäkringsdelegationerna avvecklades efter två år, i januari 2007. Det skäl regeringen angav i propositionen var att försäkringsdelegationerna skapade otydlighet i ansvarsförhållandena. Det gjorde att Försäkringskassan inte kunde upprätthålla den raka beslutslinje som var syftet med enmyndighetsreformen.

Försäkringskassan framförde i sitt remissvar att man inte hade något att invända mot nedläggningen men att även socialförsäkringsnämnderna i så fall borde läggas ner. Vilket också blev fallet. Detta sammanföll med den omorganisering av hela myndigheten som beskrivs i föregående avsnitt.

I januari 2011 blev Försäkringskassan en enrådighetsmyndighet och därmed försvann den sista av de funktioner för insyn och granskning som fanns i den ursprungliga modellen för Försäkringskassan. Skälet till borttagandet var att inte heller styrelsen hade fungerat på det sätt som det var tänkt.⁹

Utvärdering av borttagande av förtroendemannainflytande

Borttagandet av förtroendemannainflytandet är inte utrett eller utvärderat i samma omfattning som de flesta andra större omläggningar inom socialförsäkringen. ISF har analyserat om socialförsäkringsnämndernas politiska sammansättning hade betydelse för beviljandegraden för sjuk- och aktivitetsersättning. Resultatet var att det inte gick att urskilja några skillnader i utfall beroende på politisk majoritet.¹⁰

I relativt nära anslutning till att Försäkringskassan blev enrådighetsmyndighet genomfördes en konsultutvärdering av styrelsearbetet. I denna framgick det att styrelsearbetet fungerade bättre jämfört med tidigare.

Samverkan med andra

Behovet av samverkan mellan myndigheter är en företeelse som varken är ny eller specifik för socialförsäkringsområdet. Men det finns tre samverkansområden som har bidragit alldeles särskilt till utvecklingen på socialförsäkringsområdet under de senaste fem till tio åren.

Samverkan kring servicekontor

I budgetpropositionerna för 2006/07 respektive 2007/08 uttryckte regeringen behovet av en helhetssyn på myndigheters service i hela landet. Det tillsattes en utredning (SOU 2009:92) som fick i uppdrag att stödja utvecklingen av samverkan kring offentlig service.

År 2007 inleddes en samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket kring gemensamma kontor för fysiska medborgarkontakter. I dag driver myndigheterna tillsammans drygt 100 servicekontor. På ungefär hälften av servicekontoren delar samverkansmyndigheterna lokaler med Arbetsförmedlingen. På servicekontoren får medborgare och företag information, råd, stöd och vägledning inom myndigheternas verksamhetsområden.

Samverkan om service via fysiska möten sker också vid så kallade serviceplatser. På serviceplatserna utför Arbetsförmedlingens personal vissa tjänster åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns också exempel på samverkan där kommunen utför enklare service på lokal nivå åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

År 2010 fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att ta fram en handlingsplan för effektiviseringsarbete i syfte att myndigheten skulle nå den meddelade anslagsnivån från och med 2013. När Försäkringskassan redovisade sin handlingsplan i början av 2011 visade det sig att två tredjedelar av besparingarna i handlingsplanen utgjordes av en avveckling av organisationen för personliga möten och service, det vill säga en avveckling av Försäkringskassans medverkan i servicekontoren.

Både Pensionsmyndigheten och Skatteverket inkom med skrivelser till riksdagen. Försäkringskassans förslag skulle, enligt skrivelserna, innebära att inte alla servicekontor skulle kunna vara kvar.

I ett tillkännagivande gav riksdagen i april 2011 regeringen i uppdrag att återkomma till riksdagen med förslag som både tog

hänsyn till medborgarnas behov av personliga möten och till behovet av samverkan mellan statliga myndigheter. Försäkringskassan fick då i uppdrag av regeringen att analysera förslaget mer och att vänta med genomförandet. Myndigheten fick även ett ökat anslag. Servicekontoren kom i och med detta att bli kvar. Under 2012 förde Försäkringskassan återigen fram ett förslag om att minska antalet servicekontor från 2017.

Utvärdering av service i samverkan – servicekontoren

Statskontoret fick 2010 ett regeringsuppdrag som handlade om att kartlägga medborgares och företags behov av (myndighets)service i samverkan.

Statskontorets slutsats av uppdraget var att medborgares och företags behov av service i samverkan hänger samman med komplexiteten i regelverk och processer. En annan slutsats var att behovet av service i samverkan varierar beroende på vilken situation den försäkrade befinner sig i.

En erfarenhet som lyftes i Statskontorets rapport var att myndigheterna upplevde att det är svårt att få horisontell samverkan att fungera eftersom regeringens styrning utgår från vertikal styrning utifrån departements och myndigheters ansvarsområden. En annan erfarenhet var att samverkan skapar förutsättningar för en bättre service än vad som hade varit möjligt om myndigheterna inte hade samverkat. Men också att samverkan tar tid och att det kan uppstå målkonflikter relaterade till myndigheternas konkurrerande uppdrag. Dessutom upplevde myndigheterna att de saknade incitament för att samverka.¹¹

I en utvärdering från ISF beskrivs de motiv Försäkringskassan hade för att vilja lägga ned sin organisation för fysiska kundmöten. Servicekontoren bedömdes vara en avgränsad del som kunde avvecklas utan stora effekter för övrig personal och för ärendehandläggningens kvalitet. Förslaget låg också i linje med myndighetens befintliga arbete att få fler att använda internet och telefoni i stället för att besöka myndigheten fysiskt. Servicekontoren utgjorde dessutom en relativt stor del av verksamheten

i jämförelse med de övriga besparingsidéer som kom upp. Servicekontoren hade enligt ISF inte ägnats samma uppmärksamhet som andra delar av verksamheten.¹²

Samverkan kring felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) tillsattes 2004 mot bakgrund av en omfattande diskussion i samhället om de höga sjuktalen och ett befarat överutnyttjande av de allmänna trygghetssystemen. Mellan åren 2005 och 2008 arbetade delegationen med att utreda och skapa förutsättningar för samarbete och bättre metoder kring frågorna.¹³

Våren 2009 fick elva olika myndigheter (däribland Försäkringskassan) ett samverkansuppdrag av regeringen där myndigheterna gemensamt skulle utveckla metoder och resultatredovisning. Sveriges kommuner och landsting, företrädare för kommunala nämnder och Arbetslöshetskassorna bjöds också in att delta. Samverkansuppdraget pågick fram till 2012.

Åtgärder för att uppnå målsättningen om rätt utbetalningar är numera integrerade delar av myndigheternas löpande verksamhet. Exempelvis betonas i Försäkringskassans instruktion att samverkan särskilt ska ske kring arbetet mot felaktiga utbetalningar. I regleringsbrevet finns också ett särskilt återrapporteringskrav om arbetet med felaktiga utbetalningar och hur samverkan med andra myndigheter fungerar i dessa delar. Sedan 2011 finns också särskilda föreskrifter som uppmanar till samarbete mellan berörda myndigheter.

ESV:s utvärdering av FUT

I en fristående analys inom ramen för samverkansuppdraget pekade Ekonomistyrningsverket (ESV) på brister i samverkansuppdragets utformning. Erfarenheterna visade enligt ESV att det inte har gått att ta fram en enhetlig form för hur samverkan ska gå till och att samverkan därför i stället bör utformas utifrån förhållandena för den specifika samverkansåtgärden. Uppdragets utformning var heller inte alltid förenligt med regeringens

ordinarie styrning och finansiering av myndigheternas verksamhet.¹⁴

Statskontoret genomförde också en uppföljning av samverkansuppdraget. I uppföljningen framförde Statskontoret att merparten av samverkansprojektet kom att bedrivas i olika delprojekt och att det systemövergripande perspektivet sköts i bakgrunden. Fokus hamnade på att hitta gemensamma definitioner och minsta gemensamma nämnare mellan delprojekten. Resultatet av arbetet blev enligt Statskontoret snarare problembeskrivningar än konkreta förslag om hur felaktiga utbetalningar kan motverkas. Statskontoret föreslog att samverkan i stället bör ske inom mer avgränsade områden, med ett urval av myndigheter och med ett tydligt formulerat syfte och ansvar.¹⁵

För närvarande genomför Riksrevisionen en granskning av om Försäkringskassans och regeringens arbete med att minska felaktiga utbetalningar bedrivs effektivt. Riksrevisionen anser att det trots de omfattande statliga insatserna för att minska de felaktiga utbetalningarna inte går att säga om de faktiskt har minskat. Riksrevisionens granskning är planerad att publiceras i september 2015.

Samverkan kring rehabilitering

Det finns i huvudsak tre typer av samverkan kring rehabilitering:

-
- Tvåpartssamverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen,
 - Fyrpartssamverkan i samordningsförbund – Finsam.
 - Tvåpartssamverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.
-

Enligt instruktionen ska Försäkringskassan, utöver samverkan med Arbetsförmedlingen och kommuner och landsting, även samverka med Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen kring rehabilitering.

Det är framför allt utvecklingen av tvåpartssamverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som har varit betydelsefull under de senaste fem till tio åren. Inte minst har införandet av rehabiliteringskedjan med fasta tidsgränser inneburit ökat fokus på hur övergången mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar.

Den nuvarande tvåpartssamverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan sägas ha sin bakgrund i en försöksverksamhet som startade 2002. Denna försöksverksamhet kallades Faros, ”Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering, Organisation och Samordning” och var helt implementerad 2005.

År 2006 infördes något som kallades nolltoleransrutinen, vars syfte var att förhindra att enskilda hamnade ”mellan stolarna”. Införandet av rehabiliteringskedjan gav ytterligare behov av stöd till försäkrade som behövde byta anställning på grund av ohälsa. Inför 2010 fick myndigheterna i uppdrag att arbeta med en bättre övergång till Arbetsförmedlingen för dem som var på väg att utförsäkras.

I en gemensam underlagsrapport till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen beskrev Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att samverkan blivit en omfattande och närmast självklar del av myndigheternas arbete. Men att den fortfarande skedde under särskilda former och vid sidan av den ordinarie verksamheten.¹⁶ I 2015 års regleringsbrev tilldelades Försäkringskassan 780 miljoner kronor för samverkan med Arbetsförmedlingen.

Sedan 2003 finns det en särskild lag (2003:1210) om finansiell samordning. Med utgångspunkt i den kan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommuner och landsting använda sig av finansiell samordning för att uppnå en effektiv resursanvändning.

Samverkan bedrivs i form av lokalt etablerade samordningsförbund – Finsam. Totalt omsluter Finsam ungefär 560 miljoner kronor per år. I 2015 års regleringsbrev tilldelades Försäkringskassan 280 miljoner kronor för samverkan i samordningsförbund.

För lokal tvåpartssamverkan mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård avsattes 30 miljoner kronor i regleringsbrevet för 2015.

Utvärdering av samverkan kring rehabilitering

ISF har gjort en sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter som finansieras med samverkansmedel. I sammanställningen beskrev ISF forskningsläget på området som relativt outvecklat.

När det gäller tvåpartssamverkan med Arbetsförmedlingen är uppföljningen i stort sett begränsad till Försäkringskassans egen återrapportering till regeringen. ISF pekade också på att det saknades mål för vad som skulle uppnås med samverkan. Det som kallades handlingsplanssamverkan bedömdes ha något bättre förutsättningar att lyckas jämfört med andra typer av samverkan. Inte minst för att den är direkt berörd, den försäkrade, i regel ingick. När det gäller Finsam var ISF positiva till modellen men menade att finansieringskonstruktionen behövde ses över.¹⁷

ISF har sammanfattningsvis i sin utvärdering inte kunnat hitta några registrerbara effekter för de försäkrade som en följd av samverkan. Däremot framgår det att samverkan har varit uppskattat av de anställda som fått samverka med andra myndigheter.

Efter ISF:s rapport från 2010 tycks uppföljningen i huvudsak vara begränsad till myndighetsintern uppföljning av verksamheten.

Samverkan inom ramen för Finsam följdes av Statskontoret under åren 2004–2008. I en fjärde delrapport pekade Statskontoret på brister i kommunikationen mellan Finsam-förbunden och myndigheterna samt att det nog är tur att aktörerna inom Finsam inte förhandlar med varandra om omfattningen på de resurser som respektive samverkanspart bidrar med till systemet.¹⁸ Statskontoret bedömde att det inte gick att uttala sig om effekterna av Finsam som helhet, men Statskontoret var ändå utifrån intervjuer med deltagare försiktigt positiva till resultaten av verksamheten.¹⁹

Chefernas syn på reformerna

I detta avsnitt redovisas valda delar av Cocops-enkätens resultat för området socialt skydd med inriktning på Försäkringskassan.

Vilka har svarat?

Indelningen av svaren i enkäten efter områden baseras på vilket område den som svarar själv anser att hon eller han tillhör. Chefer på tio myndigheter²⁰ som återfinns inom området Annat inom socialt skydd och välfärd har fått möjlighet att besvara enkäten. Det är totalt 95 personer inom området som har besvarat enkäten.

I texten redovisas resultaten för den grupp chefer som vi bedömer hör till Försäkringskassan och i vissa fall även gruppen Annat inom socialt skydd som helhet. Jämförelser med enkätresultaten för Sverige som helhet görs också i något fall. De skillnader som redovisas ska dock tolkas med försiktighet. Den låga svarsfrekvensen ger en osäkerhet om resultatens tillförlitlighet och eftersom Försäkringskassan i enkäten utgörs av fler chefsnivåer blir enkätens resultat inte fullt ut jämförbara med övriga områden. I denna antologis metodkapitel beskrivs undersökningens urval och genomförande mer ingående.

Förenkling, samarbete och öppenhet är viktigaste reformtrenderna

Omkring nio av tio av de chefer på Försäkringskassan som har besvarat enkäten anser att förenkling och reducering av onödig byråkrati, samverkan och samordning respektive transparens och

öppenhet i förvaltningen är viktiga förändringar inom området (alternativ 5–7). Att dessa områden prioriteras upp är logiskt mot bakgrund av det arbete som genomförts under senare år. Även behandlingen av brukare som kunder har som väntat haft stor betydelse enligt cheferna.

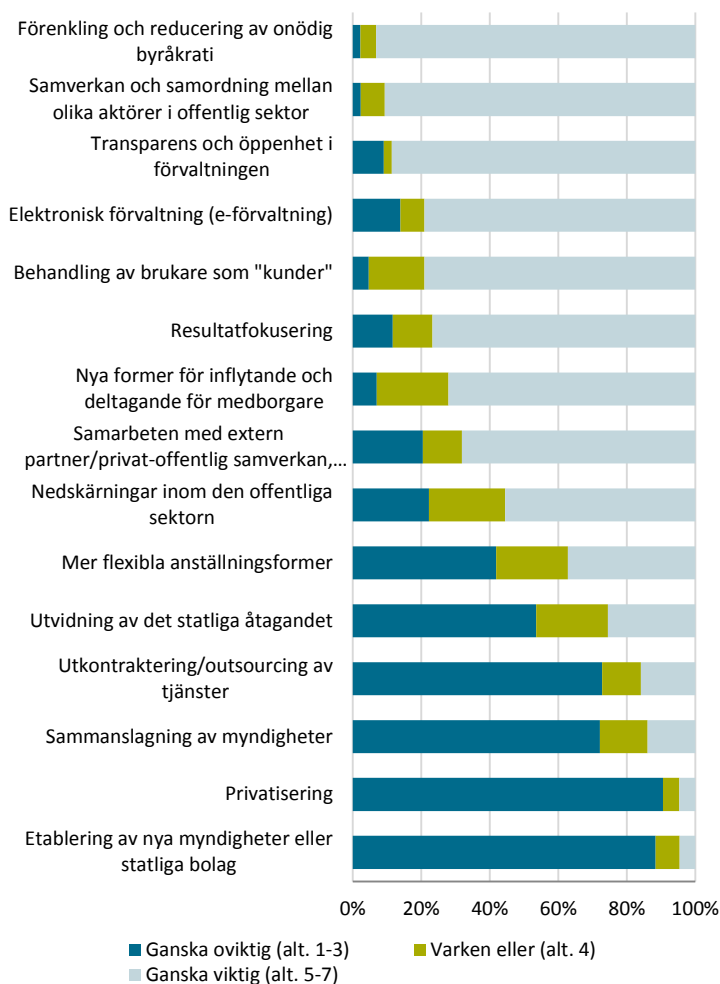
Försäkringskassan har under perioden genomgått en omfattande digitalisering både i gränssnittet mot de försäkrade och när det gäller automatisering av betydande delar av handläggningen. Att nästan 80 procent anser att e-förvaltning är en viktig förändring är därför inte förvånande.

Den omfattande samverkan med såväl andra statliga som med kommunala aktörer som byggts upp under perioden ger ett tydligt genomslag i enkäten. Nio av tio chefer anser att samverkan är ganska eller mycket viktigt. Nästan fyra av tio har svarat att samverkan med andra offentliga aktörer är viktigt i mycket hög grad. Ytterligare nästan fyra av tio har valt det näst högsta alternativet.

Även om resultatfokusering är ett område som relativt många anser vara en viktig förändring är det inte med bland de absoluta toppalternativen. Det kan tyckas vara lite förvånande mot bakgrund av den ökade analyskapaciteten när det gäller effekter och resultat som bildandet av ISF har inneburit.

Det är jämförelsevis få chefer som anser att utkontraktering och privatisering är betydelsefulla inslag inom området. Uppenbarligen har cheferna inte ansett att det är en särskilt betydelsefull utveckling. Stora delar av socialförsäkringen är fortsatt helstatligt administrerad och utförd. Ett undantag är dock assistansersättningen där det finns många privata utförare.

Diagram 1. Hur viktiga är följande förändringar inom ditt sakområde? (n=42-45)



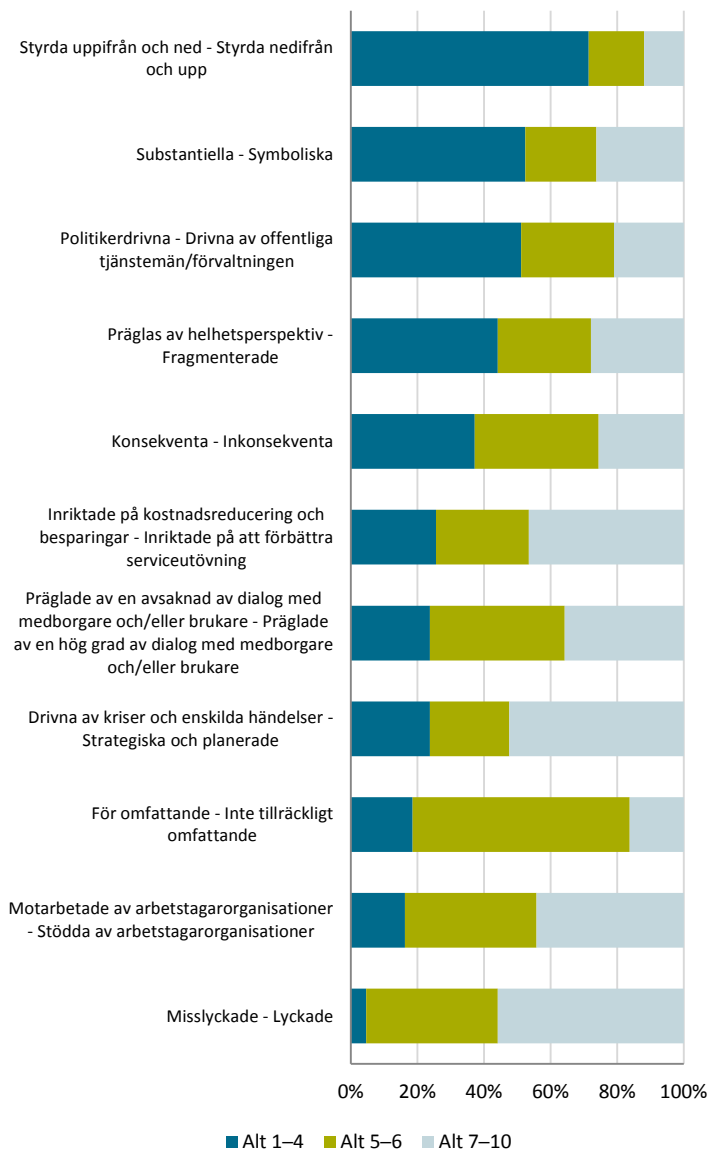
Ganska lyckade men toppstyrda reformer, tycker många

Cheferna på Försäkringskassan verkar vara mer positivt inställda till reformerna på sakområdet jämfört med andra chefer i förvaltningen. Över hälften har svarat att reformerna tenderar att vara lyckade, jämfört med fyra av tio bland samtliga i enkäten. Mer än hälften upplever också att reformerna brukar vara

substantiella snarare än symboliska. Fyra av tio anser att reformerna är konsekventa, jämfört med drygt tre av tio i enkäten som helhet. Det är dock en betydande andel, sju av tio, som har svarat att reformerna tenderar att vara toppstyrda. Över hälften beskriver reformerna som i huvudsak drivna av politiker.

Det kan vara bra att veta att Försäkringskassan var i färd med att sjösätta den stora omorganisering som beskrivs ovan just när enkäten besvarades. Vi vet heller inte om cheferna i första hand tänkt på reformer i trygghetssystemen eller reformer av myndigheten när de besvarat enkäten. I vilket fall är det intressant att endast var femte chef anser att reformerna tenderar att vara för omfattande.

Diagram 2. Reformerna inom mitt sakområde är vanligtvis... (n=42-43)



Cheferna på Försäkringskassan väsentligt mer positiva till utvecklingen av den offentliga förvaltningen i allmänhet

När det gäller synen på hur den offentliga förvaltningen fungerar i dag jämfört med för fem år sedan är cheferna inom området Annat inom socialt skydd mer positiva än övriga. Och Försäkringskassans chefer är extra positiva. Över åtta av tio anser att förvaltningen fungerar bättre än för fem år sedan (svarsalternativ 7–10). Så många som var fjärde har valt alternativ nio eller tio. För övriga svarande inom området Annat inom socialt skydd är det två tredjedelar som anser att förvaltningen fungerar bättre i dag jämfört med för fem år sedan. Bland samtliga svarande är det drygt hälften som anser att förvaltningen fungerar bättre än för fem år sedan.

Det är bara någon enstaka chef i gruppen som vi kopplar till Försäkringskassan som har svarat att förvaltningen fungerar sämre än för fem år sedan (svarsalternativ 1–4). Bland samtliga svarande anser var sjätte att förvaltningen fungerar sämre än för fem år sedan.

Servicekvalitet och rättssäkerhet har förbättrats

Nästan alla av Försäkringskassans chefer som har besvarat enkäten anser att servicekvaliteten har förbättrats under den senaste femårsperioden (alternativ 5–7). Nio av tio anser att rättssäkerheten har förbättrats. Det kan jämföras med enkäten som helhet där sju av tio anser att servicekvaliteten har förbättrats och sex av tio anser att rättssäkerheten har stärkts under de senaste fem åren.

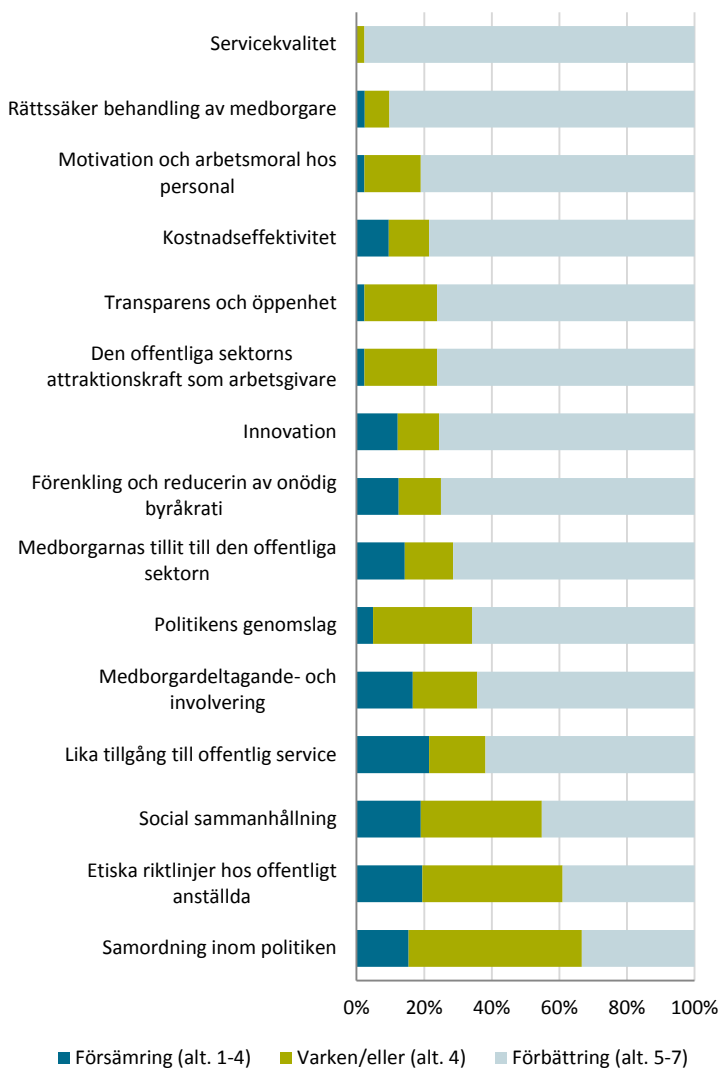
Att en så stor andel av cheferna anser att rättssäkerheten har stärkts är intressanta resultat, inte minst mot bakgrund av den mediala bilden av rättssäkerheten på området. Det finns också frågetecken om hur det kundbegrepp som myndigheten arbetar med påverkar rättssäkerheten. Går det att värna rättssäkerheten när ämbetsmannen också ska vara manager?²¹

När det gäller samordning av politiken är det anmärkningsvärt att så många som hälften varken tycker att det har blivit bättre eller sämre under den senaste femårsperioden. Det omfattande samverkansarbete som har bedrivits gentemot olika gränssytor till socialförsäkringen tycks inte ha lett till att cheferna anser att politikens samordning har förbättrats.

Allmänhetens förtroende för Försäkringskassan och den verksamhet som bedrivs är en fråga som har varit framträdande i styrningen av myndigheten under den senaste tioårsperioden. Sju av tio chefer anser att medborgarnas tillit till den offentliga sektorn har ökat under den senaste femårsperioden. Såväl SOM-institutets förtroendemätningar som Försäkringskassans egna mätningar av förtroendet för myndigheten tyder på att förtroendet stigit jämfört med den historiskt låga nivån 2010. Även om resultaten i de olika förtroendemätningarna pekar mot ett stärkt förtroende för administrationen av socialförsäkringen handlar det dock inte om någon större förändring i positiv riktning. Det verkar inte heller som om förtroendet för själva försäkringen har stigit.

Var femte anser att lika tillgång till offentlig service och den sociala utjämningen har försämrats. Bakom dessa resultat kan såväl administrationens utveckling som förändringar i regelverket ligga.

Diagram 3. När du tänker på utvecklingen inom ditt sakområde under de senaste fem åren, hur skulle du bedöma den offentliga förvaltningens prestation när det gäller följande... (n=39-42)



Var femte tycker att lika tillgång till service och etiska riktlinjer har försämrats

Områden där färre än hälften ser en förbättring under den senaste femårsperioden är när det gäller samordning inom politiken, etiska riktlinjer och social sammanhållning. För dessa områden samt för området som handlar om medborgardeltagande och involvering är det omkring en femtedel som har svarat att det har skett en försämring (alternativ 1–3).

Just skillnaden i svaren när det gäller rättssäkerheten och etiska riktlinjer är intressant. Att många anser att rättssäkerheten stärkts medan de etiska riktlinjerna inte har förbättrats skulle kunna spegla att det inte finns ett automatiskt samband mellan att ett regelverk tillämpas rättssäkert och att det uppfattas som etiskt riktigt.

Att många anser att rättssäkerheten är bättre samtidigt som lika tillgång till service har försämrats eller i alla fall inte blivit bättre verkar lite motsägelsefullt. Lika tillgång till service är rimligtvis en del av rättssäkerheten. Kanske tänker de svarande på tillgång till fysiska möten snarare än den samlade bilden av myndighetens service gentemot de försäkrade.

Sammanfattande iakttagelser

Cheferna på Försäkringskassan ser förbättringar

Med reservation för att antalet svarande är ganska litet kan det ändå vara intressant att resonera kring varför svaren i enkäten kan tänkas se ut som de gör. De chefer från Försäkringskassan som har besvarat enkäten är nämligen mer positiva till utvecklingen inom statsförvaltningen och inom det egna området under den senaste femårsperioden jämfört med övriga chefer i enkäten.

Det är naturligtvis mycket positivt för en myndighet som har präglats av omfattande förändringar och haft betydande utmaningar på flera fronter att hantera. Det kan dock vara bra att ha i åtanke att för fem år sedan (som enkäten frågar om) höll Försäkringskassan på att ta sig ur en rejäl kris. Myndigheten

genomgick en omfattande omorganisation, en ekonomisk kris och en situation där de förvaltningsrättsliga kraven inte kunde upprätthållas. Ärendehögarna växte och 60 procent av personalen var nya på jobbet. Att enkätresultaten visar att det har gått åt rätt håll är därför inte helt förvånande.

Samtidigt är bilden inte entydig. I en medarbetarundersökning från 2012 där över 10 000 av myndighetens anställda medverkade framgick det dels att cheferna var mer nöjda än övriga anställda och dels att nöjd medarbetarindexet sjunkit jämfört med föregående mätning. Mer än sju procent svarade att de känt sig kränkta någon gång under året. Ett annat problemområde var arbetsbelastningen.

Chefernas svar vittnar sammanfattningsvis om en stor acceptans för de reformer som genomförs på området. Dessa reformer uppfattas som substantiella och konsekventa och i allmänhet ganska lyckade. Men en stor majoritet anser samtidigt att reformerna är toppstyrda och i huvudsak drivna av politiker.

Förtroendet i fokus

I 2015 års regleringsbrev för Försäkringskassan finns en målparagraf som innehåller en tydlig markering om att förtroendet för myndigheten och för socialförsäkringen fortsatt är prioriterat. Förtroendet ska uppnås genom en korrekt tillämpning av regelverket och att rätt person får rätt ersättning i tid.

I budgetpropositionen för 2015 problematiserar regeringen dock ett allt för stort fokus på förtroende. Fokuseringen på förtroende behöver enligt regeringen balanseras av att även en korrekt tillämpning av försäkringen, en effektiv och rättssäker administration samt en omfattande och effektiv kontrollverksamhet prioriteras. Detta kan ses som en signal om att den dominans som förtroendefrågan haft i styrningen av myndigheten håller på att mjukas upp något.

Samverkan eller samordning?

Utvärderingarna av de olika samverkansinsatserna visar att det inte har gått att påvisa några faktiska resultat av samverkan i termer av effekter för de försäkrade. Men en stor del av cheferna som besvarat enkäten ser samverkan som en viktig reformtrend vilket visar att det omfattande arbetet för att få till stånd samverkan har fått genomslag och att det är väl etablerat i myndigheten.

Tjänstemännen ensamma kvar?

En tanke med Försäkringsdelegationerna var att de skulle kunna motverka ett alltför snävt myndighetstänkande och därmed bidra till en bättre fungerande samverkan på regional nivå. Möjligen hade förutsättningarna för samverkan varit bättre om den funktion för samverkan som var tänkt att åstadkommas genom Försäkringsdelegationerna hade fungerat.

Borttagandet av förtroendemannainflytandet har endast utvärderats i begränsad omfattning. Det verkar som att det uppfattades som illegitimt att politiker skulle ha inflytande över enskilda ärenden. Men faktum är att det tidigare fanns en funktion, eller en inbyggd ventil, som övergavs utan att ersättas med någon motsvarande funktion. Dessutom i samband med omorganisering, ekonomisk kris för myndigheten och omfattande regeländringar på området.

Utan att påstå att det på något sätt var en optimal lösning för allmänhetens insyn och inflytande som valdes inför enmyndighetsreformen är frågan om inte myndigheten hade kunnat ha god hjälp av en utomstående blick på tillämpningen av regelverket. Särskilt i den turbulens som uppstod i samband med att reglerna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning stramades åt.

Hur ska Försäkringskassans nuvarande förändringsarbete följas?

Utvärderingarna av enmyndighetsreformen visar att frågorna om nationell likformighet inte löstes enbart genom sammanläggningen av kassorna. Det är ett arbete som har bedrivits aktivt under lång tid efter reformen.

Den senaste omorganiseringen av myndigheten är en stor förändring som antagligen kommer att ha konsekvenser för bland annat arbetet med likformighet, för gränssytorna mot annan verksamhet och för de försäkrade. Nu återstår att se vad som kommer att hända då myndigheten lämnar modellen med nationella och lokala försäkringscentra som struktur för att uppnå likformighet i hela landet.

Det finns ett antal frågor som i ett förvaltningsperspektiv är särskilt angeläget att fortsätta att följa. Kan kundperspektivet riskera en rättssäker hantering av ärenden? Hur följer myndigheten hur de förändrade handläggningsrutinerna påverkar enhetligheten i tillämpningen av regelverket? Hur garanteras det att de problem som uppstod vid den förra omorganiseringen undviks i framtiden, särskilt vad gäller grundläggande förvaltningsrättsliga krav?

Hur den nya organisationen som baseras på livssituationer och dess effekter ska följas upp och utvärderas på bästa sätt framstår som en prioriterad fråga.

Referenser

ESV 2012:19 *Ekonomistyrningsverkets fristående analys inom ramen för samverkansuppdraget.*

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. (2011). *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2000-talet, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).*

Försäkringskassan. (2014a). Verksamhetsplan

Försäkringskassan. (2014b). *Försäkringskassans övergripande strategi, 2014–03–07.*

Holmberg och Tryggvason. (2014). *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamheter, SOM-rapport 2014:11.*

ISF. (2010:2). *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel.*

ISF. (2010b). *Ohälsarbetet inom socialförsäkringsadministrationen 2000–2009. Arbetsrapport 2010:2.*

ISF. (2011). Skrivelse Försäkringskassans handlingsplan, Dnr 2010-166.

ISF. (2014:8). *Tjugo år av socialförsäkringsnämnder.*

Karlsson. (2014). *Manager and Civil Servant: Exploring actors' taken-for-granted assumptions in public administration, akademisk avhandling, Lunds universitet, företagsekonomiska institutionen.*

Riksrevisionen. (2010). *Från många till en - sammanslagningar av myndigheter. (RiR 2010:3).*

SOU 2003:63. 21+1->1. *En sammanhållen administration av socialförsäkringen.*

SOU 2003:106. *Försäkringskassan – Den nya myndigheten.*

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2009:92. *Se medborgarna – för bättre offentlig service.*

Statskontoret. 2008:7. *Fyra år med Finsam.*

Statskontoret. 2008:16. *Effekter av Finsam?*

Statskontoret. 2008:19. *Den nya Försäkringskassan. Långt kvar.*

Statskontoret 2009:19. *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.*

Statskontoret. (2009). *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dnr 2009/60-5*

Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter. Om offentlig sektor.*

Statskontoret. 2012:13. *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*

Statskontoret. 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Svallfors. (2011). *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.*

Noter

¹ Statskontoret (2010).

² SOU (2003:63).

³ Statskontoret (2009:19).

⁴ Riksrevisionen (2010:3).

⁵ ISF (2010b).

⁶ Statskontoret (2008:19).

⁷ Försäkringskassan (2014b).

⁸ SOU (2003:106).

⁹ Statskontoret (2014:4).

¹⁰ ISF (2014:8).

¹¹ Statskontoret (2012:13).

¹² ISF (2011).

¹³ SOU (2008:74).

¹⁴ Ekonomistyrningsverket (2012:19).

¹⁵ Statskontoret (2009).

¹⁶ Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (2011).

¹⁷ ISF (2010:2).

¹⁸ Statskontoret (2008:7).

¹⁹ Statskontoret (2008:16).

²⁰ Försäkringskassan, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, Pensionsmyndigheten, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen.

²¹ Se t.ex. Karlsson (2014).

Några avslutande reflektioner

Författare Ingvar Mattson

I antologin har författarna beskrivit och analyserat förändringar i den statliga förvaltningen. Tonvikten har legat på olika nya styrformer som tillskrivits New Public Management (NPM). Tidsperspektivet har varit relativt öppet hållet även om Cocops-undersökningen handlat om perioden efter finanskrisen. Även om kapitlen fokuserat på Sverige har författarna med hjälp av Cocops-data också kunnat göra en del jämförelser med andra länder. Författarna har bidragit med många intressanta iakttagelser och slutsatser. Syftet med detta avslutande kapitel är att reflektera över några av de trådar som spunnits i respektive kapitel i ljuset av den aktuella förvaltningspolitiska diskussionen.

Den aktuella förvaltningspolitiska debatten

Det pågår en livlig debatt om förvaltningspolitiken. Den handlar om de senaste decenniernas nya styrformer och styrningsideal i offentlig sektor. Maciej Zarembas artikelserie i Dagens Nyheter om styrningen inom främst vården¹ bidrog påtagligt till att föra ut frågan till en bredare krets, men redan dessförinnan har det funnits en livlig diskussion inom akademien. Det förekommer en omfattande kritik av NPM.² Inte minst har resultatstyrningen kritiserats av vissa³ samtidigt som andra betonat vikten av fokus på både effektivitet och kvalitet i styrningen.⁴ Även frågan om marknadsinslag i offentlig sektor, särskilt vinster i välfärden, har vållat livlig debatt och får sägas vara den hetaste förvaltningspolitiska frågan i politiken.

Regeringen har tagit fasta på diskussionen. I regeringsförklaringen sa statsminister Stefan Löfven att förvaltningspolitiken

och myndighetsstyrningen ska prioriteras upp, och i budgetpropositionen för 2015 skriver regeringen att ” Styrning inom staten, landstingen och kommunerna har de senaste decennierna kännetecknats av en användning av olika ekonomiska metoder och modeller som har inspirerats av idéer som ibland sammanfattas med begreppet New Public Management. De åtgärder som var tänkta att effektivisera offentlig verksamhet har dock i många fall fått motsatt resultat: den administrativa bördan har ökat och yrkesprofessionernas roll har försvagats. Styrmodeller inom staten, landstingen och kommunerna som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor måste utvecklas och professionerna i den offentliga sektorn stärkas.”⁵ Regeringen aviserar också en utredning som ska ” undersöka en ny styrning i välfärden efter New Public Management samt utforma en nationell strategi för idéburen välfärd.”⁶ I en debattartikel har civilminister Ardalán Shekarabi utvecklat tankarna ytterligare en bit.⁷

I skrivande stund genomför civilministern en rundresa bland landets universitet som ett led i utvecklingen av förvaltningspolitiken i allmänhet och förberedelserna för att tillsätta en utredning om en ny styrmodell. Regeringen har aviserat att den vill se en utveckling av en ny modell för styrning av välfärden. Även de sektorsvisa gransknings- och analysmyndigheternas roll och ställning ska enligt regeringen utredas. Inriktningen kan ses mot bakgrund av kritiken mot NPM och resultatstyrningen men också diskussionen om gransknings-samhället⁸ och administrations-samhället.⁹ Regeringen har i det ljuset efterlyst en mer tillitsbaserad styrning av offentlig verksamhet.

I stora drag kan en linje i den allmänna och akademiska diskussionen beskrivas så här: NPM-reformer har berett väg för nya former av kontroll- och styrsystem, resultatmätning, konkurrens och marknadstänkande. Konsekvensen riskerar att bli en utökad management-byråkrati och att fokus läggs på styrsystemen snarare än den operativa verksamheten. I brist på relevanta resultatmått har meningslösa statistiska tal använts och ibland har styrningsdokumenten i värsta fall blivit viktigare än kärnverksamheten; vilket har lett till en perverterad styrningsverksamhet.

Det uppstår också en ”managementprofession” vid sidan av verksamhetsprofessionen,¹⁰ vilket i sin tur har hämmat verksamhetsprofessionerna. Det ökade kravet på resultatredovisning och kontroll uppfattas som ett uttryck för misstroende i relationen mellan politik och förvaltning.

Kapitlen i denna antologi bidrar på flera sätt med viktiga iakttagelser till den pågående förvaltningspolitiska debatten.

Införandet av nya styrformer i Sverige

Det har inte i första hand varit under tryck från finanskrisen som nya styrformer har införts i Sverige. Det skedde i huvudsak långt tidigare. Borchers och Kockum pekar i sitt kapitel på att svensk statsförvaltning ända sedan 1930-talet har haft en starkt rationalistisk tradition med fokus på effektivitet och uppföljning. Myndigheternas fristående ställning från departementen, som är fokus i Helena Wockelbergs kapitel, har som bekant en betydligt längre historia även om utvecklingsarbetet efter 1988 års kompletteringsproposition bidrog till en påtaglig förstärkning av myndigheternas handlingsfrihet.

1990-talet utpekades ändå av många som ett avgörande skede när många NPM-inspirerade reformer genomfördes.¹¹ Den offentliga sektorn organiserades på nya sätt och vissa offentliga åtaganden omprövades. Friskolor såg dagens ljus. Bankverksamhet avreglerades. TV-monopolet avskaffades. Kommunikationer och teletrafik öppnades för privata aktörer. Sjuk- och äldreomsorg konkurrensutsattes i ökad omfattning. Och i staten infördes mål- och resultatstyrning.

Sverige har gått i första ledet. Vi har infört många av de olika styrformer som förknippas med NPM. Som Kockum och Borchers visar i sitt kapitel ligger svensk statsförvaltning efter i detta avseende bara på en enda punkt, nämligen ”one stop shops”.

Sverige har varit ett föregångsland, och det kan därför tyckas paradoxalt att det nu sker en omprövning av styrformerna här,

samtidigt som många andra länder börjat genomföra motsvarande reformer i kölvattnet på finanskrisen.

Sverige är uppenbarligen ett land där det finns utrymme för att pröva nytt,¹² men där det kanske också blir stora pendelslag mellan olika ytterligheter. Vi är inget mellanmjölksland i detta avseende, som civilminister Ardalan Shekarabi har uttryckt det i en tidningsintervju.¹³

Samtidigt som nya styrformer införs stannar ofta gamla kvar. Nya styrideal läggs ovanpå gamla. Lars Haikola räknar i sitt kapitel upp alla honnörsord som en myndighetschef, som ett resultat av dessa staplade lager, måste balansera. Bara för att nämna några ur Haikolas långa uppräkningslista: opartiskhet, demokrati, jämställdhet, service och integritet. På en annan konkretionsnivå manifesteras dessa och andra värden i krav på miljöledningsplan, upphandlingspolicy, krishanteringsplan, säkerhetsplan, lika villkorsplan, etc.

Men nya lager har inte bara byggts på varandra. I vissa fall har nya styrformer och ideal etablerats medan andra har fått ge vika. Erfarenheterna från både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan visar på både centralisering och nedtoning av förtroendemanna- eller lekmannainflytande. Helena Asp tar upp detta i sitt kapitel om Arbetsförmedlingen, men det framgår ännu tydligare i Anna Franssons kapitel om Försäkringskassan. Enmyndighetsreformerna har inneburit att den lokala förankringen och lekmannainsynen har minskat i betydelse, samtidigt som professionalisering och centralstyrning har ökat i betydelse.¹⁴

Vad vet vi om de nya styrformerna?

Kockum och Borchers genomgång i sitt kapitel visar att det inte saknas utvärderingar av de nya styrformerna. Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) har genomfört flera utvärderingar. Därtill har olika kommittéer utvärderat olika styrformer. Det gäller inte minst Styretredningens genomgång av resultatstyrningen. Det finns även en omfattande forskning på området.

Kockum och Borchers pekar dock ut några områden där det behövs mer uppföljning. Det gäller framför allt de interna förhållandena i myndigheterna. Författarna nämner bland annat delegering av personalbeslut (inklusive individuell lönesättning och prestationsutvärdering av medarbetare). Det är ett centralt styrinstrument där författarna kan konstatera att de samlade erfarenheterna när det gäller hur dessa påverkar myndigheternas verksamhet och effektivitet är begränsade.

En central lärdom av Kockum och Borchers genomgång är att den förvaltningspolitiska diskussionen vinner på att bedöma de olika styrformer som vagt förs samman till NPM var för sig. NPM är ett svårfångat och normativt laddat begrepp. Vissa styrformer som tillskrivs NPM skulle också kunna hänföras till andra styrningsideal. Få kritiker vill ha en återgång till detaljerad regelstyrning och det är få som argumenterar för att helt släppa fokus på resultat och effektivitet. Den rationalistiska tankefiguren och föreställningen om att förvaltningen ska genomföra politiskt beslutade mål har trots allt ett starkt grepp över den svenska förvaltningspolitiska diskussionen.

En annan lärdom är att det finns skäl att beakta sektoriella skillnader. Sektorsbeskrivningarna av Asp respektive Fransson illustrerar detta. Behoven av styrning varierar mellan sektorer och över tid. Det var inte utan anledning som Styretredningen betonade vikten av verksamhetsanpassning av styrningen i allmänhet och av resultatstyrningen i synnerhet.

Konsten att styra mot resultat i den svenska modellen

Det är en paradox att resultatstyrningen blivit syndabocken i diskussionen om gransknings- och administrationssamhället. Resultatstyrningen var ett inslag i en omfattande delegering av viktiga befogenheter från riksdag och regering till myndigheter. Myndigheterna skulle få en större handlingsfrihet. Men nu kritiserar resultatstyrningen för att ha bidragit till överdriven detaljstyrning och kontroll.

Det ursprungliga syftet var att minska detaljstyrningen och ge verksamhetsutövarna större handlingsfrihet att välja medel för att nå de politiskt beslutade målen. I gengäld var det logiskt att politikerna kunde kräva redovisningar från utförarna vad dessa kunde uppnå inom den utökade frihetsramen. Kockum och Borchers citerar i sitt kapitel civilminister Bo Holmberg i ett tal från 1985: ”En ökad tonvikt på målen för verksamheten och de ekonomiska ramarna, liksom en minskad inblandning från regeringens sida i myndighetens inre liv, ställer kraftigt ökade krav på uppföljning och kontroll.”¹⁵

Helena Wockelberg visar i sitt kapitel att det finns något typiskt svenskt i hur autonomi och arbetsfördelning uppfattas i statsförvaltningen. Svenska myndighetschefer upplever en hög grad av självständighet i internationell jämförelse. Det gäller i de flesta dimensioner av begreppet som hon undersöker, men framför allt när det gäller intern resursallokering, organisering och personalpolitiska beslut. Däremot inte i policyfrågor. Hon visar att svenska tjänstemän i mindre grad än sina internationella kolleger upplever förvaltningen som policyskapande. Samtidigt utgör förvaltningen en viktig expertfunktion som politikerna lyssnar på. Den svenska förvaltningen tycks i dessa avseende mer likna den weberianska idealtypen av byråkrati än genomsnittet av andra europeiska länder.

Wockelbergs resultat visar också att den svenska modellen med fristående myndigheter matchar väl med mål- och resultatstyrning. Hon gör iakttagelsen att chefer i den svenska statsförvaltningen beskriver hur den svenska förvaltningsmodellens specifika autonomi samexisterar med ett utpräglat mål- och resultatstyrningstänkande. Bilden av den svenska statsförvaltningen som en entusiastisk och energisk anhängare av dessa idéer bekräftas i analysen. Hennes analys bekräftar också den koppling mellan delegeringstraditionen och resultatstyrningen som gjorts i andra studier. Hon konstaterar att mål- och resultatstyrningens idéer uppfattas som helt centrala av statliga chefer.

Hennes slutsatser illustrerar svårigheten med att ensidigt knyta resultatstyrningen till NPM. Det är svårt att tro att Bo Holmbergs lovord för ökad delegering kombinerad med uppföljning och kontroll var en vurm för marknadsinslag i offentlig sektor! Dessutom har fristående myndigheter uppenbarligen en längre historia än NPM. Ett utvecklingsarbete av regeringens styrning har troligen mycket att vinna på att ta fasta på de ursprungliga idéerna om vikten av att politiska beslut ska implementeras och att den offentliga verksamheten bedrivs effektivt. Det finns säkert också ett värde i att undvika alltför abstrakta diskussioner och i stället värdera praktiska erfarenheter av olika styrformer med hänsyn till skillnader i styrningsbehov.

Professionerna och styrning i staten

Ett annat aktuellt diskussionsämne för förvaltningspolitiken gäller professionernas roll. I budgetpropositionen skriver regeringen: ”En särskild utredning bör undersöka en ny styrning i välfärden efter New Public Management samt utforma en nationell strategi för idéburen välfärd. Välfärdsprofessionernas kunnande och yrkesetik ska bli vägledande.”¹⁶

Vi har kommit i ett läge där professionerna och andra yrkesgrupper känner sig kringsnärjda av resultatredovisningskrav och managementinslag i förvaltningen. Trots ambitioner om motsatsen har detaljstyrningen ökat. Civilministern har mot den bakgrunden uttryckt att framtida styrformer bör vara tillitsbaserade.

Även här finns det en paradox. Det har, inte minst under efterkrigstiden, funnits en kritik mot alltför starka professioner som stått i vägen för folkviljan. Hela arbetet med författningsreformen 1974 hade folkstyrelseidealet som huvudfåra. Även förvaltningspolitiken har präglats av idén att styrningen i staten ska leda till att de politiska besluten får genomslag, även på områden som domineras av professioner. Samtidigt öppnar den omfattande delegeringen inom svensk statsförvaltning för att ge tjänstemän och professioner ett stort spelutrymme.

Inomprofessionella normer är fundamentala för förståelsen av hur en profession fungerar. De handlar om hur en bra domare, läkare, officer, lärare, etc. bör bete sig. Normerna, som bör vara vetenskapligt baserade, har inte sällan stor betydelse för karriärsystemen inom professionen. Det kan vara värdefullt och fullt acceptabelt ur folkstyrelsesynpunkt, men förhållandet mellan professioner och samhälle är komplext¹⁷ och det kan inte uteslutas att det uppstår konflikter mellan professionens normer och demokratiskt fattade beslut. Ibland kan det vara bra att professionens normer trumfar politiska beslut, t.ex. när läkare vägrar att frångå läkarens krav på patientens bästa. Det är också uppenbart bättre att förlita sig mer på läkarprofessionen än på folkförsamlingar när det gäller utveckling av behandlingsmetoder inom medicinen. Men det finns också tillfällen när professionens normer blir mer tveksamma, t.ex. när det inom läkarkåren uppstår normer om att specialisering och sjukhusvård ska vara mer meriterande för karriären än allmänläkartjänst vid en vårdcentral, även om det kan vara den typen av vård som efterfrågas av medborgarna och politikerna i den demokratiska processen. Eller när egenintressen förväxlas med professionella normer, vilket kan misstänkas vara fallet när det gäller planeringen av arbetstider i vissa verksamheter.

En granskning av professionella normer kan påvisa ineffektiv verksamhet. Eller som Daniel Tarschys en gång uttryckte det: ”Många inlärdas skrånormer kanske inte alls håller måttet vid en förnuftig bedömning av mål, medel och resultat.”¹⁸

Lars Haikola bär i sitt kapitel vittnesbörd om erfarenhet av att leda verksamheter med starka professioner. Han konstaterar något lakoniskt att det ställer särskilda krav på ledarskapet att leda professionella vars inställning till ledning och ledarskap i bästa fall är ointresse och i värsta fall fientlighet. Och han undrar hur man bör leda anställda som har högre kunskap än chefen, inte är lojal mot chefen och vars självsyn är att man vet hur, när och var arbetet bör utföras och därför inte behöver ledning.

Han konstaterar vidare:

”NPM utmärkes av att målen fastställs externt och utvärdering av huruvida målen uppnåtts eller icke sker av externa agenter. Detta innebär att de viktiga mål-medelrågorna flyttar utanför professionsorganisationen och avprofessionaliseras. Tveklöst upplevs detta som ett av de största hoten mot den professionella organisationen”

Styrningsreformerna i staten har inte så lite handlat om att skapa redskap för ett effektivt genomslag av folkviljan såsom den kommer till uttryck i beslut av riksdag och regering, även i professionsstyrda verksamheter. Men måhända har pendeln svängt för långt. Regeringens avisering i budgetpropositionen indikerar en vilja att basera verksamheten i högre grad på professionerna. Även här blir det en balansgång; en balansgång som blivit ytterligare komplicerad i takt med att nya styrformer införts. Lars Haikola skriver: ”Utgångsläget är alltså att ledarskapet inom stora delar av statsförvaltningen kräver att ledaren måste kunna balansera respekten för professionen med linjeorganisationens administrativa krav. Med de förvaltningspolitiska reformer som genomförts följer ytterligare anspänning på balansakten.”

Sektorisering och samverkan

En av tidens trender är att klaga på stuprör och efterlysa fler hängrännor. Kanske har det gått så långt att vi glömt vilken fantastisk funktion stuprören har: utan dem kommer hängrännorna att svämma över!

Det går, som Per Molander skriver i sitt kapitel, inte att invända mot samverkan och samordning; ingen kan gärna vara emot det. Det är inte heller särskilt svårt att hitta exempel på ineffektivitet på grund av otillräcklig samordning mellan olika myndigheter. Som Kockum och Borchers skriver har Statskontoret efterlyst bättre samordning i regeringens styrning av myndigheterna. Helena Asp påvisar i sitt kapitel behovet av bättre samverkan

mellan staten och kommunerna när det gäller etablering av invandrare. Men eftersom samordning är resurskrävande kan den stjäla uppmärksamhet och resurser från en myndighets huvuduppgift. Molander illustrerar i sitt kapitel den intrikata balansgången mellan sektorisering (eller möjligen fragmentering) och samverkan. Sektorisering har både fördelar och nackdelar. Sektorisering avspeglar, som Molander skriver, ett fundamentalt behov av arbetsfördelning och specialisering som finns i all verksamhet.

Anna Fransson visar i sitt kapitel på tre olika exempel på samordning på Försäkringskassans område. Servicekontoren (samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten) är illustrativa på flera sätt. Det finns ett producentperspektiv och ett medborgarperspektiv som krockar. Behövs personliga möten på plats, eller räcker Internettjänster kompletterat med telefonkontakt? Förenklat kan sägas att 2008 års förändringar i Försäkringskassan hade ett producentperspektiv medan 2014 års förändringar hade ett medborgarperspektiv.

Nya gränslinjer mellan offentligt och privat

Avreglering, konkurrensutsättning och privatisering är marknadspräglade ideal som NPM burit med sig in i den förvaltningspolitiska diskussionen. NPM har inspirerat till att öka andelen privata utförare av statlig kärnverksamhet och av välfärdstjänster. Det har ofta motiverats som ett sätt att effektivisera offentlig verksamhet, men med i bilden finns också önskemål om ökat företagande och ökad valfrihet för brukare av offentliga välfärdstjänster.

Att utnyttja privata företag som utförare av offentliga tjänster har dock uppmärksammats i den offentliga debatten, och i budgetpropositionen för 2015 skriver regeringen att den ”vinstjakt som pågår i välfärden måste stoppas. Kommersialiseringen får negativa följder vad gäller likvärdighet, kvalitet, effektivitet, behovsstyrning och öppenhet inom den samlade välfärden. Dagens kommersialisering av välfärden har vidare lett till ett ökat behov av kontroll och granskning i efterhand, något som skapar

resursslöseri och ineffektivitet.” Regeringen ser ett utredningsbehov av frågan om vinster i välfärden: ”Bolag som är verksamma i välfärden ska kunna påvisa att de inte drivs med vinstintresse för att kunna få ta del av offentliga medel. Eventuella överskott ska som huvudregel investeras i den verksamhet där de uppstått.”¹⁹ Regeringen har därför tillsatt en utredning som både ska titta på statlig och kommunal välfärdsverksamhet och som ska lämna ett slutbetänkande under hösten 2016.²⁰

I denna antologi är det främst Helena Asps kapitel som tar upp privata inslag i statlig verksamhet. Inom Arbetsförmedlingen används kompletterande aktörer för flera uppgifter. Tjänster upphandlade av kompletterande aktörer har under de senaste åren främst avsett aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, en tillfällig satsning med jobbcoachning utanför garantierna, etableringslotsar och rehabiliteringstjänster. Som Asp nämner visar utvärderingar att erfarenheterna är blandade, men att problemen i vissa fall är större än fördelarna. Regeringen och Arbetsförmedlingen har bestämt sig för att överge systemet med upphandlade etableringslotsar enligt Lagen om valfrihetsystem (LOV) och i stället anställa lotsar i Arbetsförmedlingen.

Statskontoret har i en aktuell rapport om outsourcing av statlig kärnverksamhet *Att göra eller köpa?* genomlyst möjligheter och svårigheter med utkontraktering.²¹ Metoden väljs ofta av effektiviseringsskäl. Den är ett sätt att utjämna arbetstoppar och innebär en möjlighet att få in expertis som saknas i en myndighet och som inte behövs långsiktigt. Outsourcing innebär emellertid också risker. Arbetsförmedlingens erfarenheter av etableringslotsar är ett sådant exempel som Helene Asp beskriver i sitt kapitel. En lärdom från Arbetsförmedlingen, och som understryks i rapporten *Att göra eller köpa?*, är att myndigheter som outsourcar kärnverksamhet inte kan släppa styrning och uppföljning av verksamheten bara för att man inte längre själv är producent. Det krävs både en skicklig upphandling och noggrann uppföljning för att outsourcingen ska fungera väl.

Till slut

Det förvaltningspolitiska utvecklingsarbete som regeringen påbörjat innebär att flera utredningar står för dörren. En utredning om vinster i välfärden är redan beslutad, och regeringen har aviserat utredningar om en ny styrningsmodell för välfärden och en utvärdering av sektorsvisa analys- och granskningsmyndigheter. Inriktningen av utvecklingsarbetet innebär att regeringen vill skapa en mer tillitsbaserad styrning. Detaljstyrning ska minskas och professionerna ges större utrymme. Upphandlingslagstiftningen ska uppdateras för att ge större möjlighet att ta hänsyn till sociala och miljömässiga förhållanden, utöver rent ekonomiska. Regeringen avser också genomföra en regionreform.²²

Förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete innehåller regelmässigt avvägningar mellan konkurrerande värden. Ibland är det fråga om antingen eller, men oftast är det ett kontinuum. Författarna i denna antologi har på olika sätt belyst några av dessa avvägningar: specialisering eller samordning; administrativt ledarskap eller professionalisering; centralisering eller decentralisering; kontroll eller tillit; inhouse eller outsourcing. Det är sällan något alexanderhugg som i praktiken slutgiltigt löser dessa avvägningknutar för alla statliga verksamheter. En rimlig förväntan på det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet är därför att vi kommer att se förskjutningar i den riktning som regeringen efterfrågar snarare än fullständig omstöpning.

Det finns dock mycket som talar för att det kommande utvecklingsarbetet av förvaltningspolitiken har mycket att vinna på att knyta an till idéer som länge varit grundläggande inom svensk förvaltningspolitik: Det gäller att hitta styrformer och en organisering som innebär att demokratiskt fattade beslut kan implementeras på ett effektivt sätt. I utvecklingsarbetet finns det skäl att basera kommande förslag på praktiska erfarenheter från olika verksamheter och administrativa nivåer eftersom styrningsförutsättningarna inte är identiska i de statliga och kommunala sektorerna.

Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin och Helena Wockelberg (2012) ”The Politics of Public Administration Policy. Explaining and Evaluating Public Performance Management in Sweden.” sid 273-281 i *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 2, årgång 114.

Brante, Thomas m.fl. (2015) *Professionerna i kunskapsamhället*. Malmö: Liber.

Forssell, Anders och Anders Ivarsson Westerberg (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Hall, Patrik (2011) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber förlag.

Holmblad Brunsson, Karin (2005) *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. Lund: Studentlitteratur.

Ivarsson Westerberg, Anders, Ylva Waldemarson och Kjell Österberg (2014) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*. Umeå: Boréa förlag.

Lindgren, Lena (2006) *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Modell, Sven och Anders Grönlund (2006) ”Introduktion och teoretisk översikt” sid. 11-38 i Sven Modell och Anders Grönlund (red.) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

Palme, Olof, mfl. (1985) *Förnyelse och förändring*. Tal vid Verkledningskonferensen i Malmö 23-24 januari 1985. Stockholm: Civildepartementet.

Sahlin, Kerstin (2014) ”Granskningsamhället” sid 34-49 i Magnus Isberg och Ingvar Mattson (red.) *Riksrevisionen tio år*. Stockholm: SNS Förlag.

Statskontoret (2010) *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning*.

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

Sundström, Göran (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Stockholms universitet.

Tarschys, Daniel (1976) "Professioner och beslutsprocesser." s. 153-160 i *Den judiciella, administrativa och privata beslutsprocessen*. Rapport utgiven av Statens råd för samhällsforskning.

Noter

¹ <http://www.dn.se/stories/stories-kultur/den-olonsamma-patienten/>

² Se t.ex. aktuellt temanummer i Organisation & Samhälle (Nr. 2, år 2014) för en belysning.

³ T.ex. Holmblad Brunsson 2005, Sundström 2004, Öberg Ahlbeck

⁴ Modell och Grönlund 2006

⁵ Vol. 2, UO 2, sid. 66

⁶ Finansplanen, sid. 53

⁷ http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/avigsidorna-med-npm-urholkar-tilliten_4284461.svd

⁸ Se Lindgren 2006, Sahlin 2014

⁹ Se Forssell och Ivarsson Westerberg 2014

¹⁰ Hall 2011

¹¹ T.ex. Ivarsson Westerberg m.fl. 2014

¹² Wockelberg 2015

¹³ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/s-vill-ha-borgerligt-stod-om-vinster-i-valfarden/>

¹⁴ Jfr Statskontoret 2010

¹⁵ Palme m.fl. 1985

¹⁶ Finansplanen, s. 53

¹⁷ Brante m.fl. 2015

¹⁸ Tarschys 1976: 159

¹⁹ Finansplanen, sid. 52

²⁰ Dir. 2015:22

²¹ Statskontoret 2015

²² <http://www.dn.se/debatt/ny-regionreform-ska-gora-landstingen-farre-fran-2019/>

Författarpresentationer

Helena Asp är nationalekonom och arbetar som utredare vid Statskontoret. Tidigare har hon arbetat i Regeringskansliet, på olika myndigheter och i kommittéväsendet.

Michael Borchers är civilekonom och arbetar som utredare vid Statskontoret. Tidigare har han arbetat vid en rad olika myndigheter och i flera utredningar. Han var bland annat sekreterare i 2006 års förvaltningskommitté.

Anna Fransson arbetar som utredare på Statskontoret. Hon är nationalekonom och har tidigare varit välfärdsutredare på LO, med inriktning mot socialförsäkringar och inkomstfördelning. Hon har också arbetat i olika offentliga utredningar på socialförsäkringsområdet, bland annat i de två senaste socialförsäkringsutredningarna.

Lars Haikola var universitetskansler och chef för Högskoleverket/Universitetskanslersämbetet 2010 – 2014 och har bland andra akademiska ledarbefattningar även varit rektor för Blekinge Tekniska Högskola. Hans Alma Mater är Lunds universitet där han disputerade i religionsfilosofi 1977.

Gabriella Jansson är fil. dr. i statsvetenskap och utredare på Statskontoret. Hon har bland annat forskat om förvaltningspolitiska förändringar i den offentliga förvaltningen, med ett särskilt fokus på e-förvaltning.

Petter Kockum är statsvetare och arbetar som utredare vid Statskontoret. Han arbetar huvudsakligen med frågor som rör styrning och organisering av statlig verksamhet. Tidigare har han arbetat som konsult på revisions- och rådgivningsföretaget KPMG.

Ingvar Mattson är generaldirektör och chef för Statskontoret. Tidigare var han riksdagstjänsteman i många år i finans- och konstitutionsutskotten. Han är fil. dr. i statsvetenskap.

Per Molander är tekn. dr och generaldirektör för Inspektionen för socialförsäkringen. Han har under tre-fyra decennier sysslat med offentlig styrning både i Sverige och utomlands, bland annat som huvudansvarig för reformeringen av den statliga budgetprocessen under 1990-talet. Han är också författare till flera böcker inom området politisk filosofi.

Helena Wockelberg är fil doktor och universitetslektor i statsvetenskap vid Uppsala universitet där hon forskar om förvaltningspolitik.