



# Debatt pågår!

OFFENTLIGHETENS ORGANISERING



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Debatt pågår!

OFFENTLIGHETENS ORGANISERING

Upplysningar om innehållet:  
Märit Melbi, marit.melbi@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017  
ISBN: 978-91-7585-581-3  
Text: Kerstin Sahlin, Uppsala universitet  
Illustration: Kristine Widlert  
Produktion: Advant Produktionsbyrå

## Förord

SKL tillsatte 2015 *Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet* som fick i uppdrag att under cirka två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet.

I inledningen av programberedningens slutrapport fanns behov av ett ramverk som sätter styrning av offentligt finansierad verksamhet i ett sammanhang. För att bredda aspektrikedomen i ramverket bad vi tre forskare från tre olika discipliner reflektera över effekter av olika reformer och trender från 1980-talet och framåt.

Den här rapporten är författad av Kerstin Sahlin, professor i företagsekonomi, vid Uppsala universitet, vars forskningsintresse bland annat riktas mot reformer, ledning och institutionell omvandling av offentliga verksamheter. Rapporten presenteras utan bearbetning och författaren svarar själv för innehållet i texten.

Stockholm i november 2017

Lennart Hansson  
*Sektionschef, Avdelningen  
för ekonomi och styrning*

Daniel Bernmar (V)  
*Ordförande, Programberedningen  
för styrning av offentlig verksamhet*

Sveriges Kommuner och Landsting



# Innehåll

- 6 Kapitel 1. Ett samspel mellan privat och offentligt
- 8 Kapitel 2. Ökad management: En strid ström av organisationsreformer
- 10 Kapitel 3. Granskningssamhällets framväxt
- 13 Kapitel 4. Hyperorganisering
- 16 Kapitel 5. Vart tog offentligheten vägen?
- 19 Kapitel 6. Att organisera morgondagens offentlighet
- 21 Referenser

# Ett samspel mellan privat och offentligt

Det senaste kvartsseklets omvandling och omorganisering av den offentliga sektorn – och dess styrning och ledning – har varit både livlig om omdiskuterad. Omvandlingen har gått under beteckningar som till exempel *New public management*, företagisering, marknadisering men också omreglering och av-professionalisering. Inom skola, vård och omsorg har vi sett ökade inslag av privatisering. Också bortom privatiseringen präglas hela den offentliga sektorn av jämförelser med och influenser från privat näringsliv. Det kommer till tydligt uttryck i exempelvis den ekonomiska redovisningens utformning, i strategiska planeringsmodeller, i ledarideal och i ett utbrett företagsekonomiskt språkbruk. Därtill kommer att många offentliga tjänster idag betraktas som privata snarare än kollektiva.

Den offentliga sektorn har inte bara blivit mer privat, utan också – liksom samhället i stort – mer offentlig. Man kan tala om en ny offentlighet. Uttrycket en ny offentlighet associerar många gånger till hopp om utveckling genom nya och gränsöverskridande möten. Uttrycket riktar vår uppmärksamhet mot vikten av öppna rum. Det syns i allt från stadsplanering till arkitektur och organisationsutveckling. En ny offentlighet har också växt fram inte minst med medias utbredning både fysiskt och digitalt, och med möjligheter av bevaka, registrera och kontrollera. Personer i ledande ställning har fått vänja sig vid ständig uppmärksamhet och bevakning. Förändringar sker – särskilt i den offentliga sektorn – inför öppen ridå. Samtidigt hyllas stundom betydelsen av informella kontakter och personliga eller privata initiativ. Internationellt talas i såväl policy- som forsknings-sammanhang alltmer om public space och public value. Den nya offentligheten framskyms också i några termer som gärna används för att beskriva samhällets utveckling mer generellt som:



informationseran, kunskapssamhället, digitaliseringseran och samhällets medialisering och globalisering.

Vad betyder den nya offentligheten? Kommer den ständiga öppenheten betyda en kontroll som hämmar och begränsar, eller ger den tillträde till en scen som uppmuntrar till och nya initiativ, ny kunskap, innovationer, kontakter, uppträdanden och en ny kreativitet? Vad blir privat och vad blir offentligt? Luckras skiljelinjen mellan privat och offentligt upp? Vad händer då med den politiska och demokratiska styrningen? I den här essän reflekterar jag kring hur offentligheten organiseras, i mötet mellan en i många stycken företagslik offentlig sektor och en ny offentlighet.

För att hitta vägar i hur offentligheten kan och bör organiseras kan det finnas skäl att se tillbaka något på senare decenniers flora av reformer och förändringar. Jag sorterar nedan den offentlig verksamhetens reformering och omvandling under tre delrubriker: ökad management, ökad granskning och ökad organisation. Genast kan konstateras att alla rubriker beskriver en ökning. När något ökar vad är det då som försvinner eller åtminstone träder i bakgrunden? Den frågan står i fokus i ett avsnitt som följer på reformbeskrivningarna. Essän avslutas med några viktiga riktlinjer som jag menar bör lyftas fram för morgondagens organisering av offentligheten. Med företagsökonomins intåg i den offentliga organiseringen har ord som effektivitet, konkurrensfördel, varumärke och kundnytta ofta fått bli vägledande. I organiseringen av morgondagens offentlighet är det av största vikt att också påminna om och aktivt arbeta för traditionella och grundlagsfästa riktlinjer om saklighet, oberoende och allas likhet inför lagen.

# Ökad management: En strid ström av organisationsreformer

Utvecklingen av den offentliga sektorns styrning och organisation sedan början av 1990-talet samlas ofta i debatten under etiketten *New Public Management*. *New Public Management* myntades av den brittiske forskaren Christopher Hood (1991, 1995) som en samlingsterm för de reformer av den offentliga sektorn, som inleddes i den anglosaxiska världen under 1980-talet och som sedan spreds över världen (för en översikt över begreppets utveckling och reformvågans spridning, se t ex Sahlin-Andersson 2001).

Utvecklingen började med en rad genomgripande reformer av den offentliga sektorn under 1980-talet framför allt i Storbritannien och USA, följt av Nya Zeeland och Kanada. Baserat på OECD-data analyserade Christopher Hood utvecklingen i termer av varianter på ett tema. Det handlade om införande av företagsekonomiska modeller i offentlig sektor; management och marknad betonades tillsammans med en omfattande avreglering och nedskärningar. Intressant nog tog OECD intryck av dessa forskningsresultat och omvandlade analysen till en policy för hur länders offentliga sektor borde reformeras vilket bidrog till att *New Public Management* blev en globalt spridd förebild och mall för den offentliga sektorns styrning och ledning.

Bakom etiketten *New Public Management* ryms en brokig flora av reformelement. Bara för att nämna några: mål och resultatstyrning, profilerade strategier och organisationer, affärsmässig redovisning, individuell lönesättning, nya sätt att tillsätta och värdera chefer där ledarskapskompetens kommit att betonas alltmer, administrativa standarder och kvalitetssäkrings-system hämtade från industrin och kommunikationsstrategier med betoning

på marknadsföring och varumärke. Reformerna skedde stegvis, ofta kom inte alla idéerna och idealen först, utan verktyg, rapporteringskrav och tekniker som också förde med sig nya språkbruk, jämförelser och efterfrågan på ytterligare reformer. Olika länder och olika delar av den offentliga sektorn tog till sig olika delar och översatte dem till de olika sammanhang och villkor som gällde på olika håll. Sverige lät sig tidigt och aktivt inspireras, först på kommunal nivå som sedan länge – inte minst inom redovisningsområdet – influerats av företagsekonomiska idéer (Jacobsson 1994, Olson och Sahlin-Andersson 2005), men också inom staten i spåren av de program för att utveckla en mer brukarorienterad byråkrati som initierats nationellt (för en genomgång se till exempel SOU 1997:57). Jämförelser mellan offentligt och privat – med den privata sektorn framhållen som förebild vad gäller utveckling, effektivitet och flexibilitet, hade kommit att ta alltmer utrymme i diskussionen sedan 1980-talet (Czarniawska 1985) inte minst i samband med att management-konsulter alltmer kom att anlitas av offentliga verksamheters företrädare. Decentralisering, målstyrning och avreglering stod högt på agendan.

Forskningen om nämnda reformer har visat på generella trender. Mest tydligt kanske, och med mycket stort genomslag, var myntandet av etiketten *New Public Management*. Men jag menar att forskningen också visar att spridningen primärt inte var frukten av ett stort och i förväg planerat forskningsprogram, snarare stegvis och styckevis och delat. Det handlade inte om en reform, utan många och inte alltid sammanhållna. Ser vi till konsekvenserna har de många reformerna lett till en kulturell förändring av offentlighetens organisering. Det företagsekonomiska språkbruket har format grunden för hur organisering, styrning och ledning uppfattas. En syn att bära med sig in i framtiden; det är många gånger de små förändringarna som driver utvecklingen.

# Granskningssamhällets framväxt

Tillsammans med några kollegor drev jag i början av seklet ett projekt som vi kallade ”strävan efter transparens”. Vi undersökte utvecklingen av det som då i hög grad var ordet för dagen – transparens. Vi noterade förstås att den offentliga sektorns strävan efter transparens ingalunda var någon isolerad företeelse utan del av en bredare samhällsutveckling. Den tidstypiska samhällsutvecklingen speglas och har alltid speglats kanske allra tydligast i arkitekturen. Och precis som det transparenta glaset blev arkitekturens främsta material där man också gärna byggde öppna och kanske rundade rum där ingen skulle kunna gömma sig i hörnen pläderade organisationsutvecklare för mer öppenhet, med synlighet och möjlighet till fler möten. Men ser vi lite närmare på vad som gjordes utvecklades mer rapportering, mer reglering och mer utvärdering eller revision i transparensens namn. Man synliggjorde möjligen utåt, men till priset av bevakning och avgränsning inåt. Mycket handlade för övrigt om en annan tidstypisk trend – en betoning av vikten att kunna utkräva ansvar. Strävan efter transparens tog sig snarast uttryck mindre i öppenhet och mer i kontroll, reglering och misstroende.

Strävan efter transparens drevs fram av och drev fram en utveckling som fångats med hjälp av termen granskningssamhället. Den brittiska forskaren Michael Power beskrev utvecklingen av vad han benämnde en revisionsexplosion i Storbritannien under 1980-talet och framöver (Power 1998). Michael Power visade hur revision blev allt vanligare runt om i det brittiska samhället. Med revisionsexplosionen kom också innebörd, funktion och användning av revision att vidgas. Ordet revision kom att omfatta en allt större mängd granskande och uppföljande aktiviteter och revisionen kom allt tydligare att ses som en central kontrollerande, styrande och organiserande funktion. Nya formella verktyg för granskning utvecklades samtidigt som allt

fler aspekter av verksamheters utövning blev föremål för revision. Revisions-explosionen, såsom den beskrivs av Power, innebär således samtidigt en utbredning av revision och en förändrad syn på dess funktion. Utvecklingen drevs också fram av de oklara gränsdragningarna mellan revision och andra granskande och inspekterande aktiviteter.

Med begreppet *Audit Society* pekade Michael Power (1998) på utvecklingen av ett samhälle där revisioner blev allt mer utbredda, men också på ett samhälle där verksamheter kom att utformas med tanke på att de skulle revideras – att de skulle vara reviderbara. Revisionen kom på så sätt att i grunden påverka verksamheters styrning och utövande.

Power (1998) identifierade den förändrade redovisningen, från bokföring till ekonomistyrning, som en viktig drivkraft bakom revisionsexplosionen. Den finansiella redovisningen fick en allt mer central roll som styrnings- och ledningsinstrument. Samtidigt, som redan nämnts, utformades redovisningen så att den skulle revideras (Power använder begreppet *auditable*). På så sätt kom också revisorer att allt tydligare bli viktiga förändringsagenter. En andra drivkraft utgjorde den våg av kvalitetssäkring som också den sköljt över hela den organiserade världen sedan sent 1970-tal (Power 2003). Revisionens utformades som kontroll av kontroll och med ett allt tydligare systemfokus. Också här finner Power hur revisionens och kvalitetssäkringens utveckling samspelar; kvalitetssäkringen drev fram en revision med systemfokus, och i respons till den utvecklade revisionen utformades organisationer med tydliggjorda system och processer för att kunna revideras.

Med utgångspunkt i den observerade utbredningen av revision, analyserade Michael Power dynamiken i denna utveckling. Han visade att den expanderande revisionen drev fram och drevs fram av misstro. För den som misstror en verksamhet ligger det nära till hands att efterfråga eller initiera olika former av granskningar för att se om allt verkligen står rätt till eller för att se vad som är fel. Paradoxalt nog, kan det tyckas, leder utvärderingar och revision vanligen inte till att mistroende minskar. Snarare tvärtom. Granskningar inriktas ofta på att hitta fel eller söka problem och finner ofta problem som behöver åtgärdas. Och som i så många fall är det så att den som söker skall finna. På så sätt tenderar såväl revision som utvärderingar att drivas av och driva fram misstroendespiraler, och därmed leder såväl revisioner och utvärderingar ofta till efterfrågan på ytterligare revision och utvärdering. Mediernas bevakning spelar vanligen också en avgörande roll i att driva fram, uppmärksamma, följa upp, genomföra och initiera granskningar.

Med Powers resultat i ryggen såg vi motsvarande utveckling i Sverige, men något mjukare – mer utvärdering än revision åtminstone inledningsvis på 90-talet. För att betona bredden och sammanhanget i den expanderande utvärderingen och revisionen har jag i tidigare sammanhang valt att över-

sätta Powers begrepp *Audit Society* till *granskningsamhället* (se till exempel Blomgren och Sahlin-Andersson 2004, Sahlin-Andersson 2006), och just granskningsamhälle har blivit den term som i Sverige främst använts för att karaktärisera den utveckling jag just beskrivit.

Granskningsamhällets utbredning har medfört att offentliga verksamheter allt tydligare kommit att utformas för att bli granskningsbara. Det har bland annat betytt fler interna granskningar, ökad dokumentation och omfattande arbete för att finna adekvata indikatorer, resultatmätt och presentationsformer; att formulera mål och strategier mot vilka uppnådda resultat kan mätas och att peka ut en tydlig ansvarsfördelning så att ledare kan ställas till svars.

Medan förändringen av den svenska offentliga sektorn i hög grad i början av 1990-talet uttrycktes i termer av decentralisering och avreglering, har utvecklingen under senare tid alltmer kommit att handla om dokumentation, tillsyn, inspektion, uppföljning och revision (se till exempel Ivarsson Westerberg och Jacobsson 2013). Utvecklingen sedan *New Public Managements* intåg i den offentliga sektorn i början av 1990-talet har gått från en misstro mot och ett undvikande av tillsyn och inspektion till ett utblommat granskningsamhälle med sin egen dynamik. Dynamiken har tydliga inslag av misstroendespiraler och med ett ökat utbud av granskningar såväl inom som kring den offentliga sektorn har vad som närmast kan karaktäriseras som en granskningsmarknad utvecklats. Utvecklingen har drivits på av ökade förutsättningar för och efterfrågan på mätningar, dokumentation och jämförelser. Med granskningsamhällets utbredning har offentliga verksamheter allt tydligare kommit att utformas för att bli granskningsbara. Det har bland annat betytt fler interna granskningar, ökad dokumentation och omfattande arbete för att finna adekvata indikatorer, resultatmätt och presentationsformer.

Granskningsamhället tar stora resurser i anspråk, och har mött kraftig kritik inte minst från dem som menar att det begränsar inte bara tiden för professionell utövning utan också begränsar möjligheter till professionell utveckling. Det utbredda misstroende som följt av och driver fram fortsatt granskning utgör en aspekt i sig. Förtroendeskapande för professioner och för offentlig administration utgör därmed en viktig aspekt i sig av offentlig administration och offentlig verksamhet. Den rådande utvecklingen präglas sålunda av en samtida ökad betoning av granskningsamhället och en ökad kritik mot det. En stor utmaning för en framtida förvaltningspolitik blir därmed att finna en god balans mellan granskning, förtroende och kärnverksamhetens utveckling. Går det att hitta en ”lagomgranskning” och ”lagomstyrning”?

# Hyperorganisering

Vi lever i ett genomorganiserat samhälle. Nya organisationer skapas var dag runt om i världen. De amerikanska sociologerna Patricia Bromley och John Meyer har beskrivit utvecklingen i termer av ”hyper-organisering” (Bromley och Meyer 2016). Världens hyperorganisering visas på åtminstone tre sätt. För det första kan vi konstatera att antalet organisationer växt dramatiskt inom en rad områden: internationellt och lokalt, i staten, företagsvärlden och föreningsvärlden. För det andra att omorganisering kommit att bli en allt viktigare ledningsaktivitet. Sättet att organisera står i fokus för många ledares ambitioner och nya ledare visar inte sällan handlingskraft just genom att organisera om. Nya organisationsenheter och nya ledarpositioner bildas ofta som svar på nya krav och förväntningar på verksamheten och på organisationen. Trots att ett av ledorden bakom *New Public Management* varit avbyråkratisering kan vi se att organisationer blivit vad vi åtminstone i vardagligt tal ofta kallar byråkratiserade – de får en större och utvecklad formell struktur, mer överbyggnad och fler chefer. Denna byråkratisering hänger i delar ihop med en tredje utveckling, nämligen att organisationer förväntas utformas på visst sätt; de avkrävs vissa funktioner. Bromley och Meyer (2016) skriver om ett kulturellt spritt organisationsrecept; ett recept som den som vill uppfattas som legitim, modern och effektiv förväntas följa (se också Brunsson och Sahlin-Andersson 2000).

Bromley och Meyer (2016) har räknat på hur antalet organisationer ökat inom olika delar av samhället och världen. De konstaterar att det är svårt att hitta datasammanställningar över antal organisationer, och de källor som finns är inte alltid heltäckande. Men på några områden går det att hitta tillförlitlig statistik. Antalet multinationella organisationer, till exempel, har ökat från cirka 3 000 år 1900 till cirka 7 000 1975 och till cirka 63 000 (med 821 000 dotterbolag spridda över världen) idag (Bromley och Meyer 2016, s. 16). Antalet internationella organisationer visar en liknande exponentiell

tillväxt. Den årligen utkommande *Yearbook of International Organizations* visar tydligt på denna expansion<sup>1</sup>. År 2013 listade årsboken 26 331 aktiva internationella organisationer över hela världen. 2 021 av dessa klassificeras som *intergovernmental* (mellanstatliga), och resten – 24 310 – som *non-governmental* (icke statliga). Det är också i denna senare grupp som vi ser den dramatiska, närmast exponentiella, ökningen av antal organisationer framförallt under de tre till fyra senaste decennierna. Vanligen översätts *non-governmental* till icke-statliga, men stater – eller snarare delar av stater – är ofta medlemmar också i dessa *non-governmental organizations*. Att så många organisationer klassificeras som icke-statliga är således inte ett uttryck för att stater inte är involverade. Snarare vittnar det om ett komplext transnationellt nät av organisationer där stater är med och styr, och styrs, i olika former och konstellationer. I dessa organisationer, och i samspelet mellan dem, vävs privat och offentligt, internationellt och nationellt samt styrning och styrda samman. Det är i gränslandet mellan privat och offentligt som organisationsexpansionen framförallt är allra kraftigast.

När det gäller organisationer inom andra sfärer av samhället blir det än svårare att räkna. Det är inte alltid glasklart vad som räknas som en organisation och det finns få sammanfattande källor. Bromley och Meyer lägger dock ihop olika källor och får fram en dramatisk tillväxt av organisationer också i offentlig sektor och civilsamhället.

Jag känner inte till någon forskning som gått ut på att på motsvarande ambitiösa sätt som Bromley och Meyer räkna antalet organisationer inom olika sektorer i Sverige. Men intrycket är att också här bildas nya organisationer i rasande fart, åtminstone inom delar av samhället. Det finns data från enskilda sektorer, som åtminstone delvis stöder bilden av en hyperorganisering. På aggregerad nivå kan ibland olika utvecklingar dock ta upp varandra. Det visar sig återigen hur svårt det är att räkna antal organisationer. Statskontoret har publicerat data över utvecklingen av antal myndigheter i Sverige över tid (Statskontoret 2016a). Kurvan över antalet myndigheter pekar inte uppåt, utan ligger efter en minskning i början av 2000-talet sedan ett knappt decennium stabilt. År 2015 fanns 349 myndigheter. Bakom denna bild hittar vi dels en utveckling där många små regionala och lokala myndigheter slagits samman till större enheter, dels en utveckling där nya myndigheter bildats för nya uppgifter eller där myndigheter delats upp genom renodling av verksamheten. Statskontoret publicerade år 2016 en rapport om just renodling av statlig verksamhet (Statskontoret 2016b). De har där noterat 16 omorganisationer under åren 2004–2015 som de betecknar som renodling. Huvudsakligen

Not. 1. Yearbook of International Organizations ges ut av den brysselbaserade organisationen Union of International Associations. Se [www.uia.be](http://www.uia.be)



är det myndigheter med ett renodlat tillsyns- eller analysuppdrag som bildats. I samma rapport konstaterar Statskontoret, med hänvisning till Ivarsson Westerberg och Jacobsson (2013) att:

*En generell trend inom den offentliga sektorn är att myndigheter mer och mer ser sig som "riktiga organisationer" istället för som en del av staten. Det utgör avgränsbara, mätbara och styrbara enheter som måste finna den bästa styrmodellen som gör dem effektiva, ger dem legitimitet och därmed kan säkra organisationens överlevnad.*

*Myndigheter har också blivit mer mottagliga för olika management-idéer som florerar i det privata näringslivet och i konsultvärlden.*

(Statskontoret 2016b, s. 21)

Organisationer och att organisera har blivit så vanligt att vi nog knappast reagerar på den dramatiska hyperorganisering som Bromley och Meyer visar på. Att skapa och utveckla organisationer är så vanligt och ofta så självklart – för givet taget – att vi i tidigare forskning beskrivit detta som en grundläggande institutionell kraft som driver styrning (Djelic och Sahlin-Andersson 2006). En av de första saker som görs när något händer eller när ett problem skall lösas är ofta just att skapa en organisation, eller en ny enhet inom en befintlig organisation, för att hantera situationen eller driva utvecklingen. När vi beskrivit organisering som en institutionell kraft har vi också pekat på att organiserandet utvecklar sin egen dynamik – i delar oberoende av innehållet i verksamheten; en dynamik som får konsekvenser också för statligt och nationellt styrda samhällsfärer. Ibland blir organiserandet inte bara ett medel för att samordna och kontrollera, utan organisationens utveckling och överlevnad blir ett mål i sig. I hyperorganiserandets tid ställs krav på att påminna sig om vilket uppdrag organisationen har – det offentliga uppdraget och hantera organiseringen som ett medel att nå detta uppdrag. Organisering är inte ett mål i sig.

## Vart tog offentligheten vägen?

Jag har beskrivit en utveckling där nya och fler och mer utbyggda organisationer skapats, där nya styrmodeller införts och där granskningen har utvecklats. I beskrivningarna framgår också att samtliga tre utvecklingstrender i hög grad är självförstärkande och samspelande. Mer styrning, mer granskning och mer organisation. Förändringarna tycks primärt drivna av viljan att införa något nytt, endast indirekt att göra sig av med det gamla. Visst har det funnits kritik mot den offentliga byråkratin och mot kollegialitet som varit en annan traditionell styrform inom den offentliga verksamheten och mot professioner. Ändå vill jag mena att det inte är en nedmonteringspolicy vi har bevittnat, utan en uppbyggnad av nya former för styrning, ledning och organisering. Förändringarna har i många stycken gjort den offentliga verksamheten mer effektiv, transparent och styrbar. En utökad styrning möjliggjorts av och möjliggjort en decentralisering och avreglering som i sin tur betytt bättre anpassning efter olika förutsättningar. Ledare har kunnat leda. Offentliga organisationer har avkrävts nödvändiga redovisningar och åtgärder för bättre jämställdhet, miljöengagemang och samspel med det omgivande samhället. Listan med goda konsekvenser av den aktiva reformeringen kan göras längre. Men, förändringarna har också kostat – i resurser och i undanträngda principer. Det finns alla anledning att också uppmärksamma reformernas baksida.

Den komplexitet som följt med en utökade styrningen, organiseringen och granskningen har betytt en ökad administration både i ledningen och ute i verksamheten. Professionsutövare får ägna allt mer möda åt att redovisa sitt arbete i detalj, dagarna går åt till att dokumentera och låta sig utvärderas – vilket betytt att yrkesverksamma fått allt mindre tid för att utföra sitt yrke. En närmast paradoxal utveckling målas ibland upp där kunskapssamhällets professioner – traditionellt med en uppgift att utveckla kunskap och att basera centrala samhällsuppgifter på professionell kunskap – får ägna alltmer tid åt

det som de inte är utbildade för – att planera, administrera och rapportera. Principerna för dessa aktiviteter behöver också läras in. Stora resurser läggs i organisationer på att lära upp organisationens medlemmar i de nya styr- och rapporteringsformerna.

När nya styrverktyg, nya rapporteringskrav, nya planeringsmodeller, nya organisationer och nya organisationsenheter ständigt upprättas finns risk att så mycket kraft går åt till själva organiseringen att lite tid blir kvar för den verksamhet som skall bedrivas. Organisationer i ständig omvandling blir lätt närsynta. Så mycket kraft ägnas åt att få ordning på organisationen att man tappar sikten i horisonten. Paradoxalt nog kan det betyda att organisationerna blir så komplexa att de tappar bort sitt grundläggande uppdrag och att de blir både svårnavigerade och svärgenomlysta.

En grundläggande organisationsteoretisk lärdom är den att när en organisation väl bildats är det svårt att lägga ner den. Det är många som arbetar för att organisationer skall överleva, och ofta för att de skall expandera. Organiserandet påverkar verksamheten. Och stora ambitioner läggs i dagens organisationer på att just utforma organiseringen på rätt sätt. Med moderna recept för ledning, styrning och organisation ser vi intressant nog också vad som kan betecknas som en renässans för planeringstänkandet. Det läggs ner oerhört mycket tid och kraft i många organisationer på att strategisk planera, verksamhetsplanera och i viss mån att följa upp. Dagens organisationer utvecklas långt från de idéer som präglade delar av 1970-talets organisationstänkande, och som jag i hög grad mötte under min egen ekonomutbildning. Då, i oljekrisens spår, pläderades för flexibilitet, för små organisationer som lätt kunde rivas eller ändras (man talade om att bygga tält istället för palats) och för att alltför mycket betoning av planering och budgetering kunde låsa fast tänkande och handling och blockera för nya intryck och behov av förändring.

När en organisation skapats läggs mycket resurser på att utveckla den – på hur saker skall göras genom ledning, policy, organisationsdesign, rapportering, strategi, möten med mera. Och även om organisationer skapas för att samordna och kanske synliggöra, skapar de också ofta en närsynhet där intressen utvecklas att just den speciella organisationen skall utvecklas, växa och överleva. Kanske detta allra tydligast syns i den oerhörda tillväxt vi sett av offentliga organisationers kommunikationsavdelningar och där kommunikationsarbetet i hög grad går ut på att bygga och stärka varumärken att marknadsföra den egna organisationen (se Fredriksson och Pallas 2013). Vi bör vara försiktiga med att skapa organisationer. De kan förvisso skapas i syfte att bidra till en öppen offentlighet, men de skymmer och avgränsar lätt.

Senare decenniernas reformering av den offentliga sektorns organisationer har, beskrev jag ovan, drivits genom jämförelser mellan offentlig och privat verksamhet och där den privata sektorn framställts som mer effektiv, bättre

ledd och tydligare strukturerad. Distinktionen mellan privat och offentlig är långt ifrån tydlig och entydig. Reformeringen och expansionen av styrning, ledning och organisering har i hög grad skett i just gränslandet mellan privat och offentligt. Det har också betytt att viktiga principer för den offentliga verksamhetens styrning kommit i bakgrunden. Talet om ökad effektivitet har stundom trängt undan de grundlagsstadgade kraven på saktighet och oberoende. Mot detta kan hävdas att det offentliga uppdraget ställer särskilda krav, offentligheten kan inte enbart utvecklas med hänvisning till generella styr- och organisationsmodeller.

Mot management som styrform kan man ställa mer traditionella sätt att styra, leda och organisera den offentliga verksamheten. Byråkratiska och kollegiala former för styrning betonar det unika i det offentliga uppdraget – saktighet och oberoende. Det är styrformer som tonar ner den enskilda ledarens utrymme och den enskilda organisationens betydelse och istället ställer regler och regelföljande samt kunskapsunderlag och kunskapsgranskning i fokus. Kunskapen om dessa styrformer är påtagligt undanträngd i dagens styrningsdiskussion. Jag har i andra sammanhang förklarat nedmonteringen av kollegialitet och byråkrati bland annat av att kunskapen om hur man ska styra enligt dessa principer helt enkelt trängs undan av managementstyrningens framfart (se till exempel Sahlin och Eriksson-Zetterquist 2016). Utvecklingen har dels inneburit att det stundtals sprids en uppfattning om att det bara finns ett sätt att styra och leda. Jag saknar diskussioner om alternativa möjliga styrformer, alternativa sätt att leda. Diskussionen om alternativa styrformer har dock väckts till liv under senare tid, inte minst i ganska livliga diskussioner om hur universitet ska styras och ledas (se till exempel Ahlbäck Öberg med flera 2016). Regeringens program att gå bortom new public management och att återerövra utrymmet för professionellt utövande är ett annat exempel. Vad behöver då göras för att vidareutveckla en offentlig sektor där det offentliga uppdraget, offentlighetenens organisering snarare än organisering och styrning i största allmänhet står i fokus? Det blir temat för det avslutande avsnittet i denna uppsats.

# Att organisera morgondagens offentlighet

Jag har i den här uppsatsen beskrivit reformeringen av den offentliga sektorn under tre delrubriker: ökad management, ökad granskning och ökad organisation. Jag vill inte hävda att allt varit dåligt, men det finns anledning att uppmärksamma några av baksidorna av denna reformering – några mindre lyckade konsekvenser och några aspekter av det offentliga uppdraget som trängts undan av den aktiva reformeringen.

Som organisationsforskare skulle jag ibland önska lite mindre närsynt uppmärksamhet på den enskilda organisationens utveckling och mer kring hur organisationer bidrar till eller hindrar den nya offentligheten. Jag tänker på Strindbergs ord:

*”Ha! Tidens sed: att riva hus!  
Men bygga upp? – Det är förskräckligt~”*

*”Här rivs för att få luft och ljus;  
är kanske inte det tillräckligt?”*

Kanske det är lite väl drastiskt att önska ett organisatoriskt rivningsprogram. Men en konsekvensanalys av nybildade organisationer, uppbyggnad av nya organisationsenheter och nya styrelement i termer av vad som skulle kunna tas bort när det nya införs, och vad det nya kanske tränger bort menar jag är både välkommet och nödvändigt.

En aktiv offentlighet får inte snärjas av en överaktiv styrning, rapportering och organisering. Tillräckligt mycket – eller lagom – bör vara ledordet för styrning, planering, organisering och granskning. En enkel princip är att mer förtroende tillåter mindre deltaljstyrning och mindre granskning. Jag beskrev ovan hur granskningssamhället drivits fram av och drivit fram av utvecklade misstroendespiraler. Misstroendet finns inte bara inom och mellan organisationer utan spiller stundom också över till allmänheten. Förtroendet

för svenska offentliga verksamheter är, visar bland annat SOM-institutets återkommande undersökningar, fortfarande i internationell jämförelse mycket högt men svagt fallande. Tillit är en omistlig tillgång och grund för såväl organisationer och samhällen, lär vi bland annat av Bo Rothsteins mångåriga forskning på området. Går det att vända en utbredd misstroendekultur? Och hur kan man göra det? I en nyligen publicerad debattartikel i Göteborgsposten skrev Bo Rothstein med anledning av konstitutionsutskottets granskning av riksrevisionen: ”Det allvarligaste problemet med Riksrevisionens agerande är att man urholkar förtroendet för de samhällseliga institutionerna genom att prioritera effektivitet framför grundlagens krav på opartiskhet och likabehandling” (Rothstein 2016). Han pekar på hur offentliga och grundlagsstadgade principer trängs undan av en strävan efter effektivitet och att dessa offentlighetens principer förminskas genom att de beskrivs som formaliteter. Den trista historien kring Riksrevisionens oklara styrning pekar på behov av att tydliggöra det offentliga uppdraget och se till att det följs.

Granskning behövs, men se till att granskningen prioriteras till det offentliga uppdragets mest centrala grunder. Senare decenniernas reformering har i hög grad drivits av allmänt spridda modeller för organisering, styrning och granskning. Det offentliga uppdraget har inte alltid stått i centrum. Den offentliga sektorns styrning, organisation och granskning ska vara medel för att utföra det offentliga uppdraget. Därför behöver det offentliga uppdraget hela tiden stå i reformeringens och verksamhetens centrum. Ett ständigt pågående arbete för att uppmärksamma och värna den statliga värdegrunden är därför omistligt. Värdegrundsdelegationens aktiviteter och publikationer utgör en viktig del av detta arbete. Jag skulle önska att det offentliga uppdraget tog än större plats, inte minst ute i kommunala och statliga förvaltningar och kanske särskilt i samband med organisationsutveckling samt införande av nya former för styrning och ledning.

Det primära fokus på produktion och organisation som jag uppehållit mig vid i tillbakablicken på den offentliga sektorns reformering kan beskrivas som att det varit mer fokus på hur än på vad. Jag ser tecken på att man nu i den offentliga förvaltningen börjat tala mer om vad: vilket grundläggande uppdrag man har att utföra. Det är en viktig och välkommen diskussion. Och den leder till svåra men nödvändiga frågor kring vad som är privat och offentligt, var går gränsen och hur kan den dras.

De senaste 25 årens kraftiga omvandling av den offentliga sektorn har framförallt rört förvaltningen, organiseringen av den offentliga produktionen. Men den offentliga sektorn är allmänhetens, den är demokratiskt styrd. Perioden innan *New Public Management*-reformernas triumftåg ägnades mer tid åt reflektion och reformering av det politisk-demokratiska systemet. Idag utmanas demokratin både globalt och lokalt. Det är hög tid att vända blicken också mot hur demokratin ska fungera, stödja och stödjas av den nya offentligheten.

# Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin et al (2016), *Det hotade universitetet*. Dialogos.
- Blomgren, Maria & Kerstin Sahlin-Andersson (2004) *Ledning på distans: Att skapa kunskap för politisk styrning av sjukvård*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Bromley, Patricia & John W. Meyer (2016), *Hyper-organization. Global Organizational Expansion*. Oxford University Press.
- Brunsson, Nils & Kerstin Sahlin-Andersson (2000), *Constructing organizations: The example of the public sector reform*. *Organization Studies*, s. 721–746.
- Czarniawska, Barbara, 1985, *The ugly sister: on relationships between the private and the public sectors in Sweden*. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2, 2: 83–103.
- Djelic, M.-L., and Sahlin-Andersson, K. (red. 2006), *Transnational governance. Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fredriksson, Magnus & Josef Pallas (2013), *Med synlighet som ledstjärna: En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*. Division of Media and Communication Science Research. Report 2013:1. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hood, Christopher (1991), *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- (1995), *The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme*. *Accounting, Organizations and Society*, 2(3), s. 93–109.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Bengt Jacobsson, 2013, *Staten och granskningssamhället*. Södertörns Högskola.
- Jacobsson, Bengt (red), 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius och Santérus.
- Olson, Olov and Sahlin-Andersson, Kerstin, 2005, *Public Sector Accounting Reforms in a Welfare State in Transition: The Case of Sweden*. in J. Guthrie, C. Humphrey, L.R. Jones, and O. Olson, (eds.) *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions and Challenges*. Information Age Publishing, Greenwich, Connecticut, pp 223–245, 2005.
- Power, Michael, 1997. *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, 2003. Evaluating the audit explosion, *Law & Policy*. 25,3: 185–202.
- Rothstein, Bo, 2016, *Riksrevisionen har skadat förtroendet för samhället*. *Göteborgsposten* 20160814.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 2001, National, International and Transnational Constructions of New Public Management, i Tom Christensen & Per Lægheid (red), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 2006, "Transparensens former" i C. Levay & C. Waks (red) *Strävan efter Transparens: Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. SNS förlag. 19–50.

Sahlin, Kerstin and Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016), *Kollegialitet. En modern styrform*. Studentlitteratur.

SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst. Slutbetänkande från förvaltningspolitiska kommissionen.

Statskontoret 2016a, Den offentliga sektorn i korthet.

Statskontoret 2016b, Renodling av statlig verksamhet. Om offentlig sektor 27.





# Debatt pågår!

## OFFENTLIGHETENS ORGANISERING

SKL tillsatte 2015 *Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet* som fick i uppdrag att under cirka två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet.

Den här rapporten är författad av Kerstin Sahlin, professor i företags ekonomi, vid Uppsala universitet. Rapporten ska ses som ett inspirerande bidrag till det inledande avsnittet i programberedningens slutrapport.

ISBN 978-91-7585-581-3

Ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [www.skl.se](http://www.skl.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting