

Bilaga 2

Sektorisering och konsolidering

Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning

Daniel Tarschys

Rapport till Statskontoret 13 oktober 2004

Innehåll

1. Vad är sektorisering?

- 1.1 Sektorisering: ett färskt begrepp
- 1.2 Sektoriseringens konceptuella släktingar i samhällsvetenskaplig teori
- 1.3 Stat, ekonomi och samhälle som tårtor: några problem kring sektorsbegreppet

2. Sektorisering och konsolidering i svensk samhällsförvaltning

- 2.1 Drivkrafter till uppspjälkning och sektorisering
- 2.2 Former för integrering och konsolidering
- 2.3 Inomadministrativ uppspjälkning och integrering

3. Kan sektoriseringen motverkas?

- 3.1 Sektoriseringens beståndsdelar
- 3.2 Strategier mot sektorisering
- 3.3 Några avslutande kommentarer

1 Vad är sektorisering?

I sitt första betänkande (SOU 2003:123) diskuterar Ansvarskommittén samhällsförvaltningens sektorisering. Kommittén pekar på att specialisering och professionalisering har varit förutsättningar för det moderna industrisamhällets utveckling, men också på att dessa tendenser kan inverka menligt på den offentliga sektorns förmåga till anpassning och rationell resursfördelning. Många remissinstanser har instämt i kommitténs iakttagelser. Statskontoret har fått i uppdrag att fördjupa diskussionen kring sektoriseringsbegreppet, bl.a. i ett historiskt perspektiv. Föreliggande rapport är ett bidrag till detta arbete.

1.1 Sektorisering: ett färskt begrepp

I förvaltningspolitiskt språkbruk har själva *termen* sektorisering en mycket kort historia. Det förekommer inte i några äldre utredningar om det svenska statsskicket och saknas ännu i Svenska Akademiens Ordbok från 1969. När ordet strax därefter började användas var innebörden i första hand geografisk. Det betecknade framför allt strävanden att etablera ett samlat ansvar för ett knippe samhällsfunktioner inom ett visst territoriellt område.

- Inom sjukvården diskuterades och prövades idén om primärvård med ansvar för hela befolkningen inom en avgränsad geografisk sektor. Principen om ett territoriellt ansvar kom senare att skjutas i bakgrunden när husläkar- eller familjeläkarmodellen lade större vikt vid patientens valfrihet.
- Särskild betydelse fick sektoriseringsmodellen inom psykiatrin, både i Sverige och utomlands. Hos oss genomfördes en sektorisering under 80-talet i kölvattnet på psykiatrireformen. Grundidén var att ett öppenvårdsteam skulle ta hand om all psykiatrisk vård inom ett visst geografiskt område. Man skulle därmed komma närmare den enskilda människan i kommunen och sörja för kontinuitet i kontakterna. Svårigheter med det praktiska genomförandet och med de erforderliga expertkontakterna har lett till att man sedermera alltmer har övergivit sektoriseringsmodellen.

- I kommunerna inleddes ungefär samtidigt en rad försök med lokal demokrati som också byggde på geografisk sektorisering. Genom lokalorganslagen infördes en möjlighet för kommunerna att praktisera närdemokrati. Stadsdelsnämnder och kommundelsnämnder och därmed vidhängande förvaltningar kunde ges ansvar för en samordning av kommunal service. Medan man på många håll baserade försöken på tidigare självständiga eller i övrigt väletablerade kommundelar följde t.ex. Uppsala en mer renodlad sektorsmodell, med geografiska tårtbitar som sträckte sig från centrum till periferin.
- Inom Stockholms läns landsting infördes sjukvårdsområden som på samma vis byggde på tårtbitsformade geografiska zoner.

Med den innebörd sektorisering gavs i dessa strukturreformer, tydligast kanske inom psykiatrin där ordet fick sin mest pregnanta användning, handlade det således inte om en ökad specialisering utan snarare om den raka motsatsen: själva poängen med sektoriseringen var att *överbrygga* klyftor mellan olika förvaltningsområden resp. sociala eller medicinska kompetenser.

1.2 Sektoriseringens konceptuella släktingar i samhällsvetenskaplig teori

Fenomenet sektorisering, i den mening ordet används av Ansvarskommittén, har en avsevärt längre historia i forskning och teoribildning kring samhällets politiska och administrativa struktur, men går där under andra namn.

I samhällsvetenskaplig utvecklingsteori spelar således begrepp som *differentiering*, *specialisering* och *stratifiering* en framskjuten roll. Inom en rad olika discipliner framställs processer av detta slag som avgörande led i samhällsomvandlingen. Det gäller t.ex. nationalekonomin, som åtminstone sedan 1700-talet starkt har betonat sambandet mellan produktionens uppspjälkning och ett ökande välstånd. Hos Adam Smith är den växande arbetsdelningen själva grundförutsättningen för samhällets framåtskri-

dande, vilket fastslås redan i den första meningen *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776):

The greatest improvement in the productive powers of labour, and the greater part of the skill, dexterity, and judgement with which it is any where directed, or applied, seem to have been the effects of the division of labour.

Berömd är också Smiths beskrivning av den ökade effektivitet som inträder när spiktillverkningen delas upp i flera olika led. I en annan bekant framställning visade David Ricardo att arbetsfördelning och utbyte mellan England och Portugal kunde vara fördelaktiga även om det förra landet var mer effektivt i sin produktion av den produkt som avyttrades. Hos båda författarna var slutsatsen att en ökande specialisering i kombination med ökad handel var den främsta drivkraften bakom den ekonomiska tillväxten. En mörkare bild av industrialismens uppspjälkning av produktionen på olika arbetsmoment tonar fram hos den unge Karl Marx, som därur härleder det tillstånd som han kallar människans *Verfremdung* eller främlingskap inför sig själv.

En omfattande teoribildning kring differentiering återfinns också inom sociologisk forskning från mitten av 1800-talet och framåt. Auguste Comte byggde in ett specialiseringselement i sin teori om samhällets framåtskridande ungefär vid samma tid som Charles Darwin utvecklade sin teori om biologisk utveckling genom arternas uppspjälkning och konkurrens. Ett senare centralt bidrag var Émile Durkheims *De la division du travail social* (1893). I Durkheims analys undersöks sambanden mellan social och ekonomisk differentiering och den organiska solidaritet som växer fram i utvecklade samhällen för att reducera osäkerheten och överbrygga klyftorna mellan olika yrkesgrupper och produktiva strukturer. Under 1900-talet utvecklades idéerna om social differentiering vidare av bl.a. Talcott Parsons och Richard Merton, med funktionell och strukturell specialisering som nyckelbegrepp.

Till klassikerna på området hör också Max Weber, vars teorier om byråkratins utveckling starkt betonar specialiseringens betydelse för administrativ effektivitet. De enda aktörer i den

moderna staten som inte behöver särskilda tekniska färdigheter är parlamentarikerna och ministrarna, förklarade Weber.

Organisationernas inneboende tendens till progressiv differentiering är vidare ett centralt tema i litteraturen om de offentliga systemens tillväxt. Några forskare, som Mason Haire, utgår från en biologisk analogi och jämför organisatorisk tillväxt med fysisk celledelning. Andra ser en tendens till en ökad specialisering i högkvarteren, som leder till proportionsförskjutningar i relationen mellan ledningsstruktur och produktion. Paradexemplen kommer från C. Northcote Parkinson och handlar om hur det brittiska Regeringskansliets marin- och kolonialdepartement stadigt växer i omfång allt under det att flottan krymper och kolonierna avvecklas.

Bland samtida differentieringsteoretiker kan nämnas Anthony Giddens och Nicholas Luhmann. Den senare har bl.a. försökt visa hur organisationer söker bemästra en komplex omgivning och därvid själva utvecklar en egen inre komplexitet. Utvecklingen mot "egenkomplexitet" i de olika organisatoriska systemen är intimt förknippad med den osäkerhet som råder i förhållande till omvärlden.

Andra forskare betonar de interna aktörernas egenintressen. I boken *Are government organizations immortal?* (1976) hävdar Herbert Kaufman att processen mot en växande och alltmer specialiserad förvaltning är ett resultat av många små initiativ, som i allt väsentligt är oberoende av varandra. Det finns ingen kalkyl eller samlad plan bakom den interna dynamiken i organisationer, utan det handlar snarare om en process som Kaufman (s. 67) kallar "spontaneous creation":

The incessant, uncontrived division and subdivision of work gives many units their start . . . Observers are prone to attribute these tendencies to the empire-building proclivities of bureaucrats, and there is little doubt that bureaucrats at all levels love to carve out their secure little niches. At the bottom, though, there seems to be a "built-in" thrust that encourages and assists the ever finer division of labor in organizations. Out of that come more organizations, products of a series of developments so small that they are hardly noticed individually as they occur. Collectively, if this hypothesis is valid, these

insignificant changes could transform administrative structures without anyone ever having made a single, major, deliberate decision, to alter them.

Idén om den offentliga tillväxten som väsentligen utbudsstyrd står dock inte oemotsagd. Anthony Downs vidgår i *Inside bureaucracy* (1967) att många initiativ till strukturella innovationer kommer inifrån systemet, men påminner också om att sådana förslag inte godtas av lagstiftande och anslagsfördelande instanser om de inte svarar mot någon form av reell efterfrågan. Marshall W. Meyer, som i *Limits to bureaucratic growth* (1985) försökt testa Kaufmans hypotes empiriskt, finner den ursprungliga formuleringen av teorin alltför svepande.

Resonemang om specialisering har länge utvecklats inom teori-bildningen om ledarskap. Frederick W. Taylors idéer om funktionell arbetsuppdelning förde snart över i reflektioner kring en optimal funktionsseparering av management-funktionen. Den amerikanske organisationsteoretikern Luther Gulick formulerade 1937 en serie teser om hur stora företag borde tillämpa "departmentation". En likartad tanke, lanserad inom General Motors, gick ut på att spjälka upp verksamheten i olika "profit centers", en föregångare till senare tiders resultatenheter och avknoppningar.

En analytisk gren av organisationsläran har anlagt ett diakroniskt perspektiv på företagsstrukturens dynamik. Den amerikanske forskaren Alfred D. Chandler urskilde i *The Visible Hand* (1977) fyra faser i storföretagens utveckling. I ett första skede skaffar sig driftiga industriledare kontroll över stora produktiva resurser. Därefter följer ett konsolideringsskede i vilket olika funktioner spjälkas ut för att nå skalfördelar och bättre kontroll. I den tredje fasen inträder en breddning och differentiering av produktionen, som med tiden leder till svårigheter att bemästra den växande informationsmängden och öppnar vägen för opportunistisk i de vertikala kommunikationerna. I en sista fjärde fas sker därför en divisionalisering, i vilken organisationen splittras i olika självständiga resultatenheter.

Fördelen med divisionalisering har också utvecklats av Oliver Williamson, mest känd som ledande exponent för den s.k. transaktionskostnadsteorin. Enligt denna är marknader lämpliga för vissa typer av verksamheter medan hierarkier är bättre för andra, beroende bl.a. på de varierande möjligheterna till informationshantering och informationskontroll. Fördelen med divisionalisering består enligt Williamson i att toppledningen befrias från många tyngande beslut. Därmed minskar också risken för snedvridningar och suboptimering i resursfördelningen. Den optimala divisionaliseringsprocessen ska enligt Williamsons *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (1975) identifiera separerbara ekonomiska aktiviteter i företaget, tilldela varje sådan enhet en relativt stor självständighet, etablera rutiner för kontroll och ledning av de olika enheternas prestationer, skapa fungerande incitament, leda kassaflödet till de mest lönsamma verksamheterna och etablera former för strategisk ledning.

1.3 Staten, samhället och ekonomin som tårtor: några problem kring sektorsbegreppet

Sektorsbegreppet är platt och spetsigt. Det utpekar något som en del av en större helhet och som omgivet av andra liknande delar. Vid fördjupade överväganden kring det offentliga systemets "sektorisering" kan det finnas skäl att notera några premisser som finns inbyggda i själva den geometriska tankefiguren. Ty de metaforer som vi använder för att få grepp om samhällets gestaltning och förvandling är ju inte oskyldiga. De rymmer många antaganden om egenskaper och inneboende utvecklingstendenser som lätt drar tänkandet i bestämda riktningar.

Bilderna av staten och "det allmänna" har växlat häftigt under historiens lopp. Många av dem betonar härskandeformer och rymmer därmed föreställningar om en naturlig rollfördelning mellan olika aktörer. Idén om staten som ett *skepp* på det oroliga havet förmedlar tanken att allas välfärd av avhängig av en handlingskraftig kapten som får bestämma och en lojal besättning som noga följer hans anvisningar. Martin Luthers "tvåregementslära" om en legitim boskillnad mellan det andliga och det världsliga

styret antyder på liknande vis att det behövs kloka härförare som måste åtlydas. När staten med ett långlivat biologiskt bildspråk beskrivs som en *kropp* eller *organism* följer liknande föreställningar om de olika aktörernas uppgifter. Armar och ben får självfallet inte aspirera på de funktioner som tillkommer huvudet. Andra liknelser som pekar i samma riktning beskriver härskaren som en *lärare* eller en god *familjefader*.

Medan alla dessa bilder legitimerar betydande skillnader i politisk och ekonomisk status dyker det under senmedeltiden och tidig modern tid upp ett knippe av metaforer som i stället banar vägen för idéer om ökad jämlikhet mellan individer och sociala skikt. När samhället framställs som grundat på ett *kontrakt* framtonar bilden av suveräna avtalskontrahenter som utifrån föreställningar om egna och allmänna intressen har förhandlat om sina rättigheter och skyldigheter. När kungamaktens legitimitet på ett likartat sätt baseras på idén om ett härskarkontrakt eller ett villkorat val öppnas också vägen för en närmare diskussion om huruvida olika verkliga eller presumerade avtalsklausuler har följts, liksom om rätten till uppror mot den härskare som missbrukar sina befogenheter.

Medan idén om samhället som en kropp inte tillåter några egentliga ommöbleringar i styrsystemet medger det juridiska bildspråket en mycket större frihet för nya konstruktioner. I botten för den *konstitutionalism* som tar fart under 1700-talet ligger tanken att man vid behov kan skriva ett nytt kontrakt och därmed fritt ändra i uppsättningen av uppdrag och institutioner. Rollfördelningen är följaktligen inte så låst som i de äldre analogierna, och vad som tillkommer *kronan* – en benämning på staten som används långt in på 1900-talet, fast mot slutet mera skämtsamt – är därmed heller inte givet en gång för alla. Det kan tvärtom omförhandlas och omdefinieras genom nya kungaförsäkringar och nya grundlagar.

Sektorstänkandet hämtar sin näring ur en helt annan bildvärld. Här måste man tänka sig samhället som en rund kaka. Ofta föreställer kakan den samlade produktionen mätt i pengar, men även andra storheter kan självfallet analyseras med hjälp av kak-

figuren. Den har blivit något av en standardmodell för statistiska presentationer och är numera är lätt tillgänglig genom olika mjukvaruprogram.

På samma sätt som idén om statskroppen är lånad från anatomin och som kontraktsteorierna härstammar från rättsvetenskapen har sektorsmodellen i de sammanhang som här är relevanta framför allt vuxit fram inom nationalekonomin. Den ekonomiska vetenskapens starka ställning i samtida tänkande är också en av förklaringarna till tankefigurens genomslag i aktuell analys och debatt. Men i den vanliga indelningen av samhället i offentlig och privat sektor finns också reminiscenser av den distinktion mellan *det allmänna* och *det enskilda* som utvecklades under 1800-talet, främst inom filosofi och rättsvetenskap.

Den offentliga sektorn kan vid behov sönderdelas efter huvudmannaskap: statlig sektor, primärkommunal sektor, landstingskommunal sektor. Förvirringen om proportionerna i figuren är betydande, eftersom den offentliga tårtbiten omväxlande används för att beskriva offentlig konsumtion, offentlig sysselsättning, offentlig utgifter eller skattekvot.

Tårtmodellen gör det svårt att fånga gråzoner och överlappningar. När pengar via transfereringar går från den statliga budgeten till privat eller kommunal konsumtion blir detta knepigt att beskriva i sektorstermer. Lika vanskligt blir det att ringa in de många mellanformerna i gränssnittet mellan offentlig och privat verksamhet. Hel- och delägda bolag, stiftelser, privata verksamheter underkastade stark statlig reglering och olika former av partnerskap är alla vanskliga att sektorsklassificera i den normala tårtmodellen.

En särskild komplikation ligger i bildens ytlighet, eller tvådimensionalitet. Den offentliga sektorn blir ett samlingsbegrepp för verksamheter av helt olika slag: reglerande, kontrollerande, stödjande, främjande, bevarande, skyddande, spanande, förhandlande, dömande och tjänstepresterande. Att placera alla dessa aktiviteter bredvid varandra som jämförbara "delsektorer" leder lätt till att viktiga distinktioner försvinner ur synfältet.

När begreppet appliceras på den kommunala verksamheten blir delsektorerna ofta identiska med de olika förvaltningsområdena. Man talar t.ex. om skolektorn, den sociala sektorn och den tekniska sektorn. På ett motsvarande sätt blir de tunga statliga sektorsmyndigheterna sådana rikstäckande verksamheter som riksförsäkringsverket, vägverket och arbetsmarknadsverket. Från lokalnivåns och länsnivåns perspektiv uppfattas dessa sektorer ofta som slutna eller vertikala system eller "stuprör", som sitter fast i sina egna rutiner och tankemodeller och därmed visar svag förmåga till anpassning efter lokala förutsättningar. Sett i det centrala kikarsiktet handlar det däremot om konsekvens, enhetlighet och likvärdiga prestationer över hela landet.

Bilden av de olika statliga departementsområdena och de kommunala förvaltningsområdena som *sektoriella tårbitar* har för-
enklingens uttrycksfullhet och slagkraft, men också dess begrän-
ningar. Den drar uppmärksamheten från det offentliga systemets
flerdimensionalitet i vad avser insatsformer och insatsmetoder.
Den gör inte rättvisa åt tvärsektoriella strukturer och aspekter.
Den framhäver det kvantitativt och ekonomiskt mätbara på be-
kostnad av bl.a. kvalitativa, symboliska och normativa element.

2 **Sektorisering och konsolidering i svensk förvaltningsutveckling**

I ett långt perspektiv har uppspjälkningen i den svenska förvaltningen uppenbarligen tilltagit i den meningen att vi har fått allt fler specialiserade myndigheter. Denna utveckling har accelererat under senare årtionden, men den är varken linjär eller enkelriktad. Från tid till annan har det uppstått motrörelser som efterlyst en mer integrerad och sammanhållen politik på olika områden. I denna del ansluter sig rekommendationerna i Ansvarskommitténs första betänkande till en lång tradition i svensk förvaltningspolitisk debatt.

Förvaltningens uppspjälkning står i nära samband med en ökande differentiering i vetenskapssamhället och i den materiella produktionen. Med en tilltagande administrativ specialisering följer bättre förutsättningar för en hög verkningsgrad i de offentliga insatserna, bl.a. genom ökad professionalism och bättre riktade insatser på olika områden. Samtidigt vidgas den administrativa kontaktytan gentemot medborgare och företag, och även inom förvaltningen växer det fram nya behov av avstämning och samordning. Priset för ökad effektivitet är inte bara en större komplexitet utan också risken för att olika slags sarrationaliteter tar överhanden. Det uppstår allt starkare förnimmelser av att viktiga problem hamnar mellan stolarna och att ingen har kontroll över svåröverskådliga svärmar av bieffekter. Uppspjälkningen är inte enbart en historisk process, utan också en process som inträder när man rör sig uppifrån och ner i alla stora organisationer. Ju högre upp i systemet man befinner sig, dess större blir utrymmet för överblick och vida perspektiv. I de nedre regionerna fokuserar man mera på distinkta uppgifter. Mot denna bakgrund kan man ana en koppling mellan uppspjälkningen och den offentliga sektorns tillväxt.

Även om själva sektoriseringsbegreppet är av sent datum kan reaktioner mot fenomenet sektorisering spåras långt tillbaka i tiden. När de offentliga insatserna uppfattats som splittrade och spretiga har det ofta väckts förslag om motåtgärder i syfte att binda samman och integrera. Det finns därför skäl att notera två

motsatta tendenser i utvecklingen av svensk samhällsförvaltning: å ena sidan en fortskridande differentiering, å andra sidan upprepade försök att motverka de negativa följderna av denna process. I den följande framställningen behandlas först *drivkrafter och modeller för uppspjälkning och sektorisering* och därefter *ansatser till konsolidering och integrering* inom offentliga verksamheten. Det handlar här inte om två på varandra följande epoker utan snarare om två parallellt skönjbara, permanenta tendenser i förvaltningssystemets utveckling. Att generellt tala om pendelsvängningar vore missvisande eftersom de båda förloppen kan pågå samtidigt. Möjligen kan iakttas en skillnad i rytm: medan uppspjälkningen mestadels framstår som en fortlöpande, successiv process uppträder försöken att konsolidera något mera ryckvis, som periodiska reaktioner mot bristande samband i den offentliga verksamheten.

2.1 Drivkrafter till uppspjälkning och sektorisering

När man spanar efter orsaker till förändringar i samhället kan man alltid välja mellan att fästa blicken i fjärran, vid sekulära strukturella förskjutningar och långa utvecklingsförlopp, eller att i stället fokusera på mer närliggande faktorer, såsom särskilda aktörsintentioner, beslut eller "triggering events". Den fortskridande differentieringen i förvaltningen kan knytas såväl till långa vågor i historien som till kortare fluktuationer och modesvängningar i synen på samhällsorganisationen.

Den långsiktiga tendensen till kognitiv och ekonomisk specialisering har redan berörts. En alltmer komplex förvaltning reflekterar, som Luhmann utvecklat, ett alltmer komplext samhälle. Men härutöver kan man också urskilja vissa sega tendenser i samhällsorganisationen som århundrade efter århundrade, årtionde efter årtionde har verkat i sektoriserande riktning. Tre sådana tendenser är (i) ambitionen att delegera, (ii) ambitionen att institutionalisera prioriterade strävanden och (iii) ambitionen att "bygga till", d.v.s. att tackla omdefinierade problem inte genom att riva och ersätta gamla strukturer utan snarare genom att till det bestående organisatoriska systemet föga nya och kom-

plementära organ. Förvaltningens specialisering har därtill främjats av (iv) vissa mer generella förvaltningspolitiska reformtendenser, under senare år särskilt tendensen att låna organisationsprinciper från näringslivet.

- (i) *Delegering*. Ju större makt som finns samlad i mittpunkten av ett politiskt system, dess större efterfrågan på insatser av olika slag möter dess ledning. Detta föder i sin tur lätt till en känsla av överbelastning, ett fenomen som framför allt under 1970- och 80-talen tilldrog sig stort intresse inom statsvetenskapen. I litteraturen om "government overload" och "crisis management" undersöktes de centrala beslutsinstansernas metoder att hantera kraven på många och snabba beslut. Här betonades det varierande utrymme för eftertanke och underlagsinsamling som var disponibelt vid olika slags avgöranden.

Förnimmelsen att det är för mycket att göra, att nya problem ständigt tränger på och att det kortsiktiga skjuter undan det långsiktiga förefaller allmänt utbredd på de politiska kommandobryggorna. Ett vanligt gensvar till detta är att skjuta ifrån sig uppgifter som inte uppfattas som strategiskt viktiga. I svensk politisk praxis kan försök att frigöra det centrala beslutsmaskineriet från hela block av frågor noteras från flera olika epoker.

- (i) En huvudfåra har gått mot *domstolsväsendet*. Inrättandet av Svea Hovrätt 1614, snart följt av ytterligare tre hovrätter (i Jönköping, Åbo och Dorpat) avsåg att befria rådet från en lång serie rättsliga ärenden. När den rättssökande allmänheten ändå envisades med att överklaga hovrätternas domar fick rådet fortsätta att fungera som högre justitierevision. I ett nytt försök att skjuta bort dessa frågor inrättades 1789 Högsta Domstolen. Kvar i Regeringskansliet låg stora sjok av förvaltningsavgöranden, som tog betydande tid i anspråk. Med Regeringsrättens tillkomst 1909 sökte regeringen åter skilja sig från en bred kategori ärenden. Den operativa distinktionen var att "laglighetsfrågor" skulle prövas av regeringsråden medan "lämplighetsfrågor" även framdeles skulle

avgöras av regeringen. Gränsdragningen mellan dessa zoner har emellertid stegvis förskjutits, varvid allt större uppgifter har lagts över på domstolarna.

Under 1900-talet fortsatte avtappningen av regeringsärenden genom inrättande ett antal olika specialdomstolar, ibland i flera plan. På detta sätt försvann från regeringens bord en rad ställningstaganden i enskilda ärenden inom bostadssektorn, försäkringsväsendet, miljöområdet och den statliga arbetsgivarfunktionen. Under senare decennier har floran av specialdomstolar kommit att både ifrågasättas och ansas. Modellen har i några delar också rönt kritik från Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

Ett andra huvudspår har gått i riktning mot den *lokala och regionala nivån*. Efter 1860-talets reformer tog det visserligen bortåt ett sekel innan kommuner och landsting växte ut till stora förvaltningsapparater, men redan tidigt fick de verkställighetsansvar för vissa statliga uppgifter. En distinktion grundlades mellan kommunernas fria och reglerade verksamhet; i den senare rollen skulle de vara statsmaktens agenter. Med den offentliga sektorns stora tillväxt under efterkrigstiden byggdes också den statliga regionala länsnivån ut kraftigt.

Ett tredje huvudflöde har bestått i överföringen av beslutskompetens i utnämningsfrågor och resursvalsfrågor till lägre organ. Den främsta formen för detta har under senare decennier varit en ökande tillämpning av *rambudgetering*. Tidigare detaljindelning av myndighetsanslagen har övergivits till förmån för ökad handlingsfrihet på den administrativa nivån. Inom ramen för sina anslag har myndigheterna i allt större utsträckning getts rätt att själva bestämma organisation, personalstruktur, lokalomfång och lokalisering inom verksamhetsorten. Besvärsträtten i utnämningsfrågor har kraftigt beskurits.

Arbetet med delegering och decentralisering av ärenden från Regeringskansliet har under det senaste halvseket pågått

närmast permanent, bl.a. inom ramen 1947 års decentraliseringsutredning, 1963 års departementsutredning och 1975 års decentraliseringsutredning. Som en följd härav har antalet regeringsärenden sjunkit, efter en kulmen på 1950-talet. Sammantaget har de olika formerna av delegering lett till att en omfattande beslutskompetens vuxit fram utanför Regeringskansliet. Sektoriella instanser har fått en ökad självständighet, och när deras autonoma avgöranden från tid till annan hamnar på kollisionkurs saknas ofta formella befogenheter för regeringen att ingripa.

- (ii) *Institutionalisering*. En viktig mekanism bakom uppspjälkningen utgör den successiva nybildningen av myndigheter, som även om den balanseras av nedläggningar och sammanslagningar leder till en fortlöpande ökning av det totala antalet självständiga enheter.

Varför nybildas myndigheter? Känt är att offentliga utredningar ofta slutar med förslag om någon form av institutionalisering. Detta har ibland ingått i uppdraget, men förefaller väl så ofta vara en tanke som mognat fram inom utredningen under arbetets gång. Klart är att driftiga entreprenörer (eller "intraprenörer") inom det offentliga systemet ofta har spelat en stor roll vid tillkomsten av nya myndigheter.

Att beskriva processen som väsentligen utbudsdriven vore dock missvisande. Nybildningsförslag har, som Anthony Downs påpekat (ovan 1.2), föga utsikter till framgång om de inte också möter en tydlig politisk efterfrågan. Denna efterfrågan kan visserligen också ha varit stimulerad från utbudssidan, men lär inte uppstå ur tomma intet om den inte svarar mot vissa upplevda föreställningar om problem som behöver angripas eller uppgifter som behöver lösas.

Det handlar således i stor utsträckning om den politiska dagordningens dynamik. Det är när beslutsfattarna anser sig stå inför utmaningar som det befintliga offentliga systemet inte kan hantera som förslag om nya institutioner kan få gehör. I vissa sammanhang handlar det mindre om nya problem än om nya inter-

ventionsmetoder, som redan etablerade inrättningar inte anses kapabla att bemästra. Oftare är det emellertid fråga om någon aspekt eller fråga som bedöms ha "fallit mellan stolarna" och därför inte kan anförtros åt någon befintlig myndighet.

Den politiska symboliken är ofta framträdande vid myndighetslanseringar. Att institutionalisera en viss aktivitet eller bevakningsfunktion ger en kraftfull signal om regeringens prioriteringar. Nybildningar är därför vanliga komponenter i större "politiska paket".

Sambandet mellan uppspjälkning och institutionalisering kan beskrivas som dialektiskt i så måtto att det ofta går att iakttä en växelverkan. Å ena sidan har de upplevda brister som leder till beslut om en nybildning ofta att göra med en svag samordning mellan existerande myndigheter. Å andra sidan leder tillkomsten av nya enheter till en ytterligare påspädning av komplexiteten och kommunikationsbehoven i det samlade systemet. Vid inrättande av nya institutioner kan sektorisering således figurera både bland beslutets bevekelsegrunder och bland dess effekter. Orsak och verkan sammanfaller.

- (iii) *Tillbyggnader i stället för ombyggnader.* Något som förstärker uppspjälkningen är de trögheter som finns inbyggda i den "marginalistiska" eller "inkrementalistiska" beslutstekniken. Systemförändringar uppstår genom många små avgöranden och blir i många fall synbara först i efterhand, genom forskningsinsatser eller periodiska större översyner. När reformvåg efter reformvåg sveper in över förvaltningen lagras innovationerna på varandra, och detta leder efter hand till en viss form av administrativ sedimentering. Även om äldre tekniker och prioriteter långsamt skjuts åt sidan finns det också en inneboende konservatism som bidrar till spretighet och oöverskådlighet i den offentliga verksamheten.

En sentida impuls till tillbyggnader har kommit genom förvaltningens internationalisering och europeisering. Även om flertalet tillkommande uppgifter har kunnat lösas inom befintliga strukturer finns också exempel på nybildningar som

tillkommit för att hantera specifika EU-uppgifter, såsom Svenska ESF-rådet på nationell nivå och partnerskapsorgan på regional nivå.

- (iv) *Förvaltningspolitiska reformtendenser.* I den offentliga sektorns organisationsutveckling har man alltid sökt förebilder i andra delar av samhällslivet. Kollegierna utvecklades som världsliga varianter av kyrkans konsilier och konsistorier. 1800-talets enrådighetsverk och byråkratiska strukturer byggde på en befälsordning som visat sig effektiv i militära sammanhang, inte minst i Napoleons segerrika arméer. Under senare decennier har inspirationen framför allt kommit från näringslivet. Dels har många offentliga inrättningar ombildats till företag, dels har nya styrformer och struktureringsprinciper i stor utsträckning influerats från affärsvärlden. Några nyckelord är avreglering, resultatorientering och renodling. De reformer som genomförts i Sverige står i samklang med strävanden i andra länder, inom den breda utvecklingsstrategi som går under namnet "new public management".

Hur denna senaste reformvåg mera exakt har inverkat på den offentliga sektorns funktionssätt är ännu för tidigt att säga. Bilden skärps långsamt genom pågående forskning. Två iakttagelser med relevans för sektoriseringsproblemet kan dock göras.

Den ena är antalet autonoma enheter tydligt ökat genom renodling och avreglering. Dels har ett antal myndigheter som tidigare kombinerat produktions- och tillsynsfunktioner sprängts i flera delar. Dels har avmonopoliseringen medfört ett ökande antal aktörer på flera områden, inte minst de tidigare affärsverkens. I vissa kommuner och landsting har man därtill spjälkat upp beställar- och utförarfunktionerna.

Den andra är att den effektivitetssträvan som ligger inbyggd i mål- och resultatstyrningen kan ha skärpt sektoriseringsproblemet genom att göra myndigheterna mer fixerade vid sina egna prestationer. Förvaltningspolitiska kommissionen

1997 utvecklade ett intressant resonemang kring detta problem som inte fångades upp av regeringen i den påföljande förvaltningspolitiska propositionen. Det finns anledning att återvända till frågan och även i övrigt fördjupa analysen av mål- och resultatstyrningen, som efter femton års utvecklingsarbete och tillämpning förefaller ha gett god avkastning i vissa avseenden men ännu ruvar på många olösta problem.

2.2 Former för integrering och konsolidering

En långsam uppsplätning av förvaltningen i olika myndigheter har fortgått utan något mera påtagligt uppehåll under flera sekler. Ökningen av antalet statliga myndigheter har de under senaste åren hållit sig kring någon handfull per år, men bakom denna nettosiffra döljer sig ett normaltypiskt år bortåt femton nybildade myndigheter och något tiotal nedlagda. Exakta uppgifter om tillskott och avtappning i myndighetsskaran återfinns sedan 1995 i Statskalendern.

Hur kan splittring och sektorisering motverkas? Hur kan förvaltningen bli mer integrerad och därigenom mer slagkraftig? De recept som har lanserats skulle kunna indelas i (1) *horisontella* och (2) *vertikala*. Med horisontella ansatser avses i detta sammanhang försök att stärka sambandet och samarbetet mellan olika förvaltningsenheter och tekniska kompetenser. Det kan ske såväl genom organisatoriska förändringar – fusioner, nätverksbyggande eller uppbyggnad av särskilda samverkansorgan – som genom förbättrad kommunikation och interaktion i det konkreta förvaltningsarbetet. De vertikala ansatserna går ut på en fastare och mer sammanhållen ledning av förvaltningen. Syftet är här att utnyttja den större överblick som kan vinnas på högre nivåer för att se till att resursfördelningen är mer rationell och verksamheten på fältet är mer samstämd, effektiv och riktad mot gemensamma mål.

1. Horisontella recept. Enligt 1700-talets regeringsformer skulle kollegierna "som armarna längs kroppen" sträcka sig till allt det som behövde göras och uträttas i riket. I 1809 års regeringsform

hette det i 47 § att verk och domstolar skulle ”räcka varandra handen”. Detta skedde ibland helt bokstavligt genom olika former av *personalsamband*. När Arvid Falk i Strindbergs *Röda rummet* (1879) efter några turer i den statliga byråkratin slår sig på journalistik som referent i andra kammaren möter han i riksdagen idel bekanta ansikten bland tjänstemännen. Överskrivaren i andra kammaren visar sig vara samma person som han tidigare stött på som kammarförvant i Kansliet för skatternas påläggande och som aktuarie i Kollegiet för utbetalandet av ämbetsmännens löner. Några årtionden tidigare hävdade en utredning om statsförvaltningen att det bland de extraordinarie i verken ”har säkerligen, särdeles i den nyare tiden, *ingen* funnits som icke samtidigt varit inskrifven i flera embetsverk”.³⁶ Även bland de ordinarie tjänstemännen förekom länge dubbelackreditering, bl.a. mellan ämbetsverken och Regeringskansliet.

En annan form av personalsamband har gått ut på att främja kontakterna mellan verken och deras anställda. Många varianter kan noteras. Redan 1634 års regeringsform innehöll föreskrifter om ”*ämbetsmannamöten*”, fast huvudsyftet var här snarast att få kontroll över verksamheten och inskräpa disciplin. Under följande sekler förvandlade de offentliganställdas kraftiga dominans i åtminstone tre av de fyra stånden riksdagen till en mötesplats för statliga funktionärer. Fackliga och professionella organisationer har därefter bidragit till sammanhållning och utbyte av erfarenheter. Under senare decennier har också olika former av myndighetsövergripande personalutbildning och periodiska sammandrag av t.ex. landshövdingar, ambassadörer eller generaldirektörer satts in för att främja inbördes lärande och framväxten av gemensamma referensramar.

Sammanföring av olika funktioner i en och samma myndighet har också en klassisk horisontell metod att överbrygga klyftorna mellan olika typer av kompetenser och verksamhetsinriktningar. Skärskådar man de olika myndigheternas historia finner man att många av dem har uppstått genom *sammanslagningar*. Försvarshögskolan bildades genom en fusion av den tidigare försvars-

³⁶ Underdånigt betänkande angående förändrad organisation af Rikets styrelse- och förvaltningsverk (Stockholm 1959), s. 37. Min kursivering.

högskolan och militärhögskolan, som i sin tur uppstod genom en kombination av krigshögskolan, sjökrigshögskolan och flygkrigshögskolan. Institutet för tillväxtpolitiska studier inrättades 2001 genom en sammanslagning av Statens institut för regionalpolitiska studier, stiftelsen Sveriges tekniska attachéer och en del av Nuteks analysavdelning. Socialstyrelsen tillkom 1968 genom en kombination av dåvarande socialstyrelsen, medicinalstyrelsen och medicinalstyrelsens beredningsnämnd. 1971 omvandlades statens farmaceutiska laboratorium till en särskild läkemedelsavdelning inom socialstyrelsen. Men knappt hade denna process slutförts innan det i stället började ske avspjälkningar. Läke-medelsverket och folkhälsoinstitutet etablerades som självständiga myndigheter. Förloppen illustrerar en vanlig pendelrörelse mellan konsolidering och specialisering.

Den fusionsteknik som tillämpats inom offentlig sektor har ibland lånat förebilder från affärslivet. Affärsverksdelegationen och Statsföretag AB är två exempel på försök att öka sammanhållningen inom en särskild delsektor i gränzonen mellan privat och offentligt. Några myndigheter har funnit det ändamålsenligt att hantera sina kommersiella avläggare genom särskilda holdingbolag.

En tredje teknik att främja horisontell samverkan handlar om att riva *informationshinder* eller att införa nya *informationsrutiner*. Två exempel från den sociala sfären kan anföras:

- Vid ungdomskriminalitet eller andra former av missanpassning anses tidiga förebyggande insatser mycket viktiga. Sådana har emellertid försvårats av att berörda förvaltningar (som polis, skolsköterskor, socialkontor och liknande) ofta inte får kommunicera med varandra eller i varje fall inte sammanför den information som var och en av dem besitter. Detta har lett till en översyn av sekretessbestämmelser och samrådsrutiner.
- Vid förestående vräkningar har de sociala myndigheterna ofta inte varit underrättade om risken för ny hemlöshet. Regler har därför införts om en generell varselplikt för bostadsföretagen innan en vräkning kan verkställas, med krav även på en kvittens från socialtjänsten att underrättelsen har mottagits.

Kollisioner mellan den enskildes anspråk på integritet och de rättsvårdande instansernas chanser att ingripa mot missbruk av olika socialförsäkringar är ett annat klassiskt problem. Även här har tendensen gått i riktning mot en varsam utvidgning av informationsmöjligheterna.

En fjärde metod att motverka sektorisering i betydelsen professionell avskärmning går ut på att *vidga kontaktytorna med det omgivande samhället* och ge olika slags intressenter ett ökat inflytande över verksamheten. Under 1980-talet utvecklades inom ramen för den nya lokalorganslagen flera olika former för brukarmedverkan i kommunala verksamheter. Det handlade bl.a. om att ge föräldrar och elever ett större inflytande över skola och barnomsorg och att lyssna på de boende och anhöriga inom äldre- och handikappomsorgen.

I statliga myndigheter har styrelser, råd och tidigare även fullmäktige använts i liknande syften. När Kungl. Vattenfallsstyrelsen 1909 försågs med ett fullmäktigeorgan var det uttalade motivet att ge den statliga förvaltningen impulser från näringslivet. I de lekmanorgan som senare konstruerats har det också handlat om att ge insyn och påverkansmöjligheter åt berörda partsintressen. Nära detta syfte har legat förhoppningen om ökad acceptans och legitimitet. I en del fall kan själva sjösättningen av ett nytt offentligt organ ha underlättats av att de intressen som medverkat vid tillkomsten fått löften om fortsatt insyn och tillsyn. Inom EU spelar det s.k. kommittologi-systemet en liknande roll; möjligheten för medlemsländernas regeringar att via sina utsedda ombud öva en viss kontroll över beslutsfattandet underlättar ofta Rådets beslut om kompetensöverföring till Kommissionen.

Utöver den intressebevakning som finns inbyggd i själva styrelsekonstruktionen har emellertid också andra överväganden spelat in vid utvecklingen av denna institution. Ett framträdande uppspjälkningsproblem handlar om farhågan att snäva professionella kårer ska ta kommandot över beslutsfattandet inom olika områden. Problemet fångas väl i den gamla sentensen att "krig är alltför allvarligt för att överlåtas åt generaler". Även i fråga om

andra, mera civila verksamheter finner man det ofta ändamåls-
enligt att inte låta berörda yrkesgrupper fatta alla beslut på egen
hand. Att tillföra "lekmannaomdöme" genom representation för
det allmänna intresset (eller "allmänrepresentanter") blir då en
metod för att garantera vidare överväganden och ett breddat
beslutsunderlag. Brutalare uttryckt ska "fackidioterna" inte läm-
nas ensamma utan omgärdas av omdömesgilla personer som i
sällsynta fall förutsätts dra i nödbromsen men som långt oftare
kan öva en subtil påverkan genom att ställa försynta frågor.

Utformningen av styrelser har ofta vägletts av en önskan att låta
berörda intressen slita sina tvister på egen hand, utan att belasta
högre instanser. Den institutionella design som tillämpats har
därför haft ett nära samband med önskemålet om avlastning
genom delegering och decentralisering.

Lekmannaorgan har kommit och gått på flera områden. En del av
dem har med tiden uppfattats som hindersamma för ett rationellt
förvaltningsarbete och därmed antingen skjutits i bakgrunden
eller helt avvecklats, såsom flera länsnämnder. Exempel på fält
där professionella överväganden och tjänstemannaavgöranden
har kommit att spela en allt större roll är taxeringsväsendet och
socialförsäkringssystemet.

2. *Vertikala recept.* En andra reformlinje har gått ut på att stärka
regeringens kapacitet att styra och samordna förvaltningen i syfte
att nå ökad konsekvens, synergi och slagkraft i de offentliga
insatserna.

Strävanden i denna riktning kan beläggas från äldsta tider, allt i
från Gustaf Wasas försök att staga upp den mjuka statsmakten till
Axel Oxenstiernas metodiska institutionsbygge och kontrollpoli-
tik. Ingentenda hade någon tanke på att en självständig förvaltning
skulle vara ett mål att eftersträva. När en viss klyvning under
1700-talet ändå uppstod mellan rådet och kollegierna var det
mera *by default* än *by design*, även om 1720 års beslut att av-
veckla personalunionen mellan de båda nivåerna spelade en viss

roll i sammanhanget.³⁷ Johan Liljencrantz, till gagnet Gustaf III:s finansminister, drev kravet på en tydligare koncentration och individualisering av ansvaret för de olika förvaltningsgrenarna. Samma tanke återkom ofta i diskussionerna kring 1809 års regeringsform.

Enligt en dominerande uppfattning i 1800-talets förvaltningsutredningar var dualismen mellan regering och myndigheter snarast en defekt som borde åtgärdas. Vid 1817–18 års riksdag uttalade sig särskilda utskottet för en mer enhetlig statsförvaltning, med ministrar som ansvariga chefer. Ett liknande förslag presenterades också av 1819 års kommitté för styrelseverkens reglering. Särskilda utskottet vid den påföljande riksdagen 1823 fortsatte att plädera för starkare ledning och kontroll i förvaltningen. Det stötte emellertid på patrull, och vid den departementalreform som antogs 1840 var idén om ett klart förmanskap över de olika förvaltningssektorerna något urvattnad.

Ansträngningarna att stärka regeringens ställning fortsatte dock i olika former. 1849 infördes en rätt för dess ledamöter att närvara och yttra sig vid sessionerna i underlydande förvaltningsverk. Rätten lär bara ha använts vid ett enda tillfälle. Vid 1856–58 års riksdag föreslog ständerna att ämbetsverken skulle inrangeras som avdelningar under departementen. 1859 års betänkande om en förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk nöjde sig med att föreslå samlokalisering. Det förslaget återkom för sista gången 1912 i ett betänkande från de s.k. Departementalkommittéerna, som dock mötte kraftig moteld.

Behovet av ett fastare och mer samlat grepp om politiken på de olika områdena har också återopats vid praktiskt taget varje reform av departementsindelningen, liksom vid inrättandet av många nya ämbetsverk. Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform tilldrog sig lednings- och förvaltningsfrågorna mycket ringa uppmärksamhet, men strax därefter började de åter komma i fokus. Den administrativa vegetationen hade tätat till följd av kommunsektorns expansion, nya planeringssystem, en alltmer

³⁷ Utvecklingen belyses i en kommande avhandling av Catrin Andersson, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

ambitiös regional samordning och en växande professionalisering inom de olika förvaltningsgrenarna. Till detta kom svenska ekon av en internationell debatt om det moderna samhällets "ungovernability" eller ostyrbarhet.

Styrningsfrågorna behandlades i betänkanden av förvaltningsutredningen (SOU 1983:39), verksledningskommittén (1985:40) och förvaltningspolitiska kommissionen (1997:57). I det förstnämnda konstaterades att det inte fanns några väsentliga konstitutionella hinder för en fastare styrning av förvaltningen, bortsett från de inskränkningar som gällde lagtillämpning och myndighetsutövning gentemot enskild eller kommun. Det kunde på många områden dock finnas andra skäl att avstå från centralstyrning, och förvaltningsutredningen rekommenderade en differentierad ansats. Verksledningskommittén tog mera resolut ställning för en aktivare styrning från regeringens sida, vilket avspeglades i 1987 års verksledningsbeslut och principbeslutet om mål- och resultatstyrning följande år. Erfarenheterna av den nya tekniken granskades av förvaltningspolitiska kommissionen, som fann flera svagheter i den etablerade modellen för mål- och resultatstyrning. Kommissionens förslag om en bred översyn fick dock inget gehör hos regering och riksdag.

Metodutvecklingen under de senaste tio åren har snarare följt de riktlinjer som dragits upp i den nya budgetlagen. Mål- och resultatstyrningen har tagit sikte på förstärka de politiska impulserna till förvaltningen och samtidigt rikta större uppmärksamhet mot verksamhetens effekter och utfall.

2.3 Inomadministrativ uppspjälkning och integrering

Att nya myndigheter bildas är ett tydligt uttryck för differentiering i det offentliga systemet, men all differentiering manifesteras inte genom förändringar i det yttre administrativa ramverket. Uppspjälkning sker också *inom* de olika organisationerna, särskilt när de växer. Stora offentliga organisationer uppvisar rikt förgrenade organigram, ofta med en kombination av en funktio-

nell differentiering och två eller tre territoriella nivåer. När den offentliga sektorn i dag framstår som starkt sektoriserad handlar det inte enbart om myndigheternas mångfald utan också om de många enheterna inom en och samma organisation.

Den tidiga kollegiala myndighetsorganisationen utmärktes av en mycket låg grad av arbetsfördelning. Alla ledamöter var i princip ansvariga för alla ärenden, vilket gjorde att besluten måste fattas vid långa sessioner. Eftersom närvaron i verken lämnade en del övrigt att önska – många av ledamöterna hade också annan offentlig och privat sysselsättning – kunde hanteringen lätt dra ut på tiden. Klagomål över långsamheten i kollegiernas arbete var ett ständigt återkommande tema i den politiska debatten, från 1600-talet till det tidiga 1800-talet.

I början av denna period fanns inga andra remedier mot förvaltningens seghet än de skarpa admonitioner från uppdragsgivaren varmed t.ex. 1634 års regeringsform är pepprad. Under 1700-talet började man emellertid spana efter andra lösningar. Nu kom byråindelningen och det individuella chefsansvaret på modet. Utländska reformer iakttogs med intresse. Skulle kanske rådet ombildas till en svensk "ministère"? Skulle dess medlemmar få rollen av ministrar? Skulle kansliet eller kanske hela statsförvaltningen indelas i ministerier eller departement? Sådana frågor var på tapeten under ett drygt halvsekel innan de kom att regleras genom 1840 års departementalreform.

Vad som då indelades i departement var inte vad vi i dag kallar Regeringskansliet utan hela den statliga förvaltningen. Tidstypiskt stannade man vid sju departement: två militära, ett finansdepartement, ett justitiedepartement, ett ecklesiastikdepartement, ett utrikesdepartement och så ett civildepartement för allt annat. Det mer konservativa Schweiz, som fick sin regeringsstruktur ungefär samtidigt, har ända in i våra dagar bevarat just sju departement och sju ministrar i den federala regeringen, medan andra länder liksom Sverige gradvis har infört en starkare differentiering.

Alla statliga ämbetsverk ingick 1840 i departementen. Vad som i dag kallas departement kallades ursprungligen "departementens kansliexpeditioner" och sysselsatte under större delen av 1800-talet totalt färre än hundra tjänstemän. Vid tiden för departementsreformen var endast justitiedepartementets kansliexpedition byråindelad, men den ordningen infördes successivt även i de andra departementen. I linje med de alltmer omhuldade tankarna om klara hierarkier och tydlig ansvarsfördelning växte intresset för intern specialisering inom statliga myndigheter. Det kollegiala idealet trängdes tillbaka av enrådighetsprincipen, och cheferna omgavs allt oftare av souschefer och byråchefer.

Svängde sedan pendeln under 1900-talet tillbaka i riktning mot ett mera kollektivt beslutsfattande inom förvaltningen? Några omständigheter kan tyckas peka i den riktningen.

För det första fick vi, med början i affärsverken, under det förra århundradet alltfler statliga myndigheter som utrustades med lekmannastyrelser, fullmäktige eller andra rådgivande organ. Modellen slog igenom starkt efter andra världskriget och fortplantade sig då även till den regionala nivån genom de olika länsnämnderna och den kollektiva länsstyrelsen. Styrelsernas sammansättning och befogenheter har under senare decennier begrundats av flera olika utredningar, alltifrån förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) via verksledningskommittén (SOU 1985:40) till verksförordningsutredningen (2004:23).

För det andra försköts tyngdpunkten i den offentliga verksamheten särskilt under efterkrigstiden alltmer mot kommuner och landsting, där förvaltningen ursprungligen var en verkställande gren som var tydligt var underordnad de valda förtroendeorganen. Vad som i dag kallas kommunalråd kunde i en medelstor svensk stad för femtio år sedan i stället heta "drätselkammarens verkställande ledamot". I kommunallagen var de olika kategorierna av kommunalanställda länge helt osynliga, även under den epok då de utgjorde den snabbast växande yrkesgruppen i svensk ekonomi.

Men trots alla dessa styrelser är svaret på den ställda frågan ändå ett tydligt nej. Den hierarkiska, funktionsindelade organisationen har inte trängts tillbaka under 1900-talet, utan snarare fortsatt att vinna terräng. Verksamhetens fortsatta expansion och växande komplexitet har lett till att allt flera avgöranden i praktiken kommit att fattas inte av styrelser och nämnder utan av anställda tjänstemän inom myndigheter och förvaltningar. Med ett ökande kunskapsinnehåll i den offentliga verksamheten har professionalism och expertis kommit att bli alltmer centrala i arbetet, och förgreningen av de kunskapsstunga organisationerna i alltfler specialiserade enheter har fortgått utan tydliga återslag. Även för de avgöranden som fortsatt kunnat träffas i förtroendevalda nämnder och styrelser har den allt högre utbildningsnivån hos tjänstemannakåren kommit att ge de föredragande experterna en allt viktigare roll som pedagogiska uttolkare av lagstiftningen, de statliga myndigheternas föreskrifter och kunskapsutvecklingen inom olika yrkeskårer.

Eftersom den kommunala sektorn är den del av samhällsförvaltningen som genomgått den snabbaste tillväxten under det senare halvsekle är det inte minst här som sektoriseringen av olika förvaltningar kan iakttas, i större kommuner ofta med en såväl funktionell som territoriell skiktning. Det är också här som det bristande sambandet mellan olika insatser framstått som mest påtagligt. Flera lokaldemokratiska reformrörelser under senare decennier kan tolkas som försök att överbrygga klyftorna mellan olika förvaltningar. Hit hör i en första våg tillkomsten av nämnder med tvärsektoriellt ansvar för en rad olika kommunala funktioner, inklusive den fysiska infrastrukturen. I en andra våg bildades på många håll nämnder med syfte att samordna åtgärder riktade mot särskilda generationsgrupper, såsom barn och ungdomar eller äldre. Sådana omorganisationer hade ett samband med växtvärk inom den sociala sektorn men också med ambitionen att sammanföra aktiviteter med en och samma målgrupp. I en tredje våg klövs verksamheten på vissa håll i s.k. beställar- och utförarnämnder. Med dessa modeller kunde man här och var förvirra allmänheten med upp till fyra olika organisatoriska indelningsgrunder: en funktionell, en territoriell, en generationell och en kommersiell.

Att den inomorganisatoriska mångfalden lett till nya samordningsproblem är tydligt, och flera stråk i förvaltningsutvecklingen under senare år kan tolkas som försök att samla styrkorna bättre och att överbygga klyftor inom organisationer som uppfattas som alltför splittrade och spretande åt olika håll. Åtgärder i denna riktning spänner över ett stort register, från "branding" och investeringar i "corporate identity" till verksgemensamma samlingar, personalutbildning och övningar i syfte att främja samverkan och "networking" inom och mellan olika enheter. Kontorslandskapet är en sinnebild för sådana strävanden, den externa konferensen ett annat, verkstidskriften en tredje. Hemsidan och intranätet har öppnat nya arenor för kontakter både utåt och inåt. Många varianter av modern organisationsdesign har också som delsyften att bryta sektorsgränser och främja målinriktad samverkan mellan olika specialiteter. Hit hör projektmodellen och matrisorganisationen.

3 Kan sektoriseringen motverkas?

3.1 Sektoriseringens beståndsdelar

Ansvarskommittén har fått en positiv respons på sina synpunkter på samhällsorganisationens sektorisering. Bland tjugotalet instanser som enligt remissammanställningen har instämt med utredningen i denna del återfinns såväl centrala myndigheter som länsstyrelser, landsting och kommuner. Gensvaret tyder på att man har påtalat en komplikation som uppfattas som väsentlig.

Men vari består egentligen problemet? Här går vittnesbörden något isär. Vanliga teman är att resurser snedfördelas, att olika enheters perspektiv är för snäva och att sambandet mellan skilda insatser är för svagt, men på denna bas går det att bygga upp flera olika partiella diagnoser av sektoriseringsproblemet.

- (1) En tankegång går ut på att alltför många instanser arbetar med samma uppgifter. Det råder vad som på flera discipliners språk kallas *redundans*, d.v.s. ett överflöd av aktörer. Inom hierarkier kallas detta dubbelarbete och uppfattas där vanligen som ett uttryck för svag ledning, bristfällig arbetsfördelning och felanvända resurser. Det är dock värt att notera att precis samma fenomen på marknader kallas konkurrens och där tillskrivs en rad goda egenskaper. Om det på marknaden enbart finns enhet som utför en uppgift föreligger ett monopol som ofta implicerar låg utvecklingsförmåga och skyddad prissättning, medan redundansen däremot anses ha en rad positiva effekter såsom effektivitetstryck och innovationsbenägenhet inom produktionen liksom valfrihet och lägre kostnader för kunder och klienter.
- (2) En annan invändning handlar om att den organisatoriska splittringen leder till *fragmenterade, i värsta fall sinsemellan motverkande insatser*. Den ena handen vet inte vad den andra gör, och interventionerna spretar därför åt olika håll. När gatan den ena veckan grävs upp av vattenverket, nästa vecka av elbolaget, den tredje veckan av kabelleverantören

och slutligen av gatukontoret frågar sig de boende varför inte aktörerna kan samordna sina operationer.

- (3) En tredje typ av problem gäller *uppgifter som faller mellan stolarna* när varje myndighet följer sitt eget program. Samhällsförvaltningen bygger på väl avgränsade ansvarsområden. Även om detta har sina klara fördelar för målriktning och effektivitet inom varje enskilt område blir resultatet lätt att helheten går förlorad. Ett känt problem inom socialtjänsten med omnejd är att svårigheten att organisera åtgärder för "multiproblemklienter". Samma utmaning återfinns inom sjukvården, där klinikgränserna lätt utvecklas till barriärer.
- (4) En fjärde, besläktad svaghet i en starkt sektoriserad samhällsförvaltning är tendensen till *suboptimering* när varje enhet följer sin egen särkvalitet. Fenomenet kan iakttagas på många olika nivåer (se härom bl.a. riksdagens revisorer i 1997/98:RR10 och försvarsutskottet i 2000/01:Fö3), men har blivit särskilt uppmärksammat i snittytan mellan socialförsäkringssystemet och olika vårdinsatser. Risken för suboptimering ökar när olika huvudmän är involverade, men även i verksamheter som bedrivs under en och samma administrativa hatt finns många belägg på en ekonomiskt irrationell resursanvändning.
- (5) En femte serie relaterade klagomål gäller *krångel, tidsutdräkt och svåröverskådlighet*. I en högspecialiserad förvaltning kräver många avgöranden samarbete mellan flera olika enheter eller specialister. Utöver från den väntetid som kan uppstå genom arbetsanshopning hos enskilda befattningshavare tillkommer därmed ytterligare tidsåtgång för kommunikering, delningar, remisser och liknande. Utifrån sett förefaller de flesta administrativa rutiner och verksamheter krångliga, svåröverskådliga och överdrivet omständliga. Tränger man in i de intentioner som finns bakom olika etablerade procedurer upptäcker man ofta sofistikerade och respektabla överväganden, men för det stora flertalet utomstående betraktare som inte har någon särskild anledning att

sätta sig in i bevekelsegrunderna till valda administrativa tekniker framstår byråkratin inom de olika områdena vanligen som överdriven och uppblåst.

- (6) Ett sjätte sektoriseringsproblem handlar om att volymen av *tvärstyrning* har blivit så omfattande att den riskerar att tränga undan den tid som myndigheterna har att arbeta med sina kärnuppgifter. Med tvärstyrning avses i detta sammanhang krav som riksdag och regering ställer på alla organisatoriska enheter antingen inom hela den offentliga sektorn eller hela samhället, såsom ansträngningar att främja jämställdhet, mångfald eller bättre miljö. Tvärstyrningen stöds ofta av särskilda ombudsmännenämnden, sektoriella myndigheter eller specialenheter inom departementen, ibland med förankring hos ett särskilt statsråd med tvärstyrningsansvar i sin titel. Särskild tyngd kan ibland uppnås genom att samordningsfunktionen placeras i statsrådsberedningen. En inventering av tvärstyrningen (ESV 2003:30) har nyligen identifierat ett dussintal olika horisontella krav som ställs inom statsförvaltningen.

Finns det flera sidor av sektoriseringen som återstår att ringa in? Säkert. Vad som här presenterats är enbart en översikt i korta, telegrafiska notiser. Men den bör räcka till för att visa att sektorisering är en sammansatt företeelse och att vissa av dess sidor har en stark koppling till konstitutiva särdrag såväl i *stora organisationer* i allmänhet som i *hierarkiskt organiserade organisationer* i synnerhet.

3.2 Strategier mot sektorisering

Förnimmelsen av en alltför stark sektorisering inom samhällsförvaltningen är som vi sett inte enbart någon sentida företeelse. Problemet har påtalats vid många tillfällen, och en rad grepp har också prövats för att stärka sambandet och sammanhållningen i det offentliga systemet. De strategier som testats inom själva förvaltningen skulle kunna skiktas i tre olika nivåer:

(i) åtgärder uppifrån, (ii) horisontella åtgärder och (iii) åtgärder nerifrån. Därtill kommer en fjärde kategori av åtgärder som vid-

tagits utanför det administrativa systemet i syfte att (iv) vidga och fördjupa kunskapsunderlaget för offentliga insatser.

Den uppifrånriktade strategin syftar till *recentralisering* eller *effektivare central styrning*. Det handlar här om att nå ökad slagkraft, effektivitet, konsistens, konsekvens och kontinuitet i verksamheten genom en bättre ledningsstruktur. Motiv av detta slag har ofta figurerat vid sammanslagningar och nybildningar av olika departement, liksom vid samtliga större strukturförändringar på regeringsnivån, från departementalreformen 1840 till tillkomsten av det sammanhållna Regeringskansliet 1997.

Utöver strukturförändringar har även andra metoder prövats. Under 70-talet påbörjades utvecklingen av en systematisk chefspolitik, som därefter fick mer pregnanta former genom 1987 års verksledningsbeslut. Den mål- och resultatstyrning som inleddes genom ett riksdagsbeslut 1988 har också syftat till en uppstramning av Regeringskansliets ledningskapacitet. I denna metod har med tiden infogats en s.k. resultatdialog, d.v.s. ett årligt samtal mellan departement och myndigheter om organisationsproblem och verksamhetens utfall.

En speciell form av centralisering utgör återtagande av delegerade funktioner eller insättande av speciella centrala samordningsfunktioner för olika frågor. Tvärdepartementala arbetsgrupper utnyttjas ibland för detta syfte. När en insats ska ges särskild politisk tyngd tillämpas tekniken att tillsätta en speciell statssekreteraregrupp. Det senaste exemplet är den som näringslivsministern initierat för att möta hotet mot Saab i Trollhättan.

Att gränserna mellan politik och förvaltning är flytande och att regeringen gärna söker ta ett fastare grepp om insatser som tilldrar sig stor uppmärksamhet illustreras också av att departementen ibland ges verkställighetsansvar för större sammanhållna satsningar. Hanteringen av större förvaltningsuppgifter på departementsnivå är emellertid långtifrån problemfri, och konstitutionsutskottet har efter sin granskning av arbetet med den första s.k. Östersjömiljarden varnat för denna strategi.

Den horisontella tekniken går ut på att stärka sambandet mellan olika insatser i verkställighetsledet. Det kan ske genom struktur-reformer, såsom fusioner (se ovan avsnitt 2.2), men också genom etablerande av olika former för tvärgående samordning.

När nya myndigheter startas genom sammanslagning av gamla enheter är syftet ofta att nå ökad slagkraft genom bättre sammanhållna och avvägda insatser. Sjösättningen ger också tillfälle till en stark politisk markering. Ett aktuellt exempel är USAs ny-startade Department of Homeland Security, som avses koordinera och förstärka en rad tidigare bedrivna verksamheter.

Andra åtgärder går ut på att förbättra kommunikationen och kontakterna mellan organ som behöver samordna sin verksamhet. Inom Regeringskansliet finns en rad rutiner och mekanismer för detta, t.ex. delningsinstitutet och mer fokuserade former av gemensam beredning. En mängd mer eller mindre permanenta samrådsorgan i förvaltningen med företrädare för olika myndigheter har till uppgift att överbrygga informationsklyftor och förbättra underlaget för enskilda eller gemensamma insatser. På regional nivå handlar det i stor utsträckning om kontakter mellan statliga och kommunala organ.

Horisontell samordning sker också genom organ som går under andra etiketter. Många verksamhetsstyrelser fungerar således i praktiken bl.a. som forum för samråd mellan berörda intressenter. En liknande funktion fyller ibland myndighetsövergripande personalutvecklingsinsatser, som medför att tjänstemän från olika verksamhetsområden får tillfälle att vidga sina horisonter.

Särskilda problem uppstår när penningflöden tillhörande olika politiska nivåer behöver samordnas för att nå effektivitetsvinster. Medan engångsreformer i ansvarsfördelningen kan hanteras genom skatteväxling och transfereringar är det svårare att organisera ett löpande samarbete som bygger på ett fortsatt delat ansvar i kombination med individuellt prövade resursinsatser. Ett exempel är den sedan länge observerade suboptimering som består i att socialförsäkringssystemet har stora utgifter för personer som p.g.a. flaskhalsar i sjukvården tvingas vänta länge på behandling

och rehabiliteringsinsatser. En rad försök har gjorts att tackla detta problem genom s.k. finansiell samordning (finsam), men dessa har inte sällan kolliderat med olikartade fördelningsprinciper inom de skilda systemen.

När sektoriseringen betraktas från medborgarnas och företagens synvinkel handlar diagnoserna och lamentationerna mestadels om krångel, tidsutdräkt, oöverskådlighet och obegriplighet, ibland också om översåtlighet. Vad som efterfrågas är enkelhet, snabbhet, tydlighet och mindre byråkrati. Inte så sällan döljer klagomålen mot *formen* dock snarare ett missnöje med själva *innehållet* i den statliga regleringen, särskilt i den del som den föreskriver pålagor och förpliktelser.

Periodiska försök att villfara önskemålen om förenkling kan be-
läggas från olika skeden. Gunnar Danielsson, konsultativt stats-
råd 1944–1952, hade i uppdrag att ta itu med ”krångel-Sverige”.
Under de borgerliga regeringarna 1976–82 arbetade ett antal ut-
redningar med byråkratifrågor, och folkpartiregeringen avgav en
samlad proposition (1978/79:111) med förslag mot ”krångel och
onödig byråkrati”. I den nya förvaltningspolitik som tog form
under civilminister Bo Holmberg betonades vikten av att ersätta
överhetskultur med servicekultur. Företagens särskilda problem
har bearbetats av en serie olika insatsstyrkor, alltifrån 1970-talets
delegation för företagens uppgiftslämnande till 1990-talets
Simplex-grupp. Den senare är numera inrangerad i en av närings-
departementets sakenheter.

Framgångarna i dessa ansträngningar får nog betecknas som rätt
begränsade. Praktiskt taget alla förenklingsförsök stöter på
patrull hos politikansvariga instanser, som ofta övertygande kan
visa att komplexiteten i de olika regelsystemen har sin grund i
noggranna överväganden. Förenklingsförsöken hämmas också av
aspektrikedomen i modernt förvaltningsarbete, som hänger sam-
man med den avancerade professionalism och den högt kvalifi-
cerade expertis som numera har utvecklats inom olika områden.

Motgångarna i *förenklingsarbetet* har ökat intresset för det alter-
nativ som består i förbättrad *samhällsinformation och vägled-*

ning. Om komplexiteten åtminstone i långa stycken är oundviklig aktualiseras i stället behovet av "lotshjälp" för enskilda och företag.

Enskilda myndigheter som har att hantera svåröverskådliga regelverk har gjort stora insatser för att bistå sina kunder eller klienter genom satsningar på information och upplysning, inte minst via internet. Ett samlat arbete pågår för att främja utvecklingen av 24-timmarmyndigheten, eller vad som i internationella sammanhang kallas "e-government".

Men i många fall handlar det inte bara om en enda myndighets regelverk, utan om det svåröverblickbara samspelet mellan flera olika normsystem. Mötet med många specialiserade instanser leder ständigt till konfrontationer med tjänstemän som hänvisar vidare. Just den krångelförnimmelsen blir lätt en reaktion mot samhällsorganisationens överdrivna sektorisering: den enskilde jagas från telefonväxel till telefonväxel, där budskapet entonigt är att "just nu är det många som ringer till oss, men du behåller din plats i kön".

Strukturell administrativ komplexitet och möten med många olika myndigheter föder behov av mellanhänder, som kan hjälpa den enskilde att hitta rätt. Denna typ av tjänster har utvecklats i många länder, mestadels inom den privata sektorn. Patentbyråer, advokater och revisorer är yrkesgrupper som ger lotshjälp inom olika sektorer. Vissa myndigheter avses också fylla dessa funktioner, t.ex. Invest in Sweden Agency (ISA) som söker bistå utländska företag med kontakter i det svenska systemet. Idealet om en "one-stop-shop" må vara svårt att uppnå, men redan strävanden i denna riktning kan göra stor nytta.

En fjärde viktig strategi för att neutralisera de negativa verkningarna av en alltför stark sektorisering går ut på att stimulera *extern policy-analys*. Det handlar om en forskning kring de olika policy-områdena som inte låter sig begränsas av snäva myndighetsgränser. I denna typ av kunskapssökande kan strålkastarljuset spela över domäner som inte är bestämda en gång för alla utan som i stället kan modifieras av forskarna själva. Därmed ökar

möjligheten att identifiera nya problem och att fånga upp de samlade effekterna och bieffekterna av flera olika sektorerers insatser. Detta bidrar i sin tur till att modifiera den politiska dagordningen, d.v.s. bedömningen av vad som är viktigt och mindre viktigt, vilket kan leda till omprövning och nydirigering av den offentliga politiken.

Forskning av detta slag bedrivs vid universiteten liksom vid sektoriella forsknings- och utredningsinstitut, till stora delar med finansiering från fonder och forskningsråd med breda mandat. I någon utsträckning kan den också bedrivas på basis av myndighetsbeställningar, men här finns risker för att sektorsgränserna skapar olyckliga restriktioner.

Vill man motverka sektorisering är det därför angeläget att inte låsa in alltför stora forskningsresurser inom snäva sektorsramar. Men perspektivet kan också vidgas till den samlade informationsförsörjningen om den offentliga sektorns insatser. En stor del av det återflöde av kunskaper som når beslutsfattarna består av myndigheternas egen rapportering. Här finns självfallet viktig information, men väl så viktigt är det att det också kommer fram balanserande underrättelser från andra källor. I den mån som sektoriseringen har lett till snedvridningar i den offentliga resursfördelningen är det mer sannolikt att sådana problem påtalas av oberoende analytiker än av de verksamhetsansvariga. Det krävs därför en god balans mellan externa och interna komponenter i återkopplingen från offentlig verksamhet. En alltför stark dominans av inifrån-information kan förstärka den tendens till beslutsfattande i inre kretsar som ibland går under namnet "järntrianglar" (i internationell litteratur även *groupthink*, *woolly networks* och *epistemic communities*).

3.3 Några avslutande kommentarer

Motpolen till sektorisering är en politik präglad av rationella avvägningar och samlade grepp. I kritiken av en alltför långt driven uppspjälkning av samhällsförvaltningen efterlyses ständigt en helhetssyn. Större reformer, inte minst organisatoriska, lanseras

ofta med det uttryckliga syftet att nå en bättre konsistens och sammanhållning i de offentliga insatserna.

I det enskilda fallet kan sådana strävanden bli framgångsrika, men det går inte att blunda för att det i många sammanhang finns flera konkurrerande helheter. I en tårtfigur kan en sektor lätt överföras från den ena sidan av cirkeln till den andra, men i verkligheten griper aktiviteterna in i varandra på många olika sätt och många olika plan. Inte nog med det: det kognitiva och ideologiska landskapet är också i ständig förändring. Allt eftersom de politiska utmaningarna växlar dyker det upp nya föreställningar om helheter inom vilka de olika offentliga verksamheterna kan infogas. Fenomenet går i socialkonstruktivistiskt orienterad forskning ibland under namnet framing: de ramar som används för att definiera problem och formulera strategier är töjbara och kan manipuleras av olika intressenter.

I detta perspektiv kan även kravet på en helhetssyn ibland vara uttryck just för en sektoriell ansats. Det står för ett anspråk på att ett särskilt prioriterat perspektiv ska anläggas på hela samhällsförvaltningen och få genomslag på alla områden. De olika tvärkrav som ställs på myndigheterna (se ovan 3.1) rymmer ofta sådana inslag.

Någon radikalkur mot sektorisering framstår mot den bakgrunden inte som särskilt lätt att finna. Av beskrivningen av uppspjälkningen och konsolideringen som två långvariga, parallella och starkt sammantvinnade förändringsprocesser följer självfallet att många enskilda insatser för att övervinna sektoriseringens negativa effekter kan genomföras. Men även strukturer syftande till samordning kan efter hand lagras på varandra, och då återkommer komplexiteten i en ny skepnad.

I de fortsatta övervägandena kring förvaltningens sektorisering finns några iakttagelser och uppslag som förtjänar ytterligare belysning:

- En första fråga gäller sambanden mellan effektivitetskraven på enskilda myndigheter och vår strävan efter bredare sam-

hällspolitiska mål. Det finns en risk att en intensivare mål- och resultatstyrning av myndigheterna leder till en alltför stark koncentration på den egna sfären, ett slags skygg-lappsbetende. Detta motiverar en fördjupad analys av mål- och resultatstyrningen ungefär efter de riktlinjer som föreslagits av den förvaltningspolitiska kommissionen.

- Ett andra spørsmål gäller avvägningen mellan intern och extern granskning av förvaltningens insatser. På många områden är behovet av extern policyanalys väl tillgodosett genom råds- och fondfinansierad akademisk forskning eller genom specialiserade forsknings- eller utredningsinstitut, men det finns också fält där en övervägande del av det analytiska arbetet och det framåtriktade tänkandet sker inom ramen för myndigheterna själva. Detta kan leda till sektoriell autarki. En bättre balans i fördelningen av granskningsansvar skulle här kunna bli ett gott stöd för framtida policyutveckling. Utöver det uppdrag som Ansvarskommittén har givits att överväga fördelningen av analysresurser mellan Regeringskansliet och myndigheterna finns det därför skäl att överväga även resursfördelningen mellan sektorsfördelad och tvärsektoriell kunskapsutveckling.

Ett tredje område som förefaller strategiskt viktigt om man vill motverka en alltför stark uppspjälkning är *policy design* och *institutionell design*. De sektoriserande krafterna är många och starka. Det är en naturlig strävan hos alla som vill slå ett slag för ett visst område att söka bygga upp så fasta strukturer som möjligt, helst permanenta myndigheter och eviga program. Risken med en ymnig myndighetsflora är emellertid att en hel del verksamheter överlever sig själva och blir svåra att krympa eller avveckla. Ett ökat utnyttjande av tidsbegränsade strukturer (projekt, offentliga kommittéer och liknande) liksom av tidsgränser i lagar och regelsystem (s.k. sunset legislation) borde utnyttjas flitigare för att förebygga administrativ sedimentering. Tanken på myndighetshotell av den typ som Regeringskansliet erbjuder för sina kommittéer är också värd att pröva. Inte minst tvärstyrningen behöver ges en utformning som medger förnyelse genom omprövning.