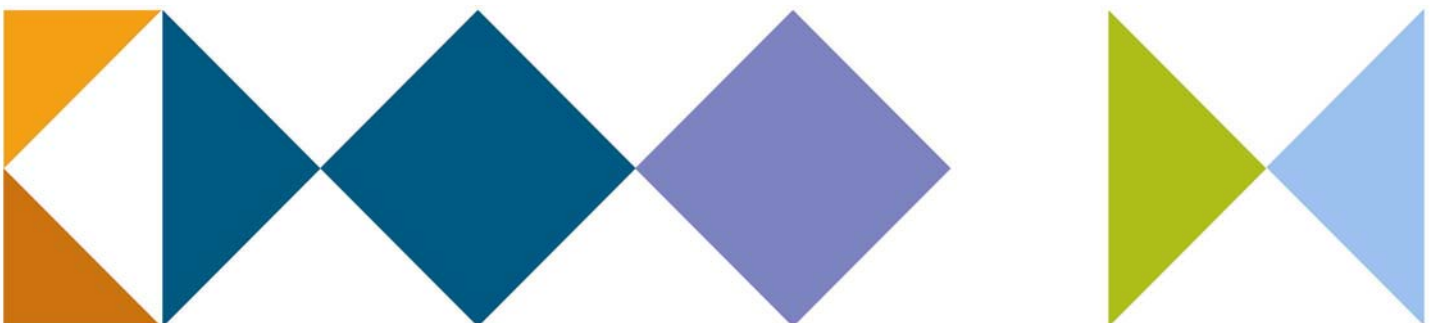




2005:3

Sektorisering inom offentlig förvaltning





Ansvarskommittén (Fi 2003:02)
103 33 Stockholm

Uppdrag om sektorisering inom offentlig förvaltning

Enligt Ansvarskommittén är kunskapen om sektorisering inom offentlig förvaltning begränsad. Mot den bakgrunden fick Statskontoret den 11 maj 2004 i uppdrag av kommittén att analysera sektorisering som företeelse och dess konsekvenser för förvaltningens utveckling. I uppdraget har ingått att beskriva och söka definiera begreppet sektorisering. Utifrån en given definition har uppgiften, i en första etapp, vidare varit att belysa:

- Sektoriseringens historiska utveckling samt drivkrafterna bakom och vinsterna med denna utveckling
- Sektoriseringens mekanismer och konsekvenser

Statskontoret överlämnar redovisningen Sektorisering inom offentlig förvaltning.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Michael Borchers, organisationsdirektör Margareta Hart och avdelningsdirektör Gunnar Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Gunnar Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Några utmärkande drag i den förvaltningspolitiska utvecklingen	13
3 Sektorer, sektorisering och sektoriseringsproblem	19
3.1 Vad är en sektor?	19
3.2 Är sektorisering ett problem?	20
3.3 Sektorisering som syndabock	22
3.4 Sektoriseringsproblem – problem som beror på sektoriseringen	25
3.5 När uppstår problemen?	29
3.6 För vem är sektorisering ett problem?	30
4 Hur uppträder och uppfattas sektorisering på olika samhällsnivåer?	33
4.1 Regeringskansliet	34
4.2 Statliga myndigheter	41
4.3 Regional nivå	48
4.4 Kommunal nivå	57
4.5 Sektorisering som problem för medborgare	66
5 Fallbeskrivningar	75
5.1 Vuxenutbildning	75
5.2 Arbetslivsinriktad rehabilitering	80
6 Statskontorets sammanfattande bedömningar	89
6.1 Sektoriseringsbegreppet	89
6.2 Sektoriseringsproblemen	90
6.3 När och för vem?	91
6.4 Specifika problem och specifika lösningar	92
Bilaga 1 Uppdraget	101
Bilaga 2 Sektorisering och konsolidering - Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning	105

Sammanfattning

Ansvarskommittén har gett Statskontoret i uppdrag att analysera sektoriseringen inom offentlig förvaltning. Bakgrunden är bl.a. att kunskapen om sektoriseringen och dess konsekvenser är bristfälliga.

En slutsats är att sektorisering ofta får klä skott för andra saker som uppfattas som problem i förvaltningen, t.ex. statlig detaljstyrning och politiska ambitioner på olika områden. Ofta har begreppet fått en uttalat negativ klang. Vi har valt att inte utgå från sektorisering som ett problem utan från en tämligen förutsättningslös och neutral ansats.

Det faktum att samhället är organiserat i ett visst antal sektorer behöver inte vara ett problem i sig. Detsamma gäller det faktum att fler sektorer eller politikområden skapas. Förekomsten av ett stort antal relativt autonoma statliga organ som är organiserade efter sektorsprincipen kan dock innebära att problem uppstår med överblickbarhet och styrbarhet. Ju fler sektorer, desto större risk att problem uppstår i gränssnitten mellan dem.

Sektorisering bör dock inte ses som ett generellt problem inom förvaltningen. Problem med sektorisering uppstår främst när en sektor består av ett verksamhetsområde som har blivit särskilt starkt, sammankittat och autonomt genom att det stöds och hålls samman av flera överlagrade styrsystem. Det kitt som håller ihop sektorn är normering, ekonomisk styrning, organisation, kunskap och värderingar.

Problem med sektorisering är primärt kopplat till situationer och frågor som berör ett flertal komplexa sektorer eller politikområden och som kräver sektorsövergripande lösningar. Vidare uppstår problemen oftast kring frågor som berör individer med sammansatta behov som kräver lösningar över sektorsgränser.

Ju fler sektorer, desto större risk för dubbelarbete. Det kan i sin tur leda till oklart ansvar och slöseri med resurser. Särskilt allvarligt blir det om sektorerna börjar motarbeta varandra. Motsatsen

är när frågor faller mellan stolarna, vilket kan skapa stora problem för de medborgare som drabbas. Suboptimering kan uppstå när en fråga berör flera sektorer. Om varje enskild sektor hanterar frågan på det sätt som den själv tycker är bäst, utan att ta hänsyn till att det kan försvåra för de andra sektorerna, så kan det leda till förseningar, krångel och onödigt höga kostnader.

En sektor kan också vara felaktigt avgränsad i förhållande till de uppgifter den förväntas utföra, t.ex. därför att uppgifterna har ändrat karaktär sedan sektorn skapades.

Allmänt gäller inom många sektorer att företrädare för dessa har en stark ställning i förhållande till Regeringskansliet och kommuner. En risk med detta är att policies, problem, mål etc. i alltför hög utsträckning kommer att formuleras på myndighetsnivå. Det är därför i många fall angeläget att samhället är organiserat så att sektoriserings negativa konsekvenser motverkas.

Regeringskansliet har en central roll för att motverka problem som beror på sektorisering. En viktig uppgift är att samordna olika sektorsperspektiv och politikområden. En utmaning är att förena detta med de organisationsprinciper som i hög grad styr dagens förvaltningspolitik. Renodling samt mål- och resultatstyrning riskerar ju att öka snarare än minska det sektoriella perspektivet inom förvaltningen.

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

Eftersom det knappast finns några generella sektoriseringsproblem så finns det heller inga generella åtgärder för att lösa problemen. I stället måste problemen kartläggas och analyseras i varje enskilt fall och lösningar formas som tar sikte på de brister som upplevs som allvarliga.

En fortsatt granskning av sektorisering som fenomen bör enligt vår mening ta sin utgångspunkt i något av de problem som kan identifieras och kopplas specifikt till sektorisering. Vi pekar på ett antal åtgärder som kan motverka sektorisering och bidra till en ökad integrering av förvaltningen. Exempel är att skapa hierarkier och samordnande organ, nätverkslösningar, finansiell samordning m.fl.

Fortsatta studier av sektoriseringen skulle t.ex. kunna fokusera resultatstyrningens konsekvenser i ett sektoriseringsperspektiv, omfattningen och konsekvenserna av myndigheternas normgivning eller Regeringskansliets förmåga att styra förvaltningen utifrån ett helhetsperspektiv.

1 Inledning

Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag av Ansvarskommittén att studera sektoriseringen av offentlig förvaltning. Enligt uppdraget ska Statskontoret söka definiera och beskriva sektoriseringen. Analysen ska innefatta en beskrivning av sektoriseringens historiska utveckling samt drivkrafterna bakom och vinsterna med denna utveckling. Slutligen ska även sektoriseringens negativa konsekvenser beskrivas.

Problem med sektorisering ska beskrivas utifrån dess konsekvenser på olika nivåer i samhället, dvs. såväl internt inom staten som i statens styrning av kommunerna. Analysen ska också innehålla ett medborgarperspektiv.

Utgångspunkter

Förvaltningspolitiska kommissionen talade om förvaltningens fragmentisering, definierad som en brist på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar, en tendens till splittring och en oförmåga att se till de gemensamma, övergripande målen.¹ Kommissionen menade att denna fragmentisering delvis hänger samman med svårigheterna att styra förvaltningen, men att den ändå måste betraktas som en specifik företeelse.

Begreppen sektor och sektorisering har använts i olika sammanhang för att beskriva vitt skilda företeelser. Begreppet kan också tolkas på en rad olika sätt. Kunskapen och forskningen om sektorisering som företeelse och dess konsekvenser för förvaltningens utveckling är begränsad. Föreställningarna om dess omfattning och effekter varierar också. För att överhuvudtaget kunna uttala sig om, och i så fall varför, en ökad sektorisering skapar problem är det nödvändigt att söka närma sig en definition av och söka avgränsa sektorisering från andra företeelser och utvecklingstendenser inom förvaltningen.

¹ I medborgarnas tjänst, SOU 1997:57.

Vår avsikt är att på ett tämligen principiellt plan söka närma oss problemet genom resonemang kring hur sektorisering uppfattas på olika samhällsnivåer, vilka krafter som kan tänkas driva på en utveckling mot en ökad sektorisering samt hur problemen kan tänkas yttra sig.

Avgränsningar och arbetssätt

Vår ambition med denna rapport är inte att i kvantitativa termer uttala oss om omfattningen av eventuella negativa konsekvenser av sektorisering inom offentlig sektor. För detta krävs empiri som inte har varit möjligt att inhämta inom ramen för detta uppdrag.

Rapporten bygger på inläsning av befintligt material samt på intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner samt forskare.

Arbetet har genomförts av Gunnar Gustafsson (uppdragsansvarig), Michael Borchers och Margareta Hart.

Daniel Tarschys har för Statskontorets räkning tagit fram en rapport om sektorisering och konsolidering inom svensk förvaltning. Denna redovisas i bilaga 2. Vidare har konsultfirman Gorpe Research AB anlåtats för att bistå Statskontoret i arbetet.

2 Några utmärkande drag i den förvaltningspolitiska utvecklingen

Ökad komplexitet

Utvecklingen av den svenska samhällsförvaltningen kan beskrivas på olika sätt, t.ex. i termer av statens ökade komplexitet. Den kan i sin tur förklaras av verksamhetens *expansion, differentiering och autonomisering*.²

Den offentliga sektorns expansion kan beskrivas genom utvecklingen av antalet anställda eller som offentliga utgifters andel av BNP. I dessa termer pågick en expansion fram till omkring år 1990 för att därefter plana ut. Starkast expanderade den offentliga sektorn under ”rekordåren” perioden 1960 till 1980. Då skedde en uppbyggnad av mer generella och generösa välfärdstjänster, framför allt inom allmän sjukvård, familjepolitik och äldreomsorg. Kommuner och landsting stod för en stor del av ökningen. Även kostnaderna för väsentliga välfärdsområden som utbildning och arbetsmarknadspolitik steg under perioden.

En ökad differentiering har skett genom att nya eller delvis nya verksamheter, eller sektorer, har etablerats. Det gäller t.ex. inom områdena forskning, miljö, kultur, regionalpolitik, biståndspolitik och invandrapolitik. Sverige har varit ledande på flera områden med avseende på statens ambitionsnivåer. Under det senaste decenniet har dock en ”normalisering” eller anpassning till många andra länder skett vad gäller ambitionsnivåer i en stor del av de statliga åtagandena.

Man kan vidare tala om en autonomisering på myndighetsnivå. Formellt finns inga gränser för regeringens möjligheter att styra myndigheterna så länge styrningen inte avser tolkning och tillämpning av gällande lag. Men i praktiken betraktar sig myndigheterna ofta som självständiga organisationer.

² Premfors, R., Den komplexa staten, i Ahrne, G. (red.), Stater som organisationer, 1998.

Differentiering och integrering

Enligt Daniel Tarschys (se bilaga 2) finns det anledning att notera två tendenser i utvecklingen av svensk samhällsförvaltning: å ena sidan en fortskridande differentiering eller sektorisering, å andra sidan upprepade försök att motverka de negativa följderna av denna process. Vi har fått alltfler specialiserade myndigheter. Det har dock samtidigt från tid till annan uppstått motrörelser som efterlyst en mer integrerad och sammanhållen politik på olika områden.

I kapitel 3 diskuterar vi sektorsbegreppet. Det är inte entydigt. Om vi för enkelhetens skull utgår från statsbudgetens indelning i utgiftsområden och politikområden så kan vi konstatera att ett antal nya sådana områden har tillkommit under senare år. Vissa av dem är sektorsövergripande.

Förutom nya politikområden har även nya myndigheter tillkommit, medan få har avvecklats. I vissa fall har nya myndigheter skapats genom att tillsyns- och utvärderingsuppgifter har skiljts ut från övrig verksamhet. Bildandet av den sortens myndigheter kan ses som ett uttryck för en ökad differentiering eller specialisering av förvaltningen. Resultatet kan också kallas för sektorisering.

En ökad differentiering eller specialisering har också skett inom myndigheterna. Det har skett genom att ett ökat antal specialenheter och flera territoriella nivåer har skapats, även om självständigheten för flera myndigheters regionala enheter på senare år har begränsats. Dessutom fattas alltfler beslut och avgöranden av tjänstemän i myndigheter och i kommunala förvaltningar. Med detta följer en ökad betydelse för specialiserad kunskap. Professioner utvecklas inom olika sektorsområden och blir allt mer betydelsefulla.

EU-medlemskapet och en allmän internationalisering har till viss del påverkat den statliga myndighetsstrukturen och förändrat spelreglerna för styrningen av myndigheterna. Parallellt med nationell styrning sker en styrning från unionen. Av uppgifter som tillkommit som en följd av medlemskapet hanteras vissa

inom ramen för befintliga strukturer, men nya myndigheter har också bildats.

Samtidigt med tillkomsten av nya myndigheter och sektorer finns exempel på ansatser till att integrera och samordna förvaltningens olika delar. Många myndigheter har t.ex. tillkommit genom sammanslagningar. Vidare har verksamheter på vissa områden koncentrerats till färre och större myndigheter, framför allt genom att regionala myndigheter slagits samman till en central myndighet. Reformen har också genomförts i syfte att stärka regeringens kapacitet att styra och samordna förvaltningen. Ett uttryck för detta är införandet av mål och resultatstyrning, bl.a. i syfte att förstärka de politiska impulserna till förvaltningen och att fokusera verksamheternas effekter och utfall.

Delegering och ramlagstiftning

Kännetecknande för förvaltningsutvecklingen är också en ökad delegering från regerings- till myndighetsnivå samt från central till regional och lokal nivå. I dag har den kommunala nivån ansvar för i stort sett alla individuella välfärdstjänster. Vidare har en överföring av beslutskompetens till lägre nivåer skett genom en ökad tillämpning av ramlagstiftning.

Med ramlagstiftningen har följt ett ökat inslag av normgivning från den statliga myndighetsnivån. En utveckling har också skett mot en mer ambitiös kontrollverksamhet med inriktning på kommunal verksamhet.

Effekter, motåtgärder och en paradox

Utvecklingen har, som vi tidigare nämnt, lett till att en alltmer komplex myndighetsstruktur har vuxit fram. Den förvaltning som byggdes upp i syfte att genomföra ”folkhemspolitikens” reformer på ett antal områden har utvecklats till en alltmer diversifierad uppsättning av myndigheter och organ, vilka har att hantera ett ökat antal breda och ofta sektorsövergripande frågor.

Komplexiteten kan åskådliggöras med de dimensioner från vilka regeringens styrning av statsförvaltningen utgår. Statsförvaltningen delas upp i, och styrs i stor utsträckning utifrån, 27 ut-

giftsområden, 47 politikområden och ett stort antal verksamhetsområden. Många utgifts- och politikområden är av sektorsövergripande karaktär och kan knappast betraktas som sektorer överhuvudtaget. Man skulle kunna hävda att politiken och den övergripande styrningen alltmer har kommit att orienteras mot horisontella, sektorsövergripande frågor samtidigt som förvaltningen fortfarande i hög grad är organiserad i vertikala sektorer.

En konsekvens av den ökade komplexiteten är att överskådligheten begränsas. Enligt Ansvarskommittén har en ökad invärdhet bidragit till detta genom att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer och aktörer blivit otydligare. Uppkomsten av flernivåstyrning, bl.a. inom ramen för arbetet med tillväxt- och struktur-fondsprogram, har vidare inneburit att transparensen minskat och att möjligheterna att utkräva ansvar försvårats.

En annan konsekvens av den ökade komplexiteten är en alltmer svårstyrd förvaltning, vilket har påtalats i olika sammanhang. I samband med kritiken har den nuvarande myndighetsstrukturen kommit att ifrågasättas. Kritiken har bl.a. handlat om att de statliga centrala insatserna är för många och dåligt samordnade.

Den ökade ambitionen att lösa problem genom ökad samverkan mellan myndigheter och genom olika samverkansförfaranden kan ses som en reaktion mot förvaltningens ökade komplexitet. Förutom olika former av samverkan mellan myndigheter har t.ex. speciella samordnare utsetts för samhällets insatser inom psykiatri och narkotikapolitik. Ett antal myndigheter har tilldelats ett sektorsansvar i syfte att samordna insatser och aktörer inom den egna sektorn.

Dessutom har generella eller horisontella frågor fått en ökad betydelse. Bland annat jämställdhet, mångfald och bättre miljö har lyfts fram av riksdagen och regeringen som områden där flertalet myndigheter eller hela samhället förväntas vidta åtgärder för att främja utvecklingen. Vi kan kalla det för tvärstyrning, och den får ibland extra tyngd genom att samordningsfunktionen placeras i statsrådsberedningen.

Tvärstyrning är egentligen motsatsen till sektorisering. Alla har samma ansvar för att driva de horisontella frågorna. Men för att bevaka att det sker och ge frågorna en större tyngd skapas ibland särskilda ombudsmannaämbeten, sektoriella myndigheter eller specialenheter inom departementen, ibland med förankring hos ett särskilt statsråd med tvärstyrningsansvar i sin titel. Det ligger nära till hands att börja tala om en särskild sektor. Paradoxen är att en kraftfull åtgärd för att hindra ”sektorisering” i själva verket kan leda till att den ökar.

3 Sektorer, sektorisering och sektoriseringsproblem

3.1 Vad är en sektor?

I många sammanhang är det praktiskt att dela in en helhet, vilken som helst, i olika delar. Handlar det om en redovisning i diagramform faller det sig naturligt att dela in en cirkel i ett antal sektorer. Här finns ett obegränsat antal exempel.

På en mycket övergripande nivå redovisas makroekonomisk statistik uppdelad på offentlig och privat sektor. Den offentliga sektorn delas i sin tur ibland in i statlig, landstingskommunal och kommunal. De delas i sin tur in i olika sektorer.

Kommunernas verksamhet kan delas upp i skolsektorn, den sociala sektorn, den tekniska sektorn och så vidare. Statens verksamhet brukar delas in i olika typer av sektorer. En utgångspunkt är riksdagens utskott eller Regeringskansliets uppdelning på olika departement. En annan är statsbudgetens politik- och utgiftsområden.

Man kan förstås fortsätta med att beskriva hur olika organisationers verksamhet kan delas upp på sektorer på en allt mer detaljerad nivå. Vi avstår från det, för poängen är bara att illustrera att begreppet sektor egentligen inte är så intressant. Det är som sagt inget annat än en del av en helhet. Att det finns sektorer kan knappast vara ett problem.

Däremot kan själva begreppet vara ett problem på grund av att det är endimensionellt, medan många offentliga verksamheter kan delas i olika dimensioner. När länsstyrelsen bedriver tillsyn över kommunala eller privata vårdhem så kan den sorteras in i tillsynssektorn eller vårdsektorn. På samma sätt kan verksamheter som har till uppgift att reglera, stödja, skydda, förhandla, döma eller producera tjänster föras till olika sektorer eller till samma. Allt beror på sammanhanget och syftet, dvs. vad som ska beskrivas och vilken helhet som ska delas upp.

3.2 Är sektorisering ett problem?

Det påstås ofta att sektoriseringen av t.ex. statens verksamhet är ett problem. Vad menas egentligen med det?

Sektorisering kan betyda att dela upp en helhet (t.ex. statens verksamhet) i delar (sektorer). Som vi var inne på nyss så kan inte det beskrivas som ett problem i sig. Begreppet sektorisering kan också syfta på att helheten delas upp i allt fler delar, eller att nya delar kommer till. Sektorisering betyder helt enkelt att sektorerna blir allt fler. I princip kan det finnas två orsaker till detta.

Den ena är att specialiseringen ökar. Sektorn blir snävare, t.ex. för att området har blivit mer komplicerat. Här finns mängder av exempel från olika tider och områden.³ Omdaning från jordbrukssamhällets självhushåll till industrisamhällets långtgående arbetsdelning kan beskrivas som en kraftfull sektoriseringsprocess. Biltillverkning är ett annat exempel. I början kunde samma person i stort sett bygga hela bilen själv. Ett stort steg mot sektorisering togs när Henry Ford införde det löpande bandet. Att bygga en modern bil är en extremt sektoriserad process, där helheten är uppdelad på ett stort antal specialiserade moment. Inom den offentliga verksamheten finns motsvarande exempel, t.ex. från sjukvården och de sociala trygghetssystemen. För hundra år sen gick man till "doktor" när man blev allvarligt sjuk eller skadad. I dag finns det läkare som är specialister på att operera knän, men som står sig slätt inför en patient med öroninflammation. Förr i världen vände man sig till fattigvården för att få ekonomisk hjälp. Nu finns det tjänstemän som är experter på pensionsreglerna, och helt andra som klarar av att hantera reglerna för föräldraförsäkringen. Men båda hänvisar till en tredje när det gäller att hjälpa till med bidrag för rehabilitering vid arbets-skador.

Oavsett från vilket område vi hämtar exemplen så är det i grunden samma motiv till sektoriseringen. Ju mer specialkompetens som krävs, desto mer finns att vinna på en ökad arbetsdelning. En

³ Se bilaga 2, s 4 ff.

kraftig sektorisering har varit en förutsättning för den ökade effektivitet och produktivitet som har skapat vårt nuvarande välstånd. I ljuset av det är det svårt att påstå att sektorisering skulle vara ett generellt problem som behöver motverkas.

Den andra orsaken till att antalet sektorer ökar är helt enkelt att nya verksamheter och nya områden kommer till. Forskning, utveckling och entreprenörskap är drivkrafter för ständigt nya branscher ("sektorer") inom näringslivet. Utvecklingen inom informationsteknologi och biomedicin har skapat mängder av nya sektorer och delsektorer som var helt okända för bara några årtionden sedan. Nya offentliga sektorer växer sällan fram på grund av ny forskning och teknologi. I stället sker det i ett samspel mellan ökade krav eller önskemål från medborgarna, politiska ambitioner och – inte minst – ökade ekonomiska ramar. Tillsammans skapar det drivkrafter för att bygga ut välfärden, genomföra olika reformer och skapa nya politikområden ("sektorer"). Till det kommer den ökade internationaliseringen, som både kan ge utrymme för och tvinga fram nya "sektorer".

Inte heller här går det att säga att den ökade sektoriseringen är ett generellt problem. Det är inte svårt att argumentera för att öka statens eller kommunernas engagemang på olika områden, eller att peka ut nya där offentliga insatser säkert skulle uppskattas av många. Andra kan hävda att de offentliga sektorerna redan har brett ut sig för mycket. Frågan är i grunden politisk. För det finns ingen objektiv formel som kan användas för att avgränsa det offentliga åtagandet på ett "korrekt" sätt.

Slutsatsen är att sektorisering – definierad som att antalet sektorer ökar – inte kan pekas ut som ett generellt problem, och inte ens som ett problem i sig. Men när vi konstaterar att sektorerna blir fler och fler så är vi kanske ett "sektoriseringsproblem" på spåret.

3.3 Sektorisering som syndabock

Problemet är inte att det finns sektorer. Inte heller att sektoriseringen pågår, d.v.s. att det blir fler sektorer. När uppstår då det som brukar kallas sektoriseringsproblem och hur kan man skilja sektoriseringsproblem från andra typer av problem?

Konflikter mellan sektorer

Det saknas inte exempel på konflikter mellan olika politiska mål, d.v.s. där det är svårt eller omöjligt att uppnå vissa mål utan att samtidigt göra det svårare att nå andra. Ofta är det olika miljömål som kommer i konflikt med andra mål. Ett exempel är önskan att bygga fler bostäder i storstäderna, som kan vara svårt att åstadkomma när kravet är att människor inte ska behöva bo i bullriga miljöer. En annan typ av konflikt handlar om att de sociala trygghetsförsäkringarna ska ge en godtagbar inkomst samtidigt som bidragsreglerna inte ska minska viljan att arbeta. De som företräder respektive mål beskyller representanterna för det andra målet för bristande helhetssyn och sektorisering. Men genuina mål- eller intressekonflikter kan knappast kallas för sektoriseringsproblem. Att företrädarna för ett visst intresse anser att en annan ”sektor” gör eller är ”fel” är inget konstigt när det finns många olika mål för samhället. Här handlar det om att hitta godtagbara kompromisser och avvägningar, vilka ytterst måste ske på politisk nivå.

Detaljstyrning och finansieringsprincipen

Ibland spiller kommunernas kritik mot statens detaljstyrning och avsteg från den så kallade finansieringsprincipen över på sektoriseringen. Många kommuner är inne på det spåret i sina remissyttranden över Ansvarskommitténs delbetänkande. Hårddraget kan man säga att de klumpar ihop sitt missnöje med olika statliga åtgärder under rubriken ”sektorisering”, så att det nästan blir till en definition.

Med den betydelse som vi har lagt i begreppet (ökad specialisering, fler sektorer) är det svårt att se något självklart samband mellan sektorisering och detaljstyrning. Varför skulle aktörerna i

en snävt avgränsad sektor vara mer benägna att producera detaljregler än de i en sektor som präglas av ”helhetssyn”?

Möjligen kan man tänka sig att specialiseringen leder till allt djupare kunskap om vilka åtgärder som krävs för att uppnå ett visst mål, vilket kan bli en drivkraft för nya detaljregler. Det skapar en regelkultur som smittar av sig – detaljreglering blir det standardiserade sättet att påverka, också när samma effekt skulle kunna åstadkommas på andra sätt. För kommuner kan det skapa finansiella problem om de detaljerade reglerna innebär att kommunernas kostnader ökar mer än vad de har kompenserats för. Enligt kommunernas tolkning blir det ett avsteg från finansieringsprincipen, vilket dock inte är en självklar tolkning.⁴

Sektorisering som centralstyrning

Både från länsstyrelser och kommuner kopplas sektorsfrågan ihop med detaljstyrning och centralstyrning i största allmänhet. Ofta handlar det om att regler uppfattas som illa anpassade till den specifika situationen eller att ekonomiska medel som en viss myndighet förfogar över är öronmärkta för vissa avgränsade ändamål, trots att de enligt vissa bedömare skulle göra större nytta på annat håll. Ibland anses denna inlåsning bero på att kulturen inom myndigheten i fråga inte medger vissa avsteg, även om det skulle kunna finnas ett tolkningsutrymme.

En variant på samma tema är kritiken mot att regeringen under senare år i många fall har valt att hantera specialdestinerade bidragsmedel – miljardpaket eller pengar uppkallade efter vissa statsråd – inom Regeringskansliet i stället för att lägga handläggningen på förvaltningsmyndigheter. Här glider sektorisering och centralisering ihop.

⁴ Den s.k. finansieringsprincipen innebär i korthet att kommunerna inte får åläggas nya uppgifter av statsmakterna utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare får statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. Finansieringsprincipen bygger på att staten gör en engångsavräkning vid det tillfälle den aktuella förändringen sker.

Dålig information

Bristande information kan också ingå i ”sektoriseringsproblemet”. Den stockholmare som ringer till Gatu- och fastighetskontoret för att klaga på snöröjningen och får veta att han ska vända sig till stadsdelsförvaltningen i stället kan förstås bli irriterad över att verksamheten är för sektoriserad. Men om snöröjningen sköttes av Gatu- och fastighetskontoret så skulle reaktionen bli densamma hos den som försökte klaga hos stadsdelsförvaltningen. På något sätt måste statens och kommunernas olika verksamheter organiseras – sektoriseras om man så vill. Det finns olika sätt att göra det på, och inget är det självklart bästa ur alla aspekter. Men med bra information om vem som gör vad och god hjälp att hitta rätt så behöver inte sektoriseringen framstå som ett stort problem.

Maktkomplex och segment

I en av de skrifter som togs fram av den norska maktutredningen lanserades begreppet ”den segmentiserade stat”. Därmed avsågs att vissa samhällssektorer (jordbruk, näringsliv, transport, hälso- och sjukvård samt utbildning togs som exempel) kunde ses som egna beslutsarenor. Inom dessa arenor utvecklas gemensamma uppfattningar om hur problem ska definieras, vilka kunskaper och värderingar som är relevanta, hur beslut ska fattas och konflikter hanteras samt, inte minst, om vilka aktörer som ingår i beslutsarenan. Dessa aktörer utgörs av politiker, myndigheter, intressegruppsrepresentanter, forskare m.fl.⁵

Resonemanget anknyter till det statsvetenskapliga begreppet ”järntrianglar”, som bildas när flera starka parter inom samma verksamhetsområde har ett överordnat ”sektoriellt” egenintresse i förhållande till andra områden, även om parterna i andra avseenden är motparter – t.ex. fack och arbetsgivare, offentliga och privata organ. Ordet komplex har också använts såsom det militär-industriella, det jordbrukskooperativa, det bygg- och bostads-industriella. Inom transportområdet kan man säkert tala om ett väg- och bilkomplex eller segment, som innehåller viktiga aktörer som Vägverket, Motormännen, Svenska vägföreningen,

⁵ Olsen, J. P. (red.), Politisk organisering. Universitetsforlaget 1978.

Åkeriföreningen, Skanska, NCC, delar av byggfacket och bilvänliga falanger inom olika politiska partier.

Förekomsten av dessa slags maktstrukturer har koppling till frågan om sektorisering, men är ändå annorlunda till sin karaktär. Det är inte staten eller kommunerna som skapar maktkomplexen eller järntriangelarna, men offentliga organ kan av olika skäl bli en del av dem.

Särintressen och aspektbevakare

I den citerade norska utredningen menar författaren att segmenten inte lyckas fånga upp gräsrotsinitiativ som inte passar in i segmentstrukturen (miljörörelsen och feminism tas som exempel). De ser ett mönster där de etablerade intressegrupperna ingår i sina respektive segment medan andra grupper identifierar frågor på tvärs genom segmenten. I vissa fall får dessa alternativa intressen lagstöd samt organisatorisk och ekonomisk uppbackning i form av sin egen ombudsman eller i vart fall sina egna företrädare inom olika strukturer. I många fall leder en sådan utveckling till att besluts- och genomförandeprocesser tar lång tid och upplevs som tungrodda på grund av att olika särintressen måste hanteras.

Detta är utan tvekan ett stort problem i vissa situationer. Stockholms stad pekar i sitt remissvar till Ansvarskommitténs delbetänkande ut procedurerna kring plan och byggnadslagen (PBL) som särskilt problematiska i en storstadsregion där det nästan är omöjligt att få fram byggplaner i tid på grund av alla särintressen och överklaganden. Problemet passar således in i en samhällsorganisatorisk diskussion, men knappast under rubriken ”sektoriseringproblem”.

3.4 Sektoriseringsproblem – problem som beror på sektoriseringen

Det finns många olika förklaringar till att en representant för en sektor uppfattas som eller skapar problem för någon. Mål- och intressekonflikter, lagar och regler som missgynnar vissa verk-

samheter eller individer, onödigt detaljerade regler och ineffektiva rutiner kan förekomma överallt. Om vissa sektorer får särskilt stora resurser så kan det tolkas som att andra är mindre betydelsefulla. När en aspekt ges särskild tyngd vid olika beslut så tonas andra aspekter ned. De som av något skäl anser sig missgynnade kan alltid klaga på att ett sektorsintresse har tagit över helhetssynen.

Men att kalla alla problem som på något sätt kan kopplas till en sektor för ”sektoriseringsproblem” är att göra det för lätt för sig. Vår utgångspunkt är i stället att försöka sortera fram problem som beror på eller förstärks av sektoriseringen, dvs. att det skapas allt fler och mer renodlade sektorer. Låt oss diskutera några kandidater till sådana problem.

För många sektorer kan skapa problem

När antalet sektorer ökar så blir de allt svårare att överblicka, liksom gränserna och sambanden mellan dem. Utan överblick blir det förstått svårt att styra verksamheterna. Därmed ökar risken för att det uppstår problem i gränsytorna mellan olika sektorer.

Sektoriseringsproblemet kan ta sig uttryck i att sektorerna överlappar varandra, d.v.s. flera instanser arbetar med samma uppgifter. Det råder redundans, eller dubbelarbete. Resultatet kan bli ett slöseri med resurser. En annan effekt kan vara att det blir otydligt vem som ansvarar för en viss fråga. I värsta fall kan redundansen övergå till att sektorer börjar motarbeta varandra eller skapar regelverk som inte går att tillämpa parallellt.

Motsatsen till redundans kan också inträffa, dvs. att vissa uppgifter faller mellan stolarna när varje myndighet följer sitt eget program. Det kan i sin tur leda till att ansvaret för finansieringen av vissa uppgifter blir oklart. Samhällsförvaltningen bygger på väl avgränsade ansvarsområden. Även om det har sina klara fördelar för målinriktning och effektivitet inom varje enskilt område blir resultatet lätt att helheten går förlorad. Resultatet blir suboptimering.

Risken för suboptimering ökar när flera olika huvudmän är involverade, t.ex. i snittytan mellan socialförsäkringssystemet och olika vårdinsatser. Men också i verksamheter som bedrivs under en och samma administrativa hatt finns många belägg på en ekonomiskt irrationell resursanvändning. Ett känt problem inom socialtjänsten är svårigheten att organisera åtgärder för ”multi-problemklienter”. Samma utmaning återfinns inom sjukvården, där klinikgränserna lätt utvecklas till barriärer. Ingen tar ansvar för den som hamnar mellan dem.

Ofta beskylls myndigheternas handläggning för att vara krånglig, långsam, omständlig och svåröverskådlig. Ökad sektorisering kan förvärra den sortens problem. I en högspecialiserad förvaltning kräver många avgöranden samordning och samarbete mellan flera olika enheter eller specialister. Utöver den väntetid som kan uppstå genom arbetsanhopning hos enskilda befattningshavare krävs tid för att kommunicera, dela, remissbehandla och vidta andra åtgärder för att handlägga ett ärende på ett korrekt sätt. Om flera sektorer är inblandade så blir proceduren ännu mer komplicerad. Problemet med ”byråkrati” beror inte på sektorisering, men kan förvärras av den.

Fel sektorer

En sektor växer fram för att lösa ett visst problem eller utföra en viss uppgift. Förr eller senare kan det visa sig att problemen har ändrat karaktär i takt med att samhället har förändrats. Om sektorn inte vill eller förmår anpassa sig till förändringarna, utan håller fast vid sina ursprungliga arbetsformer, rutiner och regler, så är det en form av sektoriseringsproblem.

Problemet med ”fel” sektorer kan också handla om att de inte passar med sektorerna på en annan nivå. Staten kan t.ex. ha valt att dela upp en verksamhet på vissa sektorer, medan kommunerna har gjort andra indelningar. Då börjar det förstås gnissla i kontakterna mellan nivåerna.

Brist på helhetssyn

Brist på ”helhetssyn” lyfts ibland fram som en följd av sektoriseringen. Specialiseringen har gått så långt att sektorn inte förmår

bidra till det ursprungliga målet för verksamheten, trots att varje enskild del sköts mycket effektivt. Om ingen förmår hålla ihop de olika momenten i bilfabriken eller vårdinrättningen så hjälper det inte att de var för sig utförs snabbt och korrekt – slutresultatet blir ingen användbar bil eller frisk patient.

Det finns dock skäl att ta ropen på helhetssyn med en nypa salt. För vad betyder det egentligen? I strikt mening är helhetssynen omöjlig annat än teoretiskt – ingen kan beakta alla tänkbara aspekter på en fråga. I praktiken finns det många olika ”helheter” samtidigt. Den som efterlyser ökad helhetssyn menar i själva verket ofta att det egna perspektivet borde lyftas fram mer. Dessutom förändras helheten i takt med att nya aspekter dyker upp och gamla tonas ned. När en helhet definieras och avgränsas så är det paradoxalt nog detsamma som att skapa en sektor, d.v.s. sektorisera!

Gnissel i samarbetet

Ett problem med sektorisering kan vara att det ”gnisslar” i samarbetet när flera offentliga organ ska bidra till att lösa en uppgift. Problemet kan bero på att de inblandade är oense om sina respektive uppgifter och vilket ansvar de har. Särskilt om samarbetet gör att det blir mindre resurser över till kärnverksamheten.

Samordning blir en gökunge

Med ökad sektorisering följer ofta ökade krav på samordning mellan olika sektorer för att uppnå de mer övergripande målen – ”helheten”. Särskilt tydligt är det när man redan från början formulerar så kallade tvärsektoriella eller horisontella mål eller krav. För statens del kan de gälla jämställdhet, mångfald, miljö eller något annat. I dag finns drygt tio horisontella krav.⁶

Problemet med att samordna en verksamhet med andra sektorer eller att uppnå de horisontella målen är att det kräver resurser. Om behovet av samordning blir omfattande så kommer det att tränga undan de egentliga uppgifterna som sektorn ska arbeta

⁶ Se Statens kvalitets- och konkurrensråd, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket, Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag. ESV 2003:30.

med för att uppnå sina specifika mål. Vinsterna med att specialisera verksamheten kanske till slut inte motsvarar kostnaderna för den samordning som krävs på grund av specialiseringen.

3.5 När uppstår problemen?

Vi har konstaterat att sektoriseringen drivs på av starka krafter. Strävan mot allt större specialisering är naturlig i ett samhälle som utvecklas och blir mer komplext.

Modellen för att styra den offentliga sektorn i Sverige förstärker delvis de krafterna. Det finns en medveten strävan att renodla den statliga förvaltningen. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för resultatstyrning, uppföljning och utkrävande av ansvar.

Slutsatsen är att det varken är möjligt eller önskvärt att försöka förhindra eller motverka sektoriseringen som sådan. Även om det hade varit möjligt skulle det i många fall inte lösa några problem, men kanske skapa nya. Besvärligare resultatstyrning, svårare att utkräva ansvar, minskad effektivitet är tänkbara negativa effekter. Sektoriseringen är inget generellt problem men sektoriseringsproblem kan uppstå om sektorerna blir för många, felaktigt avgränsade eller dåligt samordnade.

I vissa fall kan dock sektoriseringen bidra till allvarliga problem. Framför allt kan de uppstå när en fråga berör flera komplexa sektorer eller politikområden och kräver sektorsövergripande lösningar. Det gäller t.ex. för tjänster eller service till individer med behov eller krav som inte kan tillgodoses av en enda sektor.

Förutsättningarna för att komma till rätta med problemen varierar. I vissa fall finns tillräckliga motiv för att sektorerna självmant ska samarbeta över gränserna. Förutsatt att de regler som finns för att driva och finansiera verksamheterna går att förena så behöver det aldrig uppstå något allvarligt gnissel.

Risken för att problem ska uppstå är däremot stor där någon av de inblandade sektorerna har blivit särskilt stark, sammankittad

och autonom genom att den stöds och hålls samman av flera överlagrade styrsystem. Det kitt som håller ihop sektorn är normering, ekonomisk styrning, organisation, kunskap och värderingar.

Men detta är också ett sätt att beskriva en framgångsrik och effektiv organisation. Problemet är inte att sektorn är stark, utan att styrkan kan utnyttjas för att skapa gränser mot andra sektorer som är svåra att tränga igenom trots att det är önskvärt eller nödvändigt för att åstadkomma de övergripande resultaten. Att försöka lösa ett sådant sektoriseringsproblem genom att slå sönder en väl fungerande organisation är knappast lämpligt. Däremot kan det kräva särskilda åtgärder för att styra den här typen av sektorer och se till att de samverkar med andra på ett lämpligt och effektivt sätt. Eller att ändra sektorsgränserna. Allt beror på sammanhanget. Vi återkommer till den sortens frågor i kapitel 6, där vi ska diskutera olika sätt att motverka de negativa effekterna av sektorisering.

3.6 För vem är sektorisering ett problem?

Sektoriseringsproblem kan yttra sig olika beroende på vilken samhällsnivå de knyts till. Vanliga teman är att resurser snedfördelas, att olika sektorsperspektiv är för snäva och att sambandet mellan skilda insatser är för svagt.

Problem med sektorisering kan uppstå inom statens egen organisation där myndigheter med helt eller delvis skilda ansvarsområden upplever samverkansproblem. Länsstyrelsernas uppgift och problem att samordna olika sektorsmyndigheter torde vara det mest uppenbara. Men även sektorsmyndigheter inom angränsande sektorer kan uppleva problem med andra sektorsmyndigheter – t.ex. försäkringskassan i förhållande till arbetsförmedlingen. Problem kan också finnas mellan delsektorer inom en bredare sektor, t.ex. mellan väg- och järnvägsmyndigheter.

Ett likartat fall är när den statliga myndighetsorganisationen möter den kommunala eller landstingskommunala förvaltningen.

Även inom den kommunala förvaltningen förekommer sektoriseringsproblem som ofta fångas i uttrycket att det ”råder vattentäta skott” mellan olika förvaltningar. Ändå måste många frågor lösas genom åtgärder från och samarbete mellan flera förvaltningar, t.ex. när det gäller rehabilitering eller integration av invandrare och flyktingar.

Slutligen har vi fallet där medborgaren eller den juridiska personen får problem när olika sektorer (regelsystem/myndigheter) ställer krav som inte upplevs som samstämmiga. En svår situation är också när ansvaret är oklart, så att medborgaren inte vet vart hon ska vända sig för att få rättelse. Hon hamnar mellan stolarna eller bollas mellan olika myndigheter.

Myndigheternas problem är naturligtvis inte något som bara har relevans för myndigheterna själva. Anledningen till att problem uppstår eller uppfattas är ofta att myndigheterna företräder olika medborgargrupper eller olika aspekter på medborgarnas välfärd. Därför behöver inte myndigheternas interna problem i grunden vara skilda från problem ur ett medborgarperspektiv. Skillnaden är bara var problemet uppmärksammas.

I kapitel 4 ska vi diskutera hur problemen med sektorisering yttrar sig för eller uppfattas av aktörerna på de olika nivåerna.

4 Hur uppträder och hanteras sektorisering på olika samhällsnivåer?

Syftet med detta avsnitt är att söka belysa hur sektorisering uppträder och hanteras på olika samhällsnivåer. Remissvaren på Ansvarskommitténs delbetänkande och våra egna intervjuer pekar på att problem med sektorisering uppfattas olika beroende på vilken samhällsnivå som fokuseras.

Vi har valt att belysa sektoriseringsproblemet ur fyra perspektiv; Regeringskansliets, statliga myndigheters, kommuners och medborgarnas.

Den centrala nivåns perspektiv är vitt och överblickande. Administrativa system sätts i syfte att genomföra politiska reformer eller för att hantera specifika problem. På central nivå är det av intresse att belysa vilken kapacitet Regeringskansliet har för att styra en komplex och specialiserad förvaltning samt hur det har valt att organisera och styra frågor som berör ett flertal myndigheter och sektorer.

Av betydelse för den regionala nivån är vilken förmåga och vilka förutsättningar länsstyrelser och regionala organ har att samordna statliga insatser. Den lokala, och till viss del även den regionala nivån, sysslar i större utsträckning än den centrala med utförande uppgifter. I detta perspektiv kan de centrala styrsystemen uppfattas som slutna stuprör. För kommunerna kan många och okoordinerade statliga initiativ innebära problem, vilka dock inte behöver bero på sektorisering.

I ett medborgarperspektiv är det av mindre intresse hur de administrativa systemen är organiserade. Det väsentliga är att förvaltningen fungerar effektivt, rättssäkert och utan krångel och onödig byråkrati. Ett medborgarperspektiv kan dock tolkas på olika sätt. Medborgaren kan betraktas utifrån sin roll som den offentliga sektorns uppdragsgivare, finansiär eller brukare. Vi har valt att

utgå från medborgaren som brukare och mottagare av offentliga tjänster.

4.1 Regeringskansliet

Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringen beslutar själv om departementsindelningen och om hur ärenden ska fördelas mellan departementen. Statsrådsberedningen ansvarar för den politiska samordningen. Under senare år har försök gjorts att stärka den funktionen. Exempelvis samordnas EU-frågor numera inom en särskild enhet vid Statsrådsberedningen. Vidare har ett kansli för att samordna frågor om hållbar utveckling inrättats. Finansdepartementet har ett ansvar för ekonomisk samordning, bl.a. inom ramen för budgetprocessen.

Regeringskansliet – en myndighet

Varje departement utgjorde tidigare en egen myndighet. År 1997 ombildades dock Regeringskansliet till en myndighet. Ett motiv var att stärka kansliet som en sammanhållen enhet, att bryta sektoriseringen samt att öka förutsättningarna för politiken att få genomslag. Vidare fördes diskussioner om behovet av att stärka ett nytt arbetssätt som byggde mer på sektorsövergripande arbete och mindre på revirtänkande. Enligt en analys av ombildandet har den inneburit en markering av att departementen utgör en samlad resurs till regeringens förfogande.⁷ Även om den inte har inneburit några drastiska förändringar av verksamheten har en mer stabil och flexibel organisation. Vidare hävdas att möjligheterna har ökat att utifrån ett helhetsperspektiv styra verksamheten och resurserna på ett sätt som motsvarar regeringens prioriteringar. Detta bl.a. genom en gemensam verksamhetsplanering, ett gemensamt anslag och genom uppföljning av verksamheten enligt gemensamma principer. Förmågan att hantera departementsövergripande, tvärsektoriella frågor på olika områden har stärkts. Analysens övergripande slutsats är dock att en orientering mot ett mer sektorsövergripande arbetssätt ska ses på lång sikt.

⁷ Regeringskansliet en myndighet, Ds 2003:44.

Gemensam beredning

I ett internationellt perspektiv är det svenska Regeringskansliet litet och förvaltningsmyndigheterna har en förhållandevis självständig ställning. Kännetecknande är vidare att beslut fattas kollektivt samt att principen om gemensam beredning gäller. Ärenden till respektive departement fördelas enligt bestämmelser i instruktionen för Regeringskansliet. Enligt bestämmelserna om gemensam beredning ska ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden handläggas inom det departement där det huvudsakligen hör hemma och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Beredningen sker enligt ett hierarkiskt system. Frågor som inte kan hanteras på lägre tjänstemannanivå "hissas" till en högre sådan nivå och därefter till den politiska nivån. Om ärendet ändå inte kan lösas av berörda statsråd fattar statsministern slutligen beslut i frågan. Den gemensamma beredningen är en grundbult i det kollektiva beslutsfattandet. Den kan också beskrivas som ett system för att hantera och samordna sektorsövergripande frågor och ett instrument för att lösa målkonflikter mellan olika samhälls- och/eller politiska perspektiv.

Kontroll- och styrningsfrågor

Regeringskansliet är nedtyngt av akuta politiska frågor. Det innebär att utrymmet för styrningsfrågor, policyutformning och analys är begränsat. Vidare tar budgetprocessen mycket resurser i anspråk. I skriften Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet påtalas behovet av att utveckla kansliets förmåga att förse regeringen med underlag för kontroll och styrning av statsförvaltningen.⁸ De delar av kontrollen och styrningen som förutsätter ett stort inslag av politiska värderingar anses vara mest eftersatt. Vidare påtalas svagheter i arbetet med att formulera mål och resultatmått/indikatorer och i kontrollen av måluppfyllelse och resursanvändning. Dessutom påtalas svagheter beträffande mål- och resultatdialogerna mellan departement och myndigheter. För det första genomförs de inte alltid i full utsträckning. För det andra är underlaget för och analysen av resultatinformationen ofta bristfällig. För att stärka kansliets kontroll och styrning föreslås att en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor till-

⁸ Finansdepartementet, september 2002.

sätts inom varje departement samt att en arbetsgrupp bestående av samtliga dessa tjänstemän inrättas.

Beträffande resultatstyrningen har den i olika sammanhang kritiserats, bl.a. för brister i regleringsbrevens utformning samt att en stor mängd resultatinformation produceras som inte alltid används och inte är anpassad till politiska ställningstaganden. Vidare har behovet av att kunna omsätta informationen i mätbara politiska indikatorer påtalats.

En allmän bedömning är att resultatstyrningen kan bidra till en ökad sektorisering genom att fokusera den egna produktionen och det egna resultatet framför helhetssyn och sektorsövergripande perspektiv. Varje myndighet resultatstyrts för sig och myndighetens strävan att nå de egna målen och de egna resultaten kan innebära att övergripande och för förvaltningen gemensamma mål går förlorade.

Ett problem som påtalades av den förvaltningspolitiska kommissionen är att resultatstyrningen kommit att riktas mot enskilda myndigheter, medan styrningen av bredare verksamhetsområden och hela offentliga åtaganden givits för litet utrymme.⁹ Enligt kommissionen är det viktigt att myndighetsspecifika mål inte leder till att myndigheterna strävar åt olika håll. För att undvika att så sker bör målen formuleras så att de ger incitament till samarbete. I fall då detta är svårt bör övergripande mål inte alltid brytas ned. Enligt kommissionen kan ett alternativ vara att ge ett samlat anslag till flera myndigheter för att nå ett gemensamt övergripande mål. Myndigheternas redovisningar bör då ske direkt mot det övergripande målet.

Ett centralt syfte med resultatstyrningen är att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan förvaltningens olika nivåer. Det finns dock utredningar som pekar på att styrning och ledning av förvaltningen inte ses som en prioriterad fråga i Regeringskansliet. Eftersom många verksamheter och politikområden har blivit alltmer komplexa och myndigheter mer självständiga kan resultatet bli att

⁹ I medborgarnas tjänst, SOU 1997:57.

Regeringskansliet inte gör tillräckligt för att motverka negativa effekter av sektorisering.

Enligt rapporten Vem styr? har Regeringskansliet inte den strategiska kapacitet som krävs för att styra ett växande antal mer komplexa verksamheter, även om det skulle vilja.¹⁰ I rapporten lämnas ett antal förslag för att åtgärda detta problem. För det första bör ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna klargöras. Bland annat bör det slås fast att det politiska ansvaret ligger hos regeringen och inte kan delegeras, utan att det bara är ansvaret för utförandet som ligger hos myndigheterna. För det andra bör kapaciteten för att översätta politiska mål till operationella mål för myndigheternas arbete stärkas. Vidare föreslås att strategiska enheter för viktiga politikområden skapas inom Regeringskansliet.

Kompetens

Den detaljerade kunskapen i specifika frågor finns oftast på myndighetsnivå. Inom Regeringskansliet ligger ansvaret för myndighetsstyrning ofta på relativt oerfarna tjänstemän, vilka kan ha svårt att hävda sig gentemot starka sektorsföreträdare på myndigheter.

Tvärsektoriellt arbete och horisontella frågor

Vi har tidigare konstaterat att komplexiteten inom förvaltningen har ökat. Vidare har internationaliseringen och det svenska EU-medlemskapet tagit ökade resurser i anspråk. Utvecklingen har också inneburit att antalet frågor som spänner över flera departementsområden har ökat. Kännetecknande för arbetet inom Regeringskansliet under senare år är att det i ökad utsträckning sker i form av projektarbeten, tvärsektoriella nätverk och arbetsgrupper. Detta kan möjligen ses som ett uttryck för en anpassning till nya arbetsuppgifter och de behov av samordning som dessa medför.

Ett relativt nytt fenomen är att Regeringskansliet ska hantera ett antal frågor som spänner över flera eller alla politikområden.

¹⁰ SNS, 2002.

Folkhälsa, demokrati och mänskliga rättigheter, integrationspolitik, jämställdhet är exempel på horisontella frågor som förväntas genomsyra all statlig verksamhet. Gemensamt för dessa är att resultat förväntas uppnås genom att frågorna integreras och utgör en del av den ordinarie verksamheten inom respektive politikområde. Det faktum att generella frågor tillmäts en ökad betydelse kan ses som en indikation på ett mer tvärsektoriellt och mindre sektoriserat synsätt. Det finns emellertid också en risk för att alltför många frågor av generell karaktär skapar nya styrproblem eller en överbelastning på systemet för beredning. Detta inte minst då dessa frågor ofta inte har någon given "ägare". På sikt finns också en risk för att en viss fråga växer sig stark och "institutionaliseras" och på så sätt skapar ytterligare sektorisering.

Är Regeringskansliet sektoriserat?

I skriften Hur styrs Regeringskansliet beskrivs verksamheten inom Regeringskansliet som i hög grad sektoriserad.¹¹ Tjänstemännen identifierar sig i första hand med sitt sakområde, sin enhet och sitt eget departement, men knappast med Regeringskansliet som helhet. Ett framträdande drag är att sakenheterna arbetar för sig och att det också inom ett och samma departement finns ganska lite av horisontella kontakter.

Även i vissa av remissvaren på Ansvarskommitténs delbetänkande framförs att negativa effekter av sektorisering kan kopplas till Regeringskansliets funktionssätt. Kritik riktas bl.a. mot att Regeringskansliet är alltför sektoriserat och att statliga insatser är dåligt koordinerade.

Tänkbara drivkrafter till sektorisering

Nedan följer ett försök att identifiera ett antal faktorer som på ett övergripande plan kan förklara förvaltningens utveckling mot en ökad uppspjälkning och sektorisering.¹² För det första reflekterar en mer komplex förvaltning ett alltmer komplext samhälle. Det är även möjligt att urskilja vissa tendenser i samhällsorganisationen som har verkat i sektoriserande riktning, dvs. att det har

¹¹ Jacobson. B, SCORE, 2001:8.

¹² Se också bilaga 2, avsnitt 2.1.

skapats fler sektorer. Tre sådana tendenser är ambitionen att delegera, ambitionen att institutionalisera prioriterade strävanden och ambitionen att ”bygga till”, dvs. foga nya organ till det bestående organisatoriska systemet utan att ta bort de gamla. Förvaltningens specialisering har dessutom främjats av vissa mer generella förvaltningspolitiska reformtendenser. Ett exempel från senare år är tendensen att låna organisationsprinciper från näringslivet.

Delegering

Ett kännetecken för utvecklingen av förvaltningen är en ökad delegering av ärenden och överföring av beslutskompetens till lägre nivåer. Mål- och resultatstyrning och rambudgetering tillämpas allt mer i stället för detaljstyrning och detaljindelning av myndigheternas anslag. Myndigheter har i dag stor rätt att själva bestämma organisation, personalstruktur, lokalomfång m.m.

Som en följd av delegering och decentralisering av ärenden från Regeringskansliet har antalet regeringsärenden minskat. Samtidigt har en ökad beslutskompetens vuxit fram utanför Regeringskansliet. Det kan innebära att sektorsperspektiv får en ökad betydelse på bekostnad av samordning och helhetssyn. En risk med en långtgående delegering är att konflikter mellan olika politiska mål delegeras till tjänstemän på myndighetsnivå i stället för att hanteras genom prioriteringar på politisk nivå.

Nya myndigheter

En viktig mekanism bakom specialiseringen av förvaltningen utgör den successiva nybildningen av myndigheter. Varför bildas nya myndigheter? Det handlar till viss del om den ”politiska dagordningens dynamik”. När beslutsfattarna anser sig stå inför utmaningar som det befintliga offentliga systemet inte kan hantera kan förslag om nya myndigheter få gehör. I vissa sammanhang handlar det mindre om nya problem än om nya interventionsmetoder som redan etablerade organ inte anses kapabla att bemästra. Oftare är det emellertid fråga om någon aspekt eller fråga som bedöms ha ”fallit mellan stolarna” och inte kan anförtros åt någon befintlig myndighet.

Uppspjälkning och institutionalisering sker ofta i en sorts 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. Sektoriseringen kan således vara ett skäl till att bilda nya myndigheter – men också bli en effekt av att det sker.

Tillbyggnader i stället för ombyggnader

Systemförändringar uppstår genom många små avgöranden och blir i många fall synliga först i efterhand. När reformvåg efter reformvåg sveper in över förvaltningen lagras förändringarna på varandra, och detta leder efter hand till något som kan kallas administrativ sedimentering. Även om äldre tekniker och prioriteter långsamt skjuts åt sidan så finns de delvis kvar, vilket 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.

Förvaltningspolitiska reformtendenser

Under senare decennier har inspirationen inom förvaltningspolitiken 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. Genom renodling och avreglering har antalet självständiga enheter tydligt ökat. Ett exempel är att ett antal myndigheter som tidigare kombinerat produktions- och tillsynsfunktioner har delats upp i flera delar. Ett annat är avmonopoliseringen, som har medfört fler aktörer på vissa områden. Det gäller framför allt de tidigare affärsverken, som hade både myndighets- och driftsfunktioner. Nu har driften renodlats och bolagiserats, medan myndighetsfunktionerna har förts till egna myndigheter. I vissa kommuner och landsting har man därtill spjälkat upp beställar- och utförarfunktionerna.

Som vi redan nämnt kan den effektivitetssträvan som ligger inbyggd i mål- och resultatstyrningen ha skärpt sektoriseringsproblemet genom att göra myndigheterna mer fixerade vid sina egna prestationer.

4.2 Statliga myndigheter

Organisations- och strukturförändringar på senare år

Antalet statliga myndigheter uppgår i dag till knappt 250 stycken¹³. Antalet varierar dock beroende på i vilken utsträckning centrala myndigheters regionala och lokala enheter räknas in eller ej. Enligt budgetpropositionen för år 2005 har strukturförändringar under år 2003/2004 inneburit att 14 nya myndigheter har bildats samtidigt som lika många har lagts ner.

Verksamheter har också renodlats genom att myndigheter delats. Bland annat har tillsynsuppgifter vid vissa myndigheter skiljts från övrig verksamhet. På så sätt har fristående myndigheter med tillsynsansvar bildats. På vissa områden har verksamheter koncentrerats till färre och större myndigheter, framför allt genom att så kallade myndighetskoncerner med en chefsmyndighet och många regionala myndigheter slagits samman till en gemensam myndighet. Inom rättsområdet har sammanslagningar av tingsrätter genomförts. Även på andra områden förs diskussioner om att slå samman myndigheter.

EU-medlemskapet inverkar på olika sätt på den svenska statsförvaltningen. Det gäller framför allt de allt fler EU-myndigheterna. Dessa får en allt större betydelse för EU-lagstiftningens genomförande och tillämpning. På tillsynsområdet har informella samarbeten mellan nationella myndigheter allt mer reglerats och formaliserats, vilket innebär att nationella tillsynsmyndigheter är skyldiga att samarbeta med sina motsvarigheter i andra länder.

¹³ Statskontoret 2004:9, s. 81.

Vi har tidigare beskrivit några huvuddrag i den förvaltningspolitiska utvecklingen. Verksamheten har blivit alltmer komplex. Beslut har delegerats från Regeringskansliet till myndigheter. En ökad ramlagstiftning, fokusering på mål och resultat samt renodling av verksamheter är andra inslag i utvecklingen. I det följande beskrivs kortfattat några övriga inslag i förvaltningsutvecklingen på myndighetsnivå som är av intresse i ett sektoriseringsperspektiv.

Samverkan mellan myndigheter

Myndigheter har allt oftare att hantera komplexa frågor som berör flera politikområden och aktörer. Det ställer ökade krav på myndigheter att lösa problem tillsammans. Ett svar på en ökad komplexitet inom förvaltningen är möjligen det ökade inslaget av samråd och samverkan mellan myndigheter i syfte att söka lösa sektorsövergripande frågor.

Samverkan mellan myndigheter kan underlättas på olika sätt. Det gäller t.ex. att de olika myndigheternas roller och uppdrag formuleras tydligt. Vidare underlättas samverkan om det finns en tydlig aktör med resurser och ansvar för att koordinera verksamheten. Frånvaron av sådana förutsättningar kan vara en orsak till att samverkan inte alltid leder till önskade resultat eller att allvarliga problem späds ut eller ”sopas under mattan”.

Myndigheters incitament att samverka skiljer sig åt beroende på om de har ett samordnande ansvar som når utanför det egna verksamhets- eller myndighetsområdet, om myndighetens verksamhet ingår i en sektor som ska samordnas av andra myndigheter eller om myndigheten har några instrument att påverka andra myndigheter. Mindre myndigheter vars uppgifter primärt är av främjande eller policyskapande karaktär kan tänkas ha ett allmänt intresse av samverkan för att därigenom föra fram sitt eget budskap. Större, resursstarka myndigheter har lättare att avsätta resurser för samverkan utan att detta nämnvärt inkräktar på kärnverksamheten. För mindre myndigheter med en tydlig och enhetlig kärnverksamhet kan däremot krav på samverkan innebära att alltför stora resurser måste tas från kärnverksamheten. En hypotes är att

myndigheter på grund av detta i många fall avstår från att samverka, eller i vart fall inte prioriterar den särskilt högt.

Förutsättningarna för myndigheter att samverka beror också på om kraven är initierade av regeringen, om de bygger på frivilliga överenskommelser mellan myndigheter som har något att vinna på att samverka eller om de bygger på enskilda myndigheters initiativ utifrån faktiska behov.

Sektorsansvar

Vi har tidigare konstaterat att sektorsbegreppet inte är entydigt. Detsamma gäller begreppet sektorsansvar. De flesta myndigheter kan i någon bemärkelse sägas ha ett ansvar för en viss sektor. Detta ansvar formuleras dock på en rad olika sätt för olika myndigheter och kan också innebära olika saker. I vissa fall kan ansvaret innefatta samordnande uppgifter. I andra fall handlar det snarare om att bevaka och främja vissa frågor som är prioriterade av regeringen och försöka se till att de bevakas av andra aktörer inom sektorn. Sektorsansvaret är dock sällan förenat med några möjligheter att påverka andra myndigheter, utan handlar huvudsakligen om att följa upp insatser på ett visst område.

För myndigheter som verkar inom ett flertal politikområden eller sektorer är sektorsansvaret särskilt problematiskt. Folkhälsoinstitutet ska t.ex. stimulera och stödja de myndigheter som av regeringen har getts ett särskilt ansvar för folkhälsoarbete. Folkhälsopolitiken omfattar 31 politikområden och mer än 50 myndigheter har betydelse för folkhälsan. 17 av dessa myndigheter har av regeringen anmodats att redovisa sina insatser för att nå det övergripande målet för folkhälsopolitiken.

Försök att integrera eller samordna verksamheter inom vissa sektorer sker också genom att vissa myndigheter ges ett mer uttalat sektorsansvar. Inom miljöområdet har t.ex. Naturvårdsverket givits ett sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling. I uppgiften ingår att verka för att detta perspektiv får genomslag bland ett antal utpekade myndigheter. Även på andra områden, t. ex. integration av asylsökande, har förslag framförts om att tilldela ett antal myndigheter ett uttalat sektorsansvar.

Ett problem med denna lösning är att uppgiften av berörda myndigheter kan uppfattas som oklar i förhållande till andra åtaganden. Det finns vidare en risk för att parallella eller överlappande styrsystem skapas.

Myndigheternas remissvar

I de remissvar på Ansvarskommitténs delbetänkande som lämnats av centrala myndigheter påtalas bl.a. följande problem kopplat till sektorisering.

- Politiken har under 1990-talet kommit att bli mer horisontellt organiserad samtidigt som den ska genomföras i en administration som är tydligt vertikalt orienterad och inte har genomgått någon större förnyelse.
- En vertikalt organiserad och hårt specialiserad förvaltning kan leda till att offentliga institutioners perspektiv prioriteras på bekostnad av medborgarnas intresse eller riskerar att bortse från individens ofta sammansatta problem.
- Många myndigheter verkar i dag inom flera verksamhetsområden och ibland också över flera politikområden. Resultatet kan bli att ärenden bollas mellan myndigheter eller faller mellan stolarna. För att bryta detta behövs ett vågrätt process-tänkande.
- I grunden riktiga strategier, t.ex. de regionala tillväxtprogrammen, hindras av en stark sektorisering inom särskilt det statliga området.
- Frånvaron av institutionaliserad samverkan samt nuvarande organisering inom området trafik och kommunikationer innebär att det inte är möjligt att hantera de sammantagna effekterna av insatserna på området.
- Samordning på frivillig grund mellan politiska och verkställande offentliga nivåer samt med privata aktörer och branschorganisationer har visat sig mycket svårt.
- För myndigheter som bedriver en sektorsövergripande verksamhet, t.ex. avseende folkhälsa och krisberedskap, krävs samverkan mellan ett stort antal myndigheter och aktörer. Dessa myndigheter efterlyser reflektioner över förändrings-

behov i samhällsorganisationen och en effektivare statlig sektorssamordning.

- I ett sektoriseringsperspektiv är det stora antalet små myndigheter problematiskt.
- Det är viktigt att identifiera de sektorer där nuvarande fördelning av uppgifter inte leder till eftersträvad helhetssyn.

Tänkbara orsaker till gnissel mellan myndigheter eller sektorer

Gnissel mellan myndigheter kan ses som en form av sektoriseringsproblem. Varför uppstår detta gnissel? I det följande ges fem typer av förklaringar, som delvis griper in i varandra. De har dock sitt värde framför allt när man ska diskutera vilka metoder som finns för att hantera olika typer av problem som uppstår i skärningsytan mellan en sektorsföreträdare och andra aktörer.

Olika mål

Myndigheterna, eller delar inom dem, har helt enkelt olika mål som riksdagen och regeringen har formulerat. Många offentliga organ är just uppbyggda kring ett visst mål eller ett paket av mål som är knutna till ett politikområde – kultur, miljö, glesbygd osv. Mål- och resultatstyrningen bygger på tanken att myndigheterna ska göra allt för att uppnå de anvisade målen. Kring målen byggs det upp ett mer eller mindre omfattande regelverk, ekonomiska och administrativa resurser fördelas för att se till att målen förverkligas. Det skulle inte vara något problem om det fanns en samstämmig politisk målstruktur i samhället. Men så är det inte. Politiska mål inom olika samhällsområden, eller sektorer, är ofta motstridiga. Det ligger i själva politikens natur att söka balansera flera olika önskemål mot varandra. Därför går det inte att undvika ”sektoreringsproblem”. De kan till och med vara en avsiktlig del av balansakten.

Olika tolkningsmån

Den andra typen av förklaring till gnissel handlar om vem som har tolkningsföreträde. De mål som olika myndigheter eller lagområden är uppbyggda kring är ofta vaga och mångtydiga. Att formulera mål på ett sådant sätt är en politisk metod för att

minska risken att öppet slå fast motstridiga mål och därmed framstå som inkonsekvent. Även om de regler som utformas på basis av dessa vaga mål i allmänhet blir mer stringenta, finns det ofta ett utrymme för tolkning.

Problem kan uppstå när det gäller tolkningen av vilken politisk ambition och vilka regelverk som ska ha företräde i en viss situation. Ska miljömålet eller tillväxtmålet vara viktigast när det gäller att ge tillstånd till en viss näringsverksamhet? Problemet uppstår också när en myndighet förfogar över pengar som ska användas till ett ändamål som kan tolkas på olika sätt.

Olika kunskap och värderingar

Det finns ofta ett samband mellan organisation och profession. Inom myndigheter eller grupper av myndigheter inom ett närliggande verksamhetsområde utvecklas en gemensam bas av kunskap och värderingar. I vissa fall har personer som är verksamma inom sektorn redan från början en utbildning som förmedlat ett grundläggande synsätt på en rad frågor – läkare, miljöingenjör, socionom, agronom osv. Det handlar både om att det finns en koncentration av kunskap inom ett visst verksamhetsområde och att det finns grundläggande synsätt och värderingar som utgör en gemensam bas, en kultur, inom området. När den möter andra kunskaper och värdegrunder kan gnissel uppstå. ”Vi talar förbi varandra”.

Beroendeförhållanden mellan myndigheter

Väldigt många frågor som hanteras inom den offentliga sektorn skär över flera myndighetsgränser eller berör åtminstone mer än en myndighet, inte sällan på olika nivåer. Det innebär att en myndighet eller en kommunal förvaltning inte kan utföra ett effektivt arbete om den inte samarbetar med andra myndigheter eller förvaltningar. Man kan säga att det råder beroendeförhållanden mellan myndigheterna.

Särskilt tydligt framstår detta i verksamheter med inslag av flöden. En myndighet har hand om en del av kedjan och lämnar över till nästa osv. Rättsväsendet är ett tydligt fall. Integration av invandrare ett annat. Processen att ta fram fysiska planer av olika slag passar också in i bilden. I vissa fall är beroendet *sekventiellt*

– det som är ”output” i en process är ”input” i nästa (rättskedjan eller utbildningssystemet). I andra fall är beroendet mer *ömsesidigt* – hur vägen ska dras beror på hur grönområdet ska avgränsas, men frågan om hur grönområdet ska avgränsas beror också på hur mycket olika alternativa vägsträckningar kostar och hur dessa eventuellt kolliderar med andra intressen.

Ett annat slags beroendeförhållande har att göra med att olika instanser förfogar över delar av lösningen på ett problem, men ingen förfogar över hela. Trafiksäkerheten kan inte bara hanteras genom säkrare vägar, fler hastighetskontroller eller hårdare praxis vid körkortsärenden. Vägverket, Polisen och länsstyrelsen förfogar över delar av trafiksäkerhetsproblemet lösning. Ingen ”äger” frågan i sin helhet. I vissa fall har regeringen sökt hantera detta genom att utse en av myndigheterna till sektorsansvarig myndighet. Den myndigheten ska dels hantera sina primära verkställighetsuppgifter, dels ansvara för samordningen av andra aktörer som påverkar utfallet i hela systemet. Men i många fall finns det inte någon självklar part som har den sektorssamordnande rollen. Om flera försöker ta den samtidigt så uppstår förstås gnissel. Men om ingen gör det så blir det kanske omöjligt att nå det gemensamma målet. Sektoriseringsproblemet tar sig uttryck antingen som s.k. redundans eller att uppgifter faller mellan stolarna.

Brist på incitament

Problem som uppstår på grund av att olika myndigheter är beroende av varandra måste hanteras genom att identifiera de olika länkarna i en process, fördela ansvaret och finna fungerade samverkansformer. Det kräver självklart kunskap, men det räcker inte. Inte sällan finns också ett incitamentsproblem. För de flesta människor i en organisation är det naturligt att i första hand satsa sitt arbete och engagemang på uppgifter inom den egna organisationen. Det är det man belönas för.

I värsta fall finns också ett inslag av Svarte Petter i denna typ av myndighets- och sektorsövergripande frågor. Vill det sig illa kan den besvärligaste klienten eller den högsta kostnaden hamna i den egna organisationen. För arbetsförmedlingen är det en fram-

gång om en arbetslös blir förtidspensionerad och för försäkringskassan är det en framgång om en sjukskriven blir arbetslös.

En variant är att en myndighet i och för sig inser att den skulle kunna hjälpa till med att lösa ett problem, men bedömer att någon annan kommer att ställa upp om man väntar tillräckligt länge. ”Each one hopes that the crocodile will eat him last”, som Churchill sa i ett av sina tal för att uppmana England att ingripa mot Tyskland.

4.3 Regional nivå

Detta avsnitt behandlar länsstyrelserna, som är det organ på regional nivå som inom sig har så många olika uppgifter att de i realiteten kan ses som sektorssamordnande.

Länsstyrelsens uppgifter

Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde”. Frågan är då vad som ligger inom länsstyrelsernas ansvarsområde. Det första svaret är givet. Det avser uppgifter som återfinns som olika enheter eller funktioner inom länsstyrelsen. I och med att dessa uppgifter i sig i vissa fall förutsätter samverkan med andra sektorer än de som finns företrädda inom själva länsstyrelsen får emellertid länsstyrelsen ett vidare samordningsuppdrag. Det gäller t.ex. inom den fysiska planeringen, inom civilförsvaret och fredstida krishantering samt ansvaret för samordning av det regionala tillväxtarbetet. I det senare fallet har i vissa fall självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan motsvarande uppdrag. Länsstyrelsen har dock även i dessa fall kvar ansvaret för samordning av statlig verksamhet. Vidare har länsstyrelsen i uppgift att samråda med statliga myndigheter som avser lägga ner arbetsplatser vid orter i regionalpolitiskt utsatta områden.

I länsstyrelseinstruktionen utpekas följande områden inom vilka länsstyrelsen har ett operativt ansvar.

- Naturvård och miljöskydd
- Social omvårdnad
- Kommunikationer
- Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor
- Lantbruk
- Rennäring m.m. i förekommande fall
- Fiske
- Jämställdhet mellan kvinnor och män
- Kulturmiljö
- Regional utveckling
- Hållbar samhällsplanering och boende
- Civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst.

Kopplingen mellan sektorsmyndigheterna och de områden länsstyrelsen ansvarar för varierar. I vissa fall är det befogat att säga att en enhet på länsstyrelsen utgör sektorsverkets regionala organ. Det gäller t.ex. Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket. I andra fall handlägger länsstyrelsen delvis frågor inom sektorsverkets område, t.ex. social tillsyn (Socialstyrelsen) och körkortshantering (Vägverket). Båda sektorsmyndigheterna har egna regionala enheter för övriga regionala funktioner.

Länsstyrelsen är en lösning – dock inte utan problem

Länsstyrelseorganisationen är ett exempel på en möjlig lösning på sektoriseringsproblemet. Frågan är dock i vad mån det är en bra lösning eller om det är en lösning som i sin tur genererar andra problem. Som i alla sammanhang finns det säkert element av båda dessa aspekter när man ser närmare på länsstyrelserna.

En fråga är om det är ett problem att inom en och samma organisation härbärgera många olika verksamheter, varav vissa har svaga inbördes samband. En annan fråga är om det ”dubbla

ledarskapet” över länsstyrelsernas sakenheter, dels från sektorsmyndigheter, dels från länsledningen, skapar särskilda problem för sektorsmyndigheterna, för länsledningen eller för personalen inom respektive enhet och om det i sin tur försvårar servicen till medborgarna.

Specialisering och integrering

Vi börjar med den första frågan. Sektoriseringsproblemet sett utifrån länsstyrelsernas utgångspunkt handlar i det här fallet om att kunna arbeta inom de olika sakområdena med hög kompetens och lojalitet gentemot respektive sakområdes normer och riktlinjer samtidigt som man har en förmåga att identifiera viktiga samverkansområden över sektorsgränserna. Uttryckt som ett principiellt organisationsdilemma handlar det om att kunna förena specialisering med integrering.

Det sektorsövergripande kittet inom länsstyrelseorganisationen består dels av den administrativa överbyggnaden, dels av beröringspunkter mellan de olika sakområdena. Därtill kommer att det finns generella kompetenser inom länsstyrelserna som kan användas inom många olika sakområden. Dit hör främst den juridiska kompetensen.

En svaghet i länsstyrelseorganisationen som modell är att flera av sakområdena inom myndigheten inte har några tydliga verksamhetssamband. I den meningen fungerar länsstyrelsen mer som ett ”kontorshotell”. Men även denna funktion är försvarbar om det handlar om att placera in relativt små förvaltningsresurser som inte självklart passar in i någon annan struktur. Fördelarna är i första hand administrativa. En samlad ekonomiadministration, personaladministration, IT-stöd, information och övrig ledning kan spara mycket pengar. En större nackdel som särskilt gäller mindre länsstyrelser är att de kan ha svårt att utveckla en tillräckligt kritisk massa inom vissa sakområden och att de därmed inte kan erbjuda tillräckligt hög kompetens och bredd inom dessa. Organisationen kan bli mycket personkänslig. Detta problem kan delvis hanteras genom samverkan mellan flera länsstyrelser.

En annan svaghet är att det är svårt för den högsta ledningen inom organisationen att utgöra ett aktivt stöd till de enhets- eller sektionschefer som ansvarar för olika specialiserade sakområden. Dels är det svårt för någon att ha en kunskap som sträcker över hela verksamhetsområdets bredd dels gör den stora spridningen av sakområden att den högsta ledningen bara kan ägna varje sakområde begränsad tid. Även konstruktiva horisontella samarbetsrelationer mellan olika chefer försvåras av att man arbetar inom så helt olika verksamhetsområden.

Det finns också förtjänster i organisationsformen. Den samlade administrativa överbyggnaden har nämnts. Men viktigast är de många samverkansområden mellan de olika sakområdena inom länsstyrelsen. Alla områden har inte alltid med varandra att göra, men vissa områden har med varandra att göra mer eller mindre under olika tider. Planenheten står mer eller mindre i kontinuerlig kontakt med enheterna för miljö, kulturmiljö, bostad och beredskap. Jordbrukets stödhantering berör i allt högre grad miljöfrämjande åtgärder vilket gör att lantbruk och miljövärd har stora samverkansytor. Jämställdhet skär igenom alla sakenheter. Regional utveckling och lantbruk har beröringspunkter i vissa län. Bostad och den sociala funktionen har beröringspunkter i vissa sammanhang osv.

Man kan också se att vissa funktionella kunskaper kan vara tillämpbara inom flera olika sakområden, såsom tillståndsgivning och tillsyn, bidragshantering, regeltolkning och samhällsplanering. Gemensamt är också ett slags allmän statstjänstemanna-professionalism, ungefär på samma sätt som olika universitetsinstitutioner förenas av gemensamma normer och metoder för vetenskapligt arbete.

De metoder som utvecklats inom länsstyrelserna för att utveckla de integrerande och sektorsövergripande mekanismerna liknar delvis de som tillämpas inom Regeringskansliet. Olika verksamhetsområdets resursanspråk möts i budget- och planeringsprocessen, interna samråd, gemensamma beredningar, tvärsektoriella projekt, blockorganisation för närliggande sakområden är exempel.

Sektorsstyrning och länsstyrning

Det andra problemet för länsstyrelserna är att verksamheten inom de olika sakområdena styrs från många olika håll. I utredningen Det ofullständiga pusslet pekades bl.a. på att länsstyrelsernas sektorsamordnande uppgifter försvåras av att både styrning och ekonomiska resurser kommer från olika departement och myndigheter.¹⁴ Exempelvis nämns att länsstyrelserna under år 2002 finansierades med 26 olika anslag samt ett stort antal bidrag, som till stor del erhöles från andra myndigheter. De flesta departement har i olika omfattning frågor som berör länsstyrelserna. Ungefär en tredjedel av anslagen till länsstyrelserna kommer från andra departement än Finansdepartementet, som ansvarar för länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Därtill kommer att länsstyrelserna administrerar transfereringar av olika slag och att de fattar beslut om bidrag som utbetalas av andra myndigheter. Det gäller stöd till jordbruk och fiske och rör sig om cirka 8 miljarder kronor per år.

Normgivningen inom de olika sakområdena kommer från respektive fackdepartement samt från sektorsmyndigheter.

Relationen mellan sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna regleras vanligtvis i de författningar som styr verksamheten. I andra fall vilar relationen på skrivningar i regleringsbrev eller på gemensamma uppdrag från regeringen. Slutligen vilar vissa relationer på frivillig samverkan. Inom t.ex. olika tillsynsområden samverkar länsstyrelserna med centrala myndigheter och andra organ. Det gäller inom miljötillsynen och inom social tillsyn. I det senare fallet kan gränsdragningsproblem mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna uppstå (tillsyn inom äldreården). För att undvika detta har myndigheterna samarbetat för att utforma en gemensam ram för tillsynsarbetet.

Sektorsproblemet sett från länsstyrelsernas horisont är i det här fallet att de olika sektorsmyndigheterna mer eller mindre starkt utövar press på länsstyrelsen att höja ambitionsnivån inom deras verksamhetsområden. Dessa krav kombineras ibland med särskilda medel, men ofta inte. I den mån länsstyrelserna får nya

¹⁴ SOU 2004:14.

uppgifter av regeringen är det inte ovanligt att de extra medel som eventuellt kopplas till dem är otillräckliga. Det innebär att andra arbetsuppgifter trängs undan – vilket i sin tur leder till kritik från berörda fackmyndigheter. Ett exempel är att när regeringen gav länsstyrelserna öronmärkta pengar för äldre tillsyn i kombination med ett generellt sparkrav ledde det till att man tvingades minska insatserna för tillsyn inom barn- och ungdomsområdet.

Pressen kommer inte bara från de olika myndigheterna utan ligger inbäddad redan i regleringsbrevet till länsstyrelserna. Regleringsbrevet uppfattas som alltför omfattande, överskådligt och bitvis motsägelsefullt beroende på att så många olika mål och ambitioner anges. Som tidigare konstaterats i denna rapport ligger det dock i politikens natur att många, bitvis oförenliga mål formuleras. Problematiken blir dock extra tydlig när dessa mål riktar sig mot en och samma myndighet. Den generella sektorsproblematiken internaliseras i länsstyrelserna.

Ett annat problem är att det finns vissa regelverk som leder till att länsstyrelsens auktoritet som sektorssamordnare undergrävs. Ett länsstyrelsebeslut som baseras på en sammanvägd bedömning kan sålunda överklagas av lokala eller regionala sektorsföreträdare och överprövas av den centrala sektorsmyndigheten, som så att säga får en andra chans. Detta gäller t.ex. för vissa trafikfrågor (beslut om vägskyltar).

Att olika sakägare ska ha en möjlighet att överklaga beslut är en del i en större fråga om vilken nivå av rättssäkerhet vi vill ha i samhället. Sett utifrån länsstyrelsernas utgångspunkter leder dock en lång instansordning till att kommuner, företag eller medborgare får vänta orimligt länge på att vissa frågor blir färdigbehandlade, vilket inte är ett sektorsproblem, utan ett effektivitetsproblem.

Däremot ses det i vissa fall som ett sektorsproblem att en sektorsmyndighet, t.ex. Naturvårdsverket eller Boverket, kan överklaga ett länsstyrelsebeslut till regeringen. Länsstyrelserna har redan gjort en samlad bedömning där de båda myndigheternas sektors-

intressen, som finns företrädade i länsstyrelsen, har framförts. Modellen innebär ett dubbelt underkännande; dels underkänner man länsstyrelsens egna sektorsföreträdare, dels underkänner man länsstyrelsens kapacitet att göra en samlad sektorsövergripande bedömning i ett specifikt fall.

När frågor överprövas kommer de centrala sektorsmyndigheterna genom sin nära koppling till centrala beslutsfattare och handläggare inom Regeringskansliet att ha stora möjligheter att få sektorsperspektivet att överväga.

Ett annat sektorsproblem är att de beslutsfattare på central nivå som utformar regler eller bidragssystem inte inser de olika variationer som finns i landet och därför inte utformar dessa bestämmelser så att de ger tillräckligt utrymme för en mer situationsanpassad bedömning. Ofta åberopade exempel är lagstiftningen om strandskydd eller bullernormer vid bostadsbyggande. I det ena fallet passar regelverket bra i en tätbebyggd miljö, men mindre väl i glesbygd. I det andra fallet är det tvärtom. Länsstyrelserna tvingas här ofta mot sin egen övertygelse följa ett regelverk som inte medger rimliga undantag.

Företrädare för länsstyrelserna menar att en effektivare samlad bedömning skulle kunna uppnås om vissa kompletterande uppgifter också lades på länsstyrelserna. Man skulle då lättare kunna se sambanden i ett flöde där flera sektormyndigheter – och i vissa fall också länsstyrelsen – är inblandad.

Exempel på sektorssamordnade uppgifter inom länsstyrelserna

Plansamråd

Plan- och bygglagen (PBL) ger kommunerna det odelade ansvaret för den fysiska planeringen inom sitt område. Länsstyrelsernas roll är att säkerställa att de olika planerna tar hänsyn till riksintressen och mellankommunala intressen. Riksintressen kan dels vara sådan som formuleras av olika statliga myndigheter, t.ex. Vägverket som ser ett behov av att inte en eventuell framtida vägsträckning kommer att omöjliggöras, dels riksintressen

av hälsa och säkerhet samt miljökvalitet. Också dessa riksintressen och normer formuleras av statliga sektorsmyndigheter eller av riksdag och regering. I den mån en plan strider mot ett riksintresse kan länsstyrelsen kalla hem planen. I realiteten går det sällan så långt eftersom länsstyrelserna har utvecklat ett systematiskt system för samråd under hela PBL-processen.

Praktiskt fungerar samordningen vanligen så att länsstyrelserna har ett stående sammanträde, som kallas för plansamråd eller planberedning. Till detta möte bjuds in företrädare för kommuner som är i ett sådant läge att de vill fånga upp de statliga synpunkterna på en viss aktuell plan. Med på mötet kan också vara berörda sektorsintressenter. Ofta samlas de statliga synpunkterna in internt inom länsstyrelsen i en första omgång innan samrådsmötet med kommunen i fråga genomförs. Merparten finns företrädade inom själva länsstyrelseorganisationen, men andra intressenter finns utanför själva organisationen. Det gäller främst trafikverken, som också de gör sina fysiska planer för infrastruktur och som behandlas på samma sätt som de kommunala planerna.

Naturligtvis söker de samrådande parterna efter lösningar som tillgodoser alla intressen, men ibland är det inte möjligt. I denna process ställs olika statliga sektorsintressen emot varandra och länsstyrelsen avgör i slutänden vilka intressen som ska väga tyngst. Det är i detta sammanhang som företrädare för länsstyrelsen menar att vissa sektorsintressen får ett övertag, bl.a. därför att de kan hänvisa till en kvantitativt formulerad norm, t.ex. bullernivåer eller avstånd i meter. Mot detta står mer svårkvantifierade aspekter såsom regional utveckling eller förutsättningar för tillväxt, som sällan kan förse med tvingande gränsvärden.

Denna samrådsprocess leder till ett samrådsyttrande som när planen ställs ut inför allmänheten utgör en egen del av planen.

Regional utveckling

Länsstyrelsernas uppgifter inom detta område varierar. Det beror på att det i några län pågår försöksverksamhet med självstyrelseorgan som tagit över vissa av länsstyrelsernas uppgifter. I andra län har det bildats kommunalförbund, där dessa tagit över delar

av de uppgifter som länsstyrelserna tidigare haft inom området regional utveckling. Även i län med självstyrelseorgan eller kommunalförbund har dock länsstyrelserna kvar uppgiften att samordna statliga organs arbete inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet.

Sedan mitten på 1990-talet bedrivs detta utvecklingsarbete i huvudsak inom ramen för s.k. regionala tillväxtprogram RTP (tidigare regionala tillväxtavtal) samt inom ramen för olika strukturfondsprogram. Under senare år har regeringen också föreskrivit att ytterligare övergripande plandokument, s.k. regionala utvecklingsprogram (RUP) bör tas fram på regional nivå.

Motivet för en samordnad planering inom detta område är tvåfald. Det ena är att många tunga statliga sektorsmyndigheters verksamhet har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i länen. De viktigaste är Arbetsmarknadsverket, Vägverket, Banverket samt högskolorna. Ambitionen är att få med dessa i den övergripande planeringen och göra åtaganden om egna insatser.

Det andra är att det under senare decennier växt upp en stor mängd regionala och lokala organ som på olika sätt verkar för regional utveckling. Ibland är dessa utflöden av sektoriella ansatser, ibland utgör de samverkansformer mellan stat, kommun, näringsliv och högskola.

Vissa av länsstyrelsernas kommentarer i remissvaren på Ansvarskommitténs delbetänkande handlar om svårigheten att fungera som samordnare i ett så komplext system.

Det samlade intrycket

Det samlade intrycket är att företrädare för länsstyrelserna i stora drag menar att det går ganska bra att förena specialistkravet med det tvärsektoriella generalistkravet. Samarbetet med de sektorsmyndigheter som har sina regionala brohuvuden i länsstyrelsen fungerar i stort sett väl, även om det finns vissa kritiska synpunkter. Som genomgången visar har länsstyrelser och sektorsmyndigheter – och andra intressenter – i många fall utvecklat väl fungerande former för sektorsövergripande arbete. Länsstyrel-

sernas huvudsakliga kritik är inte att det arbetet är svårt att genomföra, utan att allt för få samhällssektorer ingår i samverkanssystemet.

Den starka kritik av den sektoriserade samhällsorganisationen som man möter, inte minst i remissvaren på Ansvarskommitténs delbetänkande, har i mycket sin udd riktad mot sektorer som inte har någon direkt koppling till länsstyrelserna. Det finns också en skarp kritik av sektoriseringen inom Regeringskansliet och mot tendensen att ge länsstyrelserna tämligen vaga samrådsuppdrag utan att förse dem med några starka instrument för genomförande.

En återkommande synpunkt är att möjligheterna för ett tvärsektoriellt agerande på regional nivå försvåras av att de flesta sektorsmyndigheter har övergivit länen som regional indelningsgrund. Den statliga förvaltningens splittring på regional nivå gör det svårt att åstadkomma en effektiv regional samordning. För medborgarna blir förvaltningsstrukturen otydlig, för myndigheterna tidskrävande och kostsam. Länsstyrelserna efterlyser ett statligt koncerntänkande. De nuvarande sektorsmyndigheterna kunde i större utsträckning ses som centrala staber medan merparten av de operativa funktionerna läggs i dessa regionala myndighetskoncerner.

4.4 Kommunala nivå

Den kommunala nivån

Riksdagen anger ramarna för den kommunala självstyrelsen och relationen mellan staten och kommunerna. Vissa formfrågor regleras i Regeringsformen (t.ex. val, skatterätt, förvaltningsmyndigheter m.m.).¹⁵ Kommunallagen anger övergripande principer för kommunernas befogenheter och organisation. Där stadgas t.ex. att

¹⁵ Regeringsformen (1974:152).

”kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan”.¹⁶

Olika speciallagar reglerar vidare vilket ansvar och vilka befogenheter kommunerna har inom skilda verksamhetsområden. Dessa lagar är ofta s.k. ramlagar, som kompletteras med t.ex. förordningar samt myndigheters regler och allmänna råd om tillämpning.

Kommunernas ansvar och statens styrning ser olika ut inom olika områden. I vissa fall har kommunen ett *verksamhetsansvar*, i andra fall ett *utföraransvar*.¹⁷ Verksamhetsansvar innebär en situation där kommuner eller landsting enligt lag eller förordning har ansvaret för att utforma och bedriva en verksamhet, välja kvalitets- och ambitionsnivå samt prioritera mellan insatser. Statens styrning anger endast att kommunala aktörer ska ansvara för en viss uppgift, men inte hur eller med vilken kvalitet m.m. den ska bedrivas.

Utföraransvar syftar på en situation där en kommun eller ett landsting fått sig delegerat ett ansvar från staten att utföra en viss verksamhet men ansvaret för bl.a. verksamhetens utformning och kvalitet ligger kvar på staten. Staten styr både att kommunala organ ska ansvara för en uppgift och hur den ska bedrivas.

Om kommunen har verksamhetsansvar inom ett område tenderar statens styrning av både innehåll och produktionsprocesser att vara svag (t.ex. allmänt drogförebyggande åtgärder eller missbrukarvård). Om kommunen har utföraransvar (t.ex. inom försörjningsstöd) är den tvärtom stark. Det är dock svårt att se någon tydlig statlig styrningsstrategi, utan i stället är blandformer vanliga.

¹⁶ Kommunallagen (1991:900).

¹⁷ Dessa begrepp definieras och används i Statskontorets rapport Hur styr staten kommunerna? (2003:26) och Modeller för styrning – Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting (2005:2).

Statskontoret har tidigare konstaterat att det utifrån den lagstiftning som ovan relaterats är följdriktigt att staten styr sådana verksamheter som kommunerna är ålagda och att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i kommunal verksamhet.¹⁸

I betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) föreslogs att Regeringsformen skulle kompletteras med en föreskrift om kommunal självstyrelse och normgivning. Principen om kommunal självstyrelse skulle, enligt förslaget, tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen. Kommittén ansåg det dock inte vara lämpligt att i grundlagen genomföra en strikt avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter. Detta bl.a. med hänvisning till att gränserna för självstyrelsen måste kunna ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen.

Kommunernas remissvar på Ansvarskommitténs delbetänkande visar att de i stor utsträckning fortfarande är missnöjda med statens styrning. Kommunerna anser att den ofta inskränker deras självbestämmande. Kommunala beslut kan överklagas genom laglighetsprövning ("kommunalbesvär") och förvaltningsbesvär, vilket är avsett att öka medborgarnas rättssäkerhet. Även detta kan, enligt vissa kommuner, alltför mycket inkräkta på kommunernas egen bestämmanderätt.

Några exempel på områden där kommuner anser att statens inflytande inkräktar alltför mycket på kommunernas självbestämmande ges i en skrift som publicerats gemensamt av Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.¹⁹ Livsmedelstillsynen anses inte kunna bedrivas på ett effektivt sätt p.g.a. statliga krav. Dessa krav innebär att staten (Livsmedelsverket) reglerar nivån på de avgifter som kommunerna får ta ut för tillsynen. Dessutom saknas lagliga möjligheter för kommuner att samverka om tillsynen, vilket enligt kommunföreträdarna skulle bidra till ökad säkerhet för konsumenterna.

¹⁸ Statskontoret 2003:26 s.13.

¹⁹ Ansvarsprojektet: Goda argument för kommunal och regional självstyrelse, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Januari 2004.

Strandskyddet är ett annat exempel, där kommunerna anser att staten borde styra mindre och överlåta åt kommunerna att göra avvägningen mellan de statliga kraven och de nödvändiga lokala anpassningarna.

Dessa exempel visar dock på verksamheter som är relativt marginella i en kommuns totala verksamhet.

Finansiering

Den kommunala verksamheten finansieras till övervägande del genom kommunalskatt. Under 1990-talet har dock staten infört vissa begränsningar (skattestopp) i kommunernas rätt att själva bestämma utdebiteringen. Vidare har staten beslutat om vissa omfördelningar mellan kommuner (skatteutjämningar). Från och med år 2000 kräver staten också att kommuner och landsting har en ekonomi i balans. Statsbidrag till kommunerna är huvudsakligen generella men på vissa områden är bidragen specialdestinerade. Beslut som medför ökade kostnader för kommunerna ska, enligt den s.k. finansieringsprincipen, åtföljas av finansiering från statens sida. Införandet av generella statsbidrag ska ses som ett uttryck för en ambition att delegera ansvar från staten till kommunerna. Många kommuner uttrycker ett missnöje över att staten under senare år återtagit delar av delegeringen genom beslut om nya specialdestinerade statsbidrag, rättighetslagstiftning m.m.²⁰

Ett exempel är lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).²¹ Där har staten beslutat om en rättighet men tar enligt kommunerna inte samtidigt ansvar för finansieringen. Ett annat exempel är maxtaxan i barnomsorgen, som är en frivillig reform. Men enligt kommunerna har den kostat kommunerna 1,7 miljarder de fått i kompensation av staten.”

²⁰ Se även Kommunal ekonomi och politik, Vol.nr 2, 1999 och Dagens Samhälle, 4 nov 2004.

²¹ Lag 1993:387.

Kommunernas organisering

Fram till slutet av 1990-talet var kommunerna skyldiga att inrätta vissa nämnder. I dag har dock kommunerna i princip frihet att organisera sina nämnder som de vill.

Statskontoret har i en rapport belyst utvecklingen av kommunernas nämndorganisation mellan åren 1995 och 1999.²² Där konstaterades att det hade skett relativt stora förändringar i kommunernas nämndorganisation under perioden. En allmän tendens var att antalet nämnder och förtroendevalda minskade. I rapporten konstateras också att en del kommuner valt att lägga betydande delar av de verksamheter som tidigare sköttes av facknämnder direkt under kommunstyrelsen. Motivet har bl.a. varit att få ett starkare helhetsgrepp om den kommunala verksamheten.²³

Kommunerna har under senare år arbetat med att försöka utveckla samverkan mellan förvaltningar, bland annat för att underlätta medborgarnas kontakt med den kommunala förvaltningen. Exempel är gemensamma nämnder och förvaltningar, samordnande utskott direkt under kommunfullmäktige, krav på samverkan mellan olika förvaltningar, samordnad finansiering, projektverksamheter för att lösa problem som skär över myndighetsgränser, medborgarkontor, e-förvaltning m.m.

Vi har tidigare diskuterat tendensen till ökad komplexitet inom den statliga förvaltningen. I ett medborgarperspektiv kan sannolikt kommunernas sätt att organisera sig också öka den komplexiteten.²⁴ I vissa fall har kommuner både en funktionell och en territoriell indelning av sina nämnder och förvaltningar. Till det kommer i vissa fall skilda beställar- respektive utförarnämnder. Medborgare som behöver hjälp från olika organ för att lösa ett problem kan uppleva en sådan organisering som förvirrande.

²² Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting, Statskontoret, 1999:38.

²³ Ibid. s. 44.

²⁴ Se t.ex. bilaga 2 eller B. Hjern. Välfärdsstatens institutioner och de multipla behovsmänniskorna, i boken Riv ner, Bygg nytt. Tjänsteforum 2001.

Kommunernas syn på sektorisering

Kommunernas yttrande över Ansvarskommitténs delbetänkande ger följande sammanfattande bild av sektoriseringsproblemen i kommunernas perspektiv.

De statliga myndigheterna är alltför självständiga och har alltför hög ambitionsnivå. Särintressen får därigenom ett för stort utrymme. Detta medför för många initiativ och detaljregleringar från myndigheterna. Myndigheterna är vidare dåligt samordnade inbördes samtidigt som Regeringskansliet är dåligt på att samordna olika sektorsinitiativ.

Ibland är myndigheternas initiativ och regler direkt motstridiga, vilket skapar problem för politiker, handläggare och medborgare. Olika typer av statliga initiativ medför kostnader som inte finansieras och som därmed försvårar kommunernas egna ekonomiska planering.

Detta illustrerar åtminstone till viss del den komplexitet och fragmentering, som vi beskrivit. Med allt fler och allt mer självständiga myndigheter som inte samordnas ökar risken för svåröverskådlighet och överlappande ansvar, vilket kan skapa olika typer av problem för kommunerna. En del kommuner anser att rättighetslagstiftningen bidrar till problemen. Andra nämner ramlagstiftningen som, enligt deras synsätt, har gett myndigheterna ett alltför stort handlingsutrymme i normeringsfrågor.

På Ansvarskommitténs direkta fråga till kommunerna svarar de flesta att sektoriseringen eller den bristande sektorssamordningen är ett problem. En genomgång av remissvaren visar dock att sektoriseringsbegreppet inte används särskilt ofta av kommunerna i deras egen argumentering. Endast var fjärde kommun använder sig av termen sektorisering och något fler av uttrycket bristande sektorssamordning. Som vi tidigare diskuterat tycks "sektorisering" i den kommunala "retoriken" komma att bli ett samlingsbegrepp för ett generellt missnöje med alltför mycket statlig styrning. Därmed inte sagt att en styrning med starka inslag av sektorisering (specialisering och stort antal sektorer) inte kan ha negativa effekter för kommunerna.

Snarlika synpunkter som de som förs fram i remissvaren fördes av kommunerna fram till Avregleringsutredningen (SOU 1998:105). Kritik framfördes även då mot den stora mängden regler och mot att riksdagen inom flera områden givit regeringen eller myndigheterna alltför vida bemyndiganden. En utgångspunkt för kritiken var en strävan mot mer målstyrning i stället för detaljstyrning.

Tänkbara förklaringar till problem med sektorisering på kommunal nivå

Kommunen har en dubbel ansvarighetsroll som i mycket präglar dess syn på sektoriseringen. Å ena sidan är kommunerna ansvariga för att utföra de uppgifter som av regeringen delegerats till den kommunala nivån. Å andra sidan är de ansvariga inför sina medborgare. Denna dubbla roll förklarar delvis kommunernas syn på sektoriseringsproblemet. Det är också tänkbart att kommunerna ofta får "klä skott" för medborgarnas missnöje utifrån sina kontakter med myndigheter, oavsett om de avser kontakter med statliga myndigheter eller med kommunal förvaltning.

Kommunerna hävdar ofta att spelregler och ansvar blir oklara när staten på olika sätt går in på kommunernas ansvarsområde. De menar att statens agerande, benämnt "sektorisering", dels minskar kommunernas utrymme för eget beslutsfattande, avvägningar och ekonomiska planering, dels minskar de lokala politikernas legitimitet i förhållande till medborgarna.

Här är några exempel på den typen av agerande från staten.

- Statliga myndigheters normering eller en detaljerad rättighetslagstiftning "fyller ut" ett område där kommunen tidigare själv kunde fatta beslut.
- Statsmakternas eller myndigheternas beslut eller normering medför kostnader som kommunen inte har kunnat förutse, och därför försvårar genomdrivandet av egna prioriteringar och planerade insatser.
- Statsmakterna beslutar om specialdestinerade bidrag eller särskilda pengar inom områden som tidigare omfattades av enbart generella statsbidrag.

- Överklaganden och överprövningar leder till att domstolsbeslut får ekonomiska konsekvenser för en kommun och gör att dess tidigare planering kullkastas.

Frågan är om den här typen av problem beror på att statens verksamhet är sektoriserad. Skulle inte kommunerna vara lika kritiska mot den sortens ingrepp oavsett hur sektoriserad den statliga verksamheten var? Allvarliga brister i medborgares rättssäkerhet eller likabehandling kan utgöra motivet till myndighetens insats och därför vara väl motiverad, åtminstone i ett medborgarperspektiv. På samma sätt kan man anse att det finns goda skäl för att kommunala beslut ska kunna överklagas och överprövas.

En diskussion om när statlig normering är berättigad och när den inkräktar för mycket på det kommunala självstyret är kanske mer fruktbar än en diskussion om sektorisering. Möjligen skulle man kunna hävda att en förvaltningsstruktur med alltfler självständiga myndigheter ökar risken för att det kommunala självstyret urholkas. Skälet är att det är svårt för den centrala statliga nivån att överblicka konsekvenserna av dessa självständiga myndigheters agerande. Bristande sektorssamordning kan då ses som en bidragande orsak till att det kommunala självstyret minskar.

Den statliga sektorssamordningen har dock inte haft syftet att bevaka gränsen för det kommunala självstyret. Syftet har i stället snarare varit att motverka att sektorernas normering och insatser står i motsättning till varandra.

Det finns emellertid problem som har ett otvetydigt samband med sektorisering och där sektorssamordning saknats eller misslyckats. Ett sådant exempel är när statliga myndigheter kommer med sinsemellan motstridiga normer, som skapar tolkningsproblem, ineffektivitet och ökade kostnader på den lokala nivån.

Den typen av sektoriseringsproblem är det mest typiska uttrycket för hur alltför starka ”stuprör” kan fungera. De statliga initiativen borde ha samordnats innan de nådde den kommunala nivån.

Sektoriseringsproblem kan också uppstå vid alltför många statliga regleringar och insatser från olika aktörer. Detta kan bidra till svåröverskådlighet och till att kommunerna inte klarar av att hantera alla initiativ. En annan typ av sektoriseringsproblem uppstår om statens och kommunernas organisation är mycket olika. Följande citat från en kommun kan illustrera detta.

”Verkens olika val att organisera sig leder till att kommunen får för många parter att arbeta med och det råder ibland osäkerhet om med vem man ska arbeta”.

Även kommunernas sätt att organisera sin verksamhet har sannolikt betydelse för hur sektoriseringsproblemen då tar sig uttryck. Om en kommun organiserat sig efter samma stuprör som staten kan sektoriseringsproblemen bli mycket starka. De statliga och kommunala tjänstemännen i ett stuprör fungerar då på samma sätt i förhållande till andra stuprör. Risken för tunnelseende ökar, liksom risken för att medborgare kommer i kläm. Om en kommun i stället väljer att integrera sin verksamhet genom att t.e.x. slå ihop flera nämnder, kan resultatet innebära en förbättring ur den enskilde medborgarens perspektiv. Det kan dock också leda till svårigheter för den kommunala förvaltningen att orientera sig i förhållande till de statliga initiativ som utgår från respektive sektor. Följande citat från ett av remissvaren kan illustrera detta.

”Sektoriseringen har medfört en långtgående professionalisering i kommunerna som har sin motsvarighet i andra sektorsorgan både på den nationella och den regionala nivån Konsekvenserna har blivit att kommunalt förtroendevalda fått rollen som effektuerare av olika sektorsintressens krav. I vardagen kan det också betyda att olika sektorsintressen/särintressen kolliderar med varandra”

”Tydligast märker vi detta eftersom vi... sedan några år tillbaka har ut-suddade sektorsgränser. När våra anställda möter olika statliga och/eller regionala sektorsintressen uppstår ofta en viss förvirring eftersom sektorsföreträdarna inte hittar sina sektorskollegor som man kan göra i andra kommuner med tydliga förvaltningsgränser. Vi försöker bryta med sektoriseringen och se hela samhället utifrån medborgarnas intressen som samhällsvarelse och inte bara som kund.”

Det samlade intrycket är att många av de exempel på sektoriseringsproblem som kommunerna fört fram inte direkt hänger sam-

man med sektorisering. Problemen är snarare kopplade till frågan om ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna.

Det finns dock problem som verkligen orsakas av sektorisering. Dit hör t.ex. att olika statliga myndigheter producerar normer och regler som berör kommunerna och som är direkt motstridiga eller dåligt samordnade. Dit hör också att en mångfald av statliga aktörer, regleringar och organisationsformer blir alltför svår att hantera för den kommunala nivån.

4.5 Sektorisering som problem för medborgare

Medborgaren kommer i sin vardag i kontakt med både statliga och kommunala myndigheter. En specialiserad och effektiv förvaltning upplevs för de flesta medborgare sannolikt som något i huvudsak positivt. I ett medborgarperspektiv är det ofta av mindre betydelse vem som är huvudman. Men det finns många exempel på problem som, i ett medborgarperspektiv, är kopplade till sektorisering. Medborgarens möte med förvaltningen kan innebära svårigheter och problem av olika slag. Det kan t.ex. vara svårt att veta vart man ska vända sig för att få information eller var ansvar kan utkrävas. Det kan ta lång tid att få ett ärende handlagt eller vara svårt att veta vart man ska vända sig för att få rätt hjälp om man har vissa typer av problem.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningen vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende.²⁵ Vidare sägs att rättsäkerhet, effektivitet och demokrati är centrala värden. Ett grundläggande syfte med regeringens förvaltningspolitik är således att skapa organisations-, styr- och ledningsformer i statsförvaltningen som svarar mot dessa krav. ”Det är för medborgaren förvaltningen finns och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas.”

²⁵ Prop. 1997/98:136.

Medborgarnas roller och relationer till myndigheter

Ansvarskommittén gör i sitt delbetänkande en distinktion mellan tre olika roller som medborgaren har i förhållande till den offentliga förvaltningen. Det gäller rollen som uppdragsgivare, brukare och finansiär. Det är främst medborgarens roll som brukare som är intressant i ett sektoriseringssperspektiv. Men medborgaren har givetvis också, som finansiär och uppdragsgivare, ett intresse av att myndigheternas verksamhet upplevs som välfungerande och effektiv.

Ansvarskommittén diskuterar också de offentliga tjänsterna i termer av deras kollektiva eller individuella karaktär. Kollektiva tjänster, t.ex. ett välfungerande rättsväsende eller skydd mot överexploatering av natur, är något som alla medborgare har nytta av även om de inte direkt reflekterar över det. Individuella tjänster, t.ex. omsorg, sjukvård eller arbetsförmedling, är mer villkorade utifrån den enskilda individens förutsättningar och behov. Vissa tjänster har både kollektiv och individuell karaktär. Tjänster för företag är principiellt annorlunda än tjänster för individer, eftersom företag utgör juridiska personer. Tjänster för företag och företagare kan ses som både kollektiva och individuella.

Medborgaren kan också ha olika typer av relationer till myndigheterna, t.ex. som studerande, förälder, sjuk, arbetslös, företagare, skattskyldig deklarerant, fastighetsägare, åldring m.m. Dessa relationer har i sin tur olika karaktär. De kan t.ex. beskrivas som klient-, service- eller kontrollrelationer. Det är de två första av dessa som kanske är mest intressanta ur ett sektoriseringssperspektiv. Klientrelationer utmärks ofta av att individen söker hjälp för problem som är mångdimensionella. Sådana problem kräver ibland medverkan från flera specialiserade professioner. En person som behöver rehabilitering efter lång sjukskrivning är ett typiskt exempel.

Servicerelationer är ofta av enklare karaktär. Ett exempel är när en medborgare söker tillstånd för körkort eller bygglov för en utbyggnad av sitt hus. Servicerelationer kan dock också ibland vara komplicerade, t.ex. om medborgaren vill söka studiemedel för att

studera inom vuxenutbildningen. Flera myndigheter behöver då medverka i kontrollen av den sökandes ekonomiska och utbildningsmässiga status.

Även kontrollrelationer skulle dock kunna analyseras i ett sektoriseringperspektiv. Kriminalvården eller tvångsvården av ungdomar kan här utgöra exempel på områden som är sektoriserade och där ökad samverkan mellan sektorerna ofta efterlyses.

Med detta vill vi säga att såväl individers roller och relationer till myndigheter som de problem som de har att lösa med hjälp av myndigheterna är så varierande, att det är svårt att diskutera dem i generella termer. Det som upplevs som problem för den ene gör det inte för den andre. En högspecialiserad eller sektoriserad sjukvård är förmodligen önskvärd för den medborgare som har t.ex. hjärtfel. Den är inte lika självklar för en medborgare som har mer diffusa symptom.

Risk för sektoriseringproblem

Risken för att medborgaren ska uppleva krångel och svårigheter i sina relationer till myndigheterna är av allt att döma störst i de fall där hennes problem berör flera myndigheter eller olika huvudmän. Det gäller i första hand i situationer då medborgaren behöver hjälp eller service av flera myndigheter samtidigt eller i en omedelbar följd. Orsaken till att problem uppstår kan vara att olika myndigheters regelsystem inte passar ihop eller är svåra att förstå. Ofta gäller det grupper som har s.k. sammansatta problem, t.ex. de långtidssjuka. Men det kan också gälla tjänster där flera olika myndigheters regelverk berör samma individ, t.ex. när en arbetslös med ersättning från a-kassa samtidigt blir förälder och har rätt till ersättning för föräldraledighet.

Försök att minska medborgares problem orsakade av sektorisering

Försöksverksamhet som syftar till att minska sektoriseringens negativa yttringar har genomförts eller pågår på flera håll.

Ett par principiellt olika försök, som särskilt riktar sig mot medborgarnivån, kan vara värda att nämna här. De innefattar båda en

ökad samverkan mellan myndigheter i syfte att bättre kunna hantera medborgarens problem. Medlen för att åstadkomma detta är dock helt olika. I det ena försöket, eller snarare visionen, är medlet en utbyggd nätverksförvaltning. Det är i första hand inriktat på att förbättra servicerelationerna mellan myndigheterna och medborgaren. Det andra försöket avser finansiell samordning och är inriktat på att förbättra klientrelationer i förhållande till grupper med mycket sammansatta problem.

En svensk nätverksförvaltning

Bakgrunden till försöket att införa en utökad nätverksförvaltning är den offentliga förvaltningens svårigheter att klara de utmaningar som den i dag står inför. Det handlar dels om att kunna hantera medborgarnas behov på ett bättre sätt, dels om att få tillgång till mer specialiserad kompetens, utan att kostnaderna ökar alltför mycket.

Problem som behöver lösas är t.ex.

- Krångliga regler och processer,
- långa handläggningstider,
- många kontakter för ett och samma ärende, och
- besvärande geografiska avstånd.²⁶

Detta kräver ökad samverkan mellan olika förvaltningsenheter. Den s.k. nätverksförvaltningen förs i detta syfte fram som ett ”ändamålsenligt organisationsparadigm för den moderna förvaltningen”.²⁷

Visionen är en offentlig förvaltning med ändamålsenliga, effektiva och behovsanpassade system och processer som använder de nya e-teknologierna för att skapa en hög användar- och verksamhetsnytta. Privatpersoner och företag ska

²⁶ Se t.ex. Statskontoret: Den offentliga förvaltningen i e-samhället. PM 2004-09-24.

²⁷ ibid. s.12 ger en beskrivning av visionens fyra olika led.

- kunna välja mellan elektronisk kontakt, besök, brev och telefonkontakt,
- bara behöva ha kontakt med en offentlig instans i ett och samma ärende,
- inte behöva veta hur förvaltningen är organiserad för att finna denna instans,
- inte behöva lämna information som den offentliga förvaltningen redan har tillgång till.

En del av visionen är att den offentliga förvaltningen ska ha ingångar som förenklar och effektiviserar för privatpersoner och företag att ha kontakt med myndigheter. Informations- och tjänstestrukturen ska utgå från privatpersonernas och företagens behov, och från deras livs- och affärssituationer. En annan del av visionen är gemensam struktur för den offentliga sektorns informationshantering.

”Vägvisningstjänster” som hjälper privatpersoner och företag att hitta rätt kan vara en del i en mer medborgarorienterad förvaltning. Utbudet av sådana tjänster är i dag inte tillräckligt. Det finns i dag inte heller en gemensam strategi och samordning. Slutligen behövs mer gemensamma egenskaper hos webbsidor för att öka användbarheten.

Ett omfattande arbete pågår för att utveckla dessa visioner och förbättra förvaltningens framtida funktionssätt.²⁹ En del i arbetet är det s.k. VISAM-projektet. Projektet har tillkommit som ett uppdrag till Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Tullverket. Dessa myndigheter ska gemensamt utveckla och pröva nya former för service- och produktionssamverkan. Arbetet ska genomföras i form av regionala samverkansprojekt i fyra län.

²⁹ Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarens tjänst. I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ingår utvecklingen av den s.k. 24-timmarsmyndigheten.

Syftet är att myndigheterna, tillsammans och i samverkan med andra intresserade myndigheter, ska utveckla, pröva och etablera gemensamma kanaler för mötet med medborgare och företag. Samhällsservicen till medborgare och företag ska därmed bli enklare, bättre och mer effektiv. Samverkansprojekten ska utgå från de möjligheter som modern teknik ger och man ska pröva nya och varierande service- och organisationslösningar.³⁰ Konkreta projektidéer är servicekontor, call-centers och produktions-samverkan.

Projekt av den här typen kan säkert lösa en del av de serviceproblem som i dag är alltför vanliga. Det är dock svårt att förutse vilken omfattning en nätverksförvaltning kan komma att få och hur lång tid det tar att införa. Stora kostnader kan också krävas för att utveckla sådana system.

Alla de idéer som ingår i dessa sammanhang behöver dock inte knytas till avancerade nätverkslösningar. Tanken att medborgaren bara ska behöva gå till ett ställe för att möta myndigheterna har ett värde även utan nätverkslösningen. Medborgarkontor och servicecenter är lösningar som visserligen fungerar bättre med utbyggda nät. De kan dock ha ett värde även utan dem, genom att flera kompetenser samlas på ett enda ställe.

Detsamma gäller en utveckling av förvaltningen i riktning mot processbaserad verksamhetsstyrning, vilket innebär att man i ett medborgarperspektiv kartlägger hela den horisontella processen som ingår i lösningen av medborgarens specifika problem.³¹ Denna blir sedan utgångspunkten för en förbättrad förståelse och organisering av verksamheten.

³⁰ Se t.ex. Finansdepartementet 2003-05-22 Uppdrag att utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan. Statskontoret: VISAM-projektet, PM 2003-10-02.

³¹ Se t.ex. Processbaserad verksamhetsstyrning i staten. Rapport från Statens kvalitets- och kompetensråd och Ekonomistyrningsverket, 2004.

Försök med finansiell samordning

I proposition 1996/97:63 har regeringen betonat betydelsen av samverkan för att nå framgång inom rehabiliteringen av långtids-sjukskrivna. Olika typer av samverkansförsök har genomförts och pågår, där finansiell samordning har varit en bärande tanke. Finsam gällde samordning mellan försäkringskassa och sjukvård. Försöksverksamhet bedrevs i 12 kommuner och avslutades 1997. Socsam gällde förutom dessa även samordning med socialtjänsten. Försöken gällde, förutom finansiell samordning, också nya former för politisk styrning av rehabiliteringsarbetet på den lokala nivån. Försöken har bedrivits i 7 försöksområden. Frisam gällde frivillig samverkan mellan samtliga berörda offentliga aktörer ovan.

Utvärderingen av Socsam visar bl.a. att den finansiella samordningen har haft flera positiva effekter.

- Insyn i respektive verksamhet, förbättrad helhetssyn och minskad rundgång.
- Såväl kulturella som formella hinder för samverkan har minskat.
- Beroendet av offentlig försörjning i form av socialbidrag och a-kassa har minskat.
- Förutsättningar skapas för en effektivare resursanvändning och kontinuitet för tvärasektoriella aktiviteter.

Den första januari 2004 trädde lagen (1994:556) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft. Samordningen är frivillig och sker mellan försäkringskassan, länsarbetsnämnden, en eller flera kommuner och landstinget. Finansiell samordning får endast bedrivas om alla fyra aktörer deltar. Ett särskilt samordningsförbund måste då bildas där dessa aktörer är medlemmar. En utvärdering kommer att slutredovisas år 2008.

Insatser som de ovan nämnda kan tänkas avsevärt minska de problem som kan vara orsakade av sektoriseringen och som är kopplade till gruppen långtidsjukskrivna med sammansatta problem. Målgruppens storlek är svår att uppskatta, liksom hur stor andel av den som i en framtid kan komma i åtnjutande av denna typ av

insatser. Samordning är ju enligt den nya lagen frivillig, vilket gör att vissa kommuner och medborgare inte alls berörs. Avgränsningen av målgruppen kan också skilja åt sig mellan kommuner, liksom hur stor andel av den som kommer att beröras.

5 Fallbeskrivningar

I detta avsnitt beskrivs två områden, där sektorisering ofta sägs vara ett problem, nämligen vuxenutbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering.

5.1 Vuxenutbildning

Allmänt

Syftet med vuxenutbildning är att erbjuda möjligheter till kompletterande studier för dem som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens. I samband med den ökade arbetslösheten under 1990-talet har dock utbildningspolitiken kommit att spela en viktig roll även i ett arbetsmarknadsperspektiv. Arbetsmarknadspolitiska medel användes för att bygga ut den kommunala vuxenutbildningen, bl.a. genom Kunskapslyftet. Dessa medel ska dock fasas ut och finansiering av vuxnas lärande ska huvudsakligen ske inom ramen för det generella statsbidraget till kommunerna.

Regeringen har preciserat målen för vuxnas lärande och vuxenutbildning. Det övergripande målet är att

”alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomiskt tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning”.³²

Kommunerna har fått en allt viktigare roll som både utbildningsanordnare och samordnare. I många kommuner har vuxnas lärande samlats i s.k. lärcentra. Verksamheten berör förutom kommunerna ett flertal aktörer och verksamheten spänner över ett flertal politikområden, vilket ställer krav på samordning. Enligt regeringen erfordras därför

”en grundläggande samsyn över politikområdena och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling”.³³

³² Bet. 2000/01 UbU 15.

³³ Prop. 2000/01:72.

Olika utbildningsformer och deltagande i dessa framgår av nedanstående tabell.

Antal och andel helårsstuderande efter utbildningsform 1998.

Utbildningsform	Antal	Andel i procent
Kommunal vuxenutbildning	179 000	33
Icke trad. studenter på universitet och högskolor	100 000	18
Studieförbund	90 000	16
Personalutbildning	85 000	16
Arbetsmarknadsutbildning	38 000	7
Folkhögskola	31 000	6
Särvux, Sfi	17 000	3
KY (kvalificerad yrkesutbildning)	6 400	1
Totalt	546 000	100

Källa: SCB, Vuxenutbildningen i Sverige 2000.

Av tabellen framgår att den kommunala vuxenutbildningen, men även folkbildningen, utgör en väsentlig del av vuxnas lärande.

Politikområden som omfattas är utbildningspolitik, bl.a. genom att den öppna högskolan i ökad utsträckning erbjuder yrkesutbildningar och genom de kvalificerade yrkesutbildningar för vilka statlig finansiering kan erhållas. Arbetsmarknadspolitik och arbetslivspolitik omfattas genom arbetsmarknadsutbildningar och kompetensutveckling i arbetslivet. Det senare bl.a. inom ramen för verksamhet finansierad av ESF-rådet. En samverkan avses således ske mellan kommuner och arbetsförmedlingar och med arbetsmarknadsnämnder. Inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet förväntas också en kompetensutveckling ske inom ramen för de s.k. regionala kompetensråden. Också socialpolitiken omfattas genom att utbildning kan utgöra en del av möjligheterna att skapa förutsättningar för egen försörjning. Svensk-undervisning för invandrare (sfi) fyller en viktig funktion inom integrationspolitiken. Vidare har satsningar på vuxnas lärande skett inom ramen för storstadspolitiken. Även handikappolitiken berörs.

Individens försörjning under studietiden kan ske på olika sätt. För reguljär utbildning kan försörjning erhållas genom det allmänna studiestödet. Vid sidan av detta finns ett särskilt bidrag vid korttidsstudier, rekryteringsbidrag samt de försörjningsstöd

som finns inom arbetsmarknadspolitiken (aktivitetsstöd) och socialpolitiken. Dessutom kan rehabiliteringsersättning ges för att täcka inkomstbortfall i samband med arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder.

En rik flora av utbildningsformer

Utvecklingen av vuxenutbildningen har inneburit att en mängd olika utbildningsformer har etablerats. Folkbildningen har kommit att spela en allt viktigare roll, liksom kompetensutveckling på arbetsplatser, mål har fastslagits om behov av ett livslångt lärande etc. Ett flertal nya former av yrkesutbildningar har också vuxit fram, t.ex. kvalificerad yrkesutbildning (KY) som en egen utbildningsform vid sidan av grundläggande högskoleutbildning. Samtidigt förväntas universitet och högskolor utveckla yrkesinriktade högskoleutbildningar, ofta i samverkan med näringslivet. Därtill finns ett rikt utbud av s.k. kompletterande utbildningar som har en icke-statlig huvudman. Även de kommunala påbyggnadsutbildningarna tillhör kategorin yrkesutbildningar. Till detta ska läggas satsningar på arbetsmarknadsutbildningar.

Denna utveckling ställer krav på att skillnader och avgränsningar mellan olika utbildningsformer görs tydliga. En risk är annars att det blir svårt för den enskilde att orientera sig om olika utbildningsformer och att välja rätt utbildning. Förslag har också väckts om att samla vissa utbildningsformer, bl.a. i form av en gemensam yrkeshögskola.

Problembild

Kommunerna har ett ansvar för att verka för en helhet av statliga och kommunala åtgärder för vuxnas lärande utifrån ett individperspektiv. Staten har dock inte närmare reglerat hur kommunernas samverkan mellan de olika aktörerna ska utformas. Det blir därför i stor utsträckning upp till varje kommun att själv identifiera sina möjligheter till samverkan.

Insatser för vuxnas lärande spänner över flera sektorer och ett flertal regelverk berörs. Samverkan med statliga organ, främst arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor, kan bromsas av att den egna sektorns mål och värderingar ges för stort ut-

rymme i förhållande till övergripande mål. Kommunernas uppgift är att sörja för en reguljär vuxenutbildning, arbetsmarknadsmyndigheterna för åtgärder som leder till sysselsättning och försäkringskassan för åtgärder som leder till rehabilitering. Oklarheter och målkonflikter i gränssnitten mellan olika mål och regelverk, framför allt mellan kommunernas, socialförsäkringspolitikens och arbetsmarknadspolitikens, kan bidra till att en konkurrenssituation eller ett "Svarte Petter-spel" uppstår vid rekrytering av prioriterade grupper. Detsamma gäller konflikter i regelverken inom socialförsäkringen och ansvaret för personer med funktionshinder.

Det faktum att regelverk och finansiering hanteras inom olika sektorer kan också innebära kollisioner beträffande syften och ambitionsnivåer. Ett exempel är att satsningar på folkhögskolan görs inom arbetsmarknadsområdet samtidigt som folkhögskoleutbildningen nedprioriteras inom utbildningsområdet.

Problematiskt i ett helhetsperspektiv kan också vara de olika regelverkens restriktioner beträffande krav på utbildningstid samt regler om vilka definierade åldersgrupper som kan delta i olika utbildningsformer.

Vidare kan problem uppstå om sambanden mellan den planering av kompetensutveckling som sker inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet och kommunernas insatser för vuxnas lärande är otydligt eller svagt.

Olika grund för försörjning

Försörjningsstöd för vuxenutbildning kan ges i olika former. Dessa kan vara svåröverskådliga. De olika systemen kan också upplevas som begränsade och irrationella. Det kan också vara svårt att förstå varför det finns olika möjligheter till försörjningsstöd för i princip samma typ av studier. En större flexibilitet i försörjningsstöden skulle kunna underlätta för den enskilde vuxne att avsluta sina studier och att byta yrke eller undgå arbetslöshet.

Det allmänna studiestödet innebär begränsningar för den som tidigare fått studiestöd. Samma individ kan dock uppfylla kraven för att erhålla rekryteringsbidrag eller för att studera inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Målkonflikter kan alltså uppstå mellan reglerna och principerna för studiefinansiering, aktivitetsersättning, sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning.

Detsamma gäller regler för att fastställa studiernas omfattning. Aktivitetsgarantin begränsar studietiden till sex månader. Det gör att vissa utbildningar inte kan omfattas. En förlängning till nio månader skulle exempelvis göra det möjligt för arbetslösa att studera två terminer på folkhögskola.

Man skulle kunna hävda att försörjningssystemet till viss del speglar det faktum att sektorsperspektiv snarare än helhetsperspektiv för vuxnas lärande har styrt utformningen och att detta motverkar de övergripande målen med vuxenutbildningen.

Andelen vuxenstuderande som finansierar sina studier på annat sätt än med studiemedel har ökat på senare år. Detta accentuerar behovet av ett samordnat studiestödssystem som tar fasta på regeringens övergripande mål om samsyn över politikområden.

Det är vidare viktigt att nivåerna på de olika finansierings- och försörjningssystemen är utformade så att rimliga incitament för att välja olika utbildningsformer skapas. Det gäller dock inte bara mellan olika utbildningsformer utan även incitament att studera i istället för att uppbära arbetslöshetsunderstöd eller sjukersättning.

Statskontoret har granskat vilka hinder och problem som hänger samman med kommunernas ansvar för vuxnas lärande.³⁴ Hinder och problem som uppmärksammades var bl.a. följande.

- Samverkan med statliga organ, främst arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor, bromsas av den gällande sektorsuppdelningen.

³⁴ Kommunernas ansvar för vuxnas lärande, Statskontoret 2003:10.

- Den faktiska samverkan är svag mellan kommunerna och andra aktörer såsom staten, arbetsgivarna och arbetstagarorganisationerna.
- Sambanden är svaga mellan kommunernas insatser för vuxnas lärande och den planering av kompetensutveckling som sker på regional nivå.
- De lokala och regionala möjligheterna till samverkan mellan kommuner och berörda aktörer tas inte tillvara i tillräcklig omfattning.
- På en rad punkter finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

5.2 Arbetslivsinriktad rehabilitering

Ett av de mest välkända och aktuella exemplen på områden där samhällets sektorisering anses bidra till att skapa problem är den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Trots att sjukskrivningstiderna ofta är mycket långa och samhällets kostnader höga, får en relativt stor andel av de sjukskrivna ingen rehabilitering.

Olika aktörer har ansvar för olika delar av processen

Ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen delas av flera olika huvudmän och aktörer. Både staten, landstingen och kommunerna är berörda. Ett stort ansvar ligger också på arbetsgivare. Sjukvården ansvarar för medicinsk rehabilitering. Socialförsäkringsadministrationen (försäkringskassan) ansvarar för samordning av rehabiliteringsprocessen, för vissa köp av tjänster och för utbetalning av rehabiliteringspenning. Arbetsmarknadsverket ansvarar för rehabilitering av arbetslösa. Socialtjänsten ansvarar för social rehabilitering, dvs. service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter.

Rehabilitering består av olika typer av åtgärder som syftar till att hjälpa långvarigt sjukskrivna personer att återgå till arbetslivet. De långvarigt sjukskrivna är ingen enhetlig grupp. Arbetslivsinriktad rehabilitering kan rikta sig till tre olika grupper.

- A. Personer som har anställning och som kan återgå till den efter rehabiliteringen.
- B. Personer som har anställning, men som inte kan återgå efter rehabilitering.
- C. Personer som saknar anställning, dvs. de är arbetslösa och sjuka. De behöver rehabiliteras för att kunna komma in på arbetsmarknaden.

Ofta lyfts gruppen arbetslösa sjuka (C) fram som ett mycket typiskt exempel på att sektorisering och stuprörstänkande motverkar ett lyckat resultat för individerna. Arbetslöshet har ingått som en vanlig egenskap hos de individer som fått del av de olika försöken med finansiell samordning. Projektet FAROS (Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering, Organisation och Samordning) är ett av deluppdragen i regeringens 11-punktsprogram för ökad hälsa i arbetslivet. Verksamheten riktar sig i första hand till personer som är både långtidssjukskrivna och arbetslösa. En mindre del riktar sig till den s.k. sekundärgruppen, dvs. personer som har anställning, men troligen inte kan återgå till samma arbetsplats efter rehabilitering.

Gruppen arbetslösa utgör cirka 15 procent av gruppen långtidssjuka med behov av rehabilitering.

En stor del av gruppen långtidssjuka som har anställning skulle behöva få del av arbetsmarknadsverkets tjänster. Så länge de har en anställning har de dock begränsade möjligheter att få sådan hjälp, om de inte ingår i någon av försöksverksamheterna eller bor i en kommun som omfattas av finansiell samordning. Deras situation skulle dock kunna underlättas om nuvarande regelsystem förtydligades eller förändrades. Det gäller främst arbetsgivarens ansvar för rehabilitering, men också Arbetsmarknadsverkets ansvar för långtidssjuka, som skulle behöva rehabilitering i form av yrkesorientering, utbildning och byte av arbetsgivare.

Fallbeskrivningen nedan illustrerar en ganska typisk person ur gruppen långtidssjuka anställda i behov av samordnad rehabilitering. Personen tillhör formellt grupp A, men borde definieras som tillhörande grupp B. Hennes möjligheter att få hjälp skulle

då troligen öka. Möjligheterna är dock inte tillräckligt tydliga för att hon ska våga avsluta sin anställning.

En fallbeskrivning

Hur ser situationen ut för sjukvårdsbiträdet Anna, som varit sjukskriven från sitt arbete vid ett lasarett i Mellansverige i över två år?

Anna är 43 år och har varit sjukskriven för problem med axlar, nacke och rygg samt huvudvärk. Hon har behandlats av sin lokala vårdcentral och därefter remitterats till specialist. Hon har sammanlagt haft kontakt med fyra olika läkare under denna tid. Det är svårt att få kontakt med läkarna på vårdcentralen och det är jobbigt med de ständiga bytena. Anna förstår inte riktigt vad hennes diagnos innebär och vad hon skulle kunna göra för att bli bättre. Hon har ordinerats att byta arbetsuppgifter på sin arbetsplats till något lättare.

Anna har haft många telefonkontakter med försäkringskassan. Hon har haft fyra olika handläggare. Det beror på omorganiseringer, tror hon, och på att handläggare varit sjuka. Hennes nuvarande samordnare har anordnat ett möte tillsammans med arbetsgivaren och företagshälsovården. Det skedde då Anna varit sjuk i nästan ett år. Den nuvarande handläggaren är bra, men väldigt upptagen och svår att få tag på. En försäkringsmedicinsk utredning har köpts för Anna på handläggarens inrådan. Arbetsgivaren har efter förhandling fått betala 75 procent av kostnaden för en behandling av Anna vid Rygginstitutet. Besvären har dock fortsatt.

Annas arbetsgivare har försökt hjälpa henne genom att hon fått arbetspröva på två andra arbeten. Det första klarade hon inte. Det andra hade hon gärna velat ha, men det var bara ett vikariat. Det finns inga fler lediga sådana arbeten för närvarande. Arbetsgivaren säger att andra står före i kö för just det jobbet. Vidare skulle arbetsgivaren vilja att Anna sökte ett annat jobb och är beredd att hjälpa henne med visst stöd och eventuellt någon kortare utbildning. Men Anna vågar inte säga upp sig. Hon har två barn och är orolig för att hon ska bli arbetslös. Annas arbetsgivare är

missnöjd med att försäkringskassan vill att hon ska arbetspröva på ytterligare ett jobb hos arbetsgivaren.

Arbetsgivaren är också missnöjd över att ständigt behöva ha kontakt med nya handläggare på försäkringskassan. Vidare anser arbetsgivaren att det är fel att behöva stå för kostnader i samband med att Anna behandlades på Rygginstitutet, eftersom försäkringskassan ju har särskilda resurser för köp av tjänster. Dessutom behövde man i grannlandet inte betala i ett liknande fall. Arbetsgivaren tycker slutligen att det borde vara försäkringskassan eller arbetsförmedlingen som tog över ansvaret för Annas rehabilitering eller byte av arbete. Varför är inte arbetsförmedlingen med då försäkringskassan kallar till möte, undrar arbetsgivaren?

Anna tror inte att hon kommer att få ett jobb som hon klarar. Hon vet inte vad hon skulle kunna klara för andra jobb. Hon blir nervös och får huvudvärk av den osäkra situationen. Annas samordnare på försäkringskassan vill att hennes arbetsgivare ska pröva henne på ytterligare ett jobb. Arbetsgivaren har åtagit sig att försöka, men inget har hänt på 4 månader. Försäkringskassan har nämnt möjligheten att Anna kunde ansöka om sjukersättning (pension). Anna tycker inte att det är en bra lösning.

Anna besökte arbetsförmedlingen en gång på eget initiativ. Men där hänvisades hon till att söka själv. Arbetsförmedlaren visade också hur hon kunde söka med hjälp av datorn. Han frågade också om hon kunde ta jobb direkt, men det kan hon ju inte eftersom hon är sjukskriven. Arbetsförmedlingen går in med stöd endast för arbetslösa eller sådana som inte ska vara kvar hos sin gamla arbetsgivare.

Vad visar Annas historia för problem?

1. Det tar onödigt lång tid innan något händer, p.g.a. att många aktörer är inblandade och alla förefaller att vara överbelastade med uppgifter. Endast ett möte har ägt rum under lång tid.
2. Anna ser inte själv vilka alternativ som skulle kunna vara möjliga för henne. Hon saknar information. Vilken typ av jobb skulle hon kunna få och hur ser vägen ut som för dit?

Arbetsförmedlingen anser inte att Anna ingår i dess ansvar så länge hon är sjukskriven och har en arbetsgivare. Därför får hon ingen hjälp där.

3. Anna vågar inte släppa anknytningen till sin nuvarande arbetsgivare, eftersom risken är stor att hon då blir arbetslös. Istället fortsätter hon att vara sjukskriven och väntar på förslag från arbetsplatsen om andra möjliga arbetsuppgifter. Tiden går och Anna börjar halka iväg mot grupp B – dock utan att ännu acceptera det. Om hon fick hjälp att se nya möjligheter att komma vidare, t.ex. via utbildning eller praktik, skulle hon kanske acceptera att hamna i grupp B, dvs. en person som inte kan rehabiliteras tillbaka till sin gamla arbetsgivare utan som måste söka en ny arbetsgivare. Hon skulle då övergå till arbetsförmedlingens ansvarsområde, vilket skulle öka hennes möjligheter att slippa ”pensioneras”.
4. Samverkan mellan de aktörer som skulle kunna bedöma Annas möjligheter har brister. Sjukvården hinner inte komma på möten, men läkarna har skrivit intyg som kvalificerar Anna för sjukskrivning. Arbetsförmedlingens tjänster gäller inte den kategori som Anna tillhör, dvs. anställd och sjuk. Försäkringskassan har svårt att samordna och driva på i ärendet p.g.a. tidsbrist och byten av handläggare.
5. Arbetsgivaren anser sig ha gjort allt som varit möjligt för Anna och menar att någon annan borde ta över. Arbetsgivaren vill dock inte säga upp henne p.g.a. att det är svårt att tolka vilka möjligheter som ges i lagen om anställningsskydd (LAS) i ett fall som detta. Anna kostar inte heller arbetsgivaren något så länge sjukförsäkringen står för hennes uppehälle (detta ändrades från 1 januari 2005). Det är dock ett problem för arbetsgivaren att många sjuka har kvar sina tjänster under lång tid. Önskemålen om omplaceringar och arbetsprovning blir många och det blir svårare för nytillkommande att få fasta tjänster.

Är problemen yttringar av sektorisering?

Anna är inte ett tydligt exempel på ett fall som ”ramlar mellan stolarna” eller en person som hamnar i rundgång i systemet.

Snarare kan man säga att processen handläggs alltför långsamt, att Anna tenderar att "låsas in" i systemet och att de möjliga lösningarna på Annas olika problem inte vägs samman av aktörerna tidigt under sjukdomsförloppet.

Anna har inte heller valts ut för att ingå i t.e.x. Finsam- eller FAROS-insatserna. Dessa riktar sig till grupper, som i allmänhet har mycket svårare problem än Anna. Ur Annas perspektiv saknas dock information om möjligheter, framför allt hjälp att se vägarna ut på arbetsmarknaden. Kontakten med myndigheterna, framför allt sjukvården och försäkringskassan, är vidare förenade med krångel. Det är många byten av handläggare och Anna har svårt att få tag på rätt person. Hon har svårt att förstå varför hon inte kan få någon hjälp på arbetsförmedlingen.

Det är inte svårt att hävda att systemet, ur Annas perspektiv, är alltför fragmenterat.

Olika mål och tolkningar

Vi har tidigare antagit att möjliga orsaker till sektoriseringsproblem är att berörda myndigheter eller sektorer arbetar utifrån olika mål och tolkningar, olika normer, olika incitament (i synnerhet finansiella) och olika kunskaper och värderingar. Det har stor betydelse i detta fall. Arbetsförmedlingen prioriterar inte sjukskrivna och inte heller personer som har en arbetsgivare. Den får därför inte registrera Anna som arbetssökande och hon får ingen aktiv hjälp. Utifrån försäkringskassans mål är det å andra sidan rationellt om Anna så snart som möjligt kunde få ett nytt och lättare arbete. Detta har i första hand arbetsförmedlingen kompetens att bistå med, alternativt att föreslå utbildning eller praktik. Försäkringskassan får för denna grupp dock begränsad hjälp från förmedlingen och försöker i stället uppmuntra Annas arbetsgivare att pröva ytterligare omplacering, även om utsikterna i detta fall är små. Ärendet drar därför ut på tiden.

Sjukvårdens mål är att åtgärda individens medicinska problem och anser inte att den kan gå långt in i den arbetslivsriktade rehabiliteringen. En hård specialisering och professionalisering inom vården gör att den tolkar sin roll mycket snävt. Men är

Anna sjuk eller frisk? Hon är fortfarande sjukskriven, men borde kanske friskskrivas eftersom hon kan klara ett lättare jobb.

Mål och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrningen av myndigheterna har säkert också bidragit till allt snävare tolkningar av respektive organisationers mål.

Riksförsäkringsverket har tolkat de övergripande målen och formulerat s.k. riksmål för försäkringskassorna. Dessa har tenderat att fokusera mycket av försäkringskassornas energi på att t.ex. prioritera och ”beta av” de mycket långa fallen. Detta har på många försäkringskassor lett till att rehabiliteringssamordnarna inte kunnat ägna sig helt och fullt åt sin huvuduppgift att samordna rehabilitering. Det har dock också funnits ett särskilt samverkansmål och särskilda medel för samverkan, men de har inte kunnat utnyttjas för samverkan kring enskilda individer. I stödet har resurserna främst gått till konferenser, projektverksamheter och liknande.

Inom Arbetsmarknadsverket har mål- och resultatstyrningen varit inriktad på att i första hand bistå arbetsgivare med att finna lämplig arbetskraft och vice versa. Grupper som har problem av olika slag är inte prioriterade, åtminstone inte om de har Annas typ av problem.

Olika lagar, normer och regler

Innebörden i försäkringskassans samordningsansvar är oklar, liksom hur långtgående arbetsgivarens rehabiliteringsansvar är samt vilka kostnader som ska bäras av arbetsgivaren för rehabilitering. Vidare kan sekretessregler motverka informationsutbytet mellan aktörerna och försvåra samverkan. Vissa regler inom försäkringskassan försvårar möjligheten att använda åtgärder, som ibland vore önskvärda för en individ. Det kan t.ex. gälla användningen av terapi eller utbildningar.

Olika incitament

För individer som har sammansatta problem och är i behov av rehabilitering har regeringen lagstiftat om möjligheter till finansiell samordning på frivillig väg mellan de olika aktörerna. För

personer som är långtidssjuka och fortfarande bedöms kunna gå tillbaka till sin arbetsgivare, finns inte denna möjlighet.

Arbetsgivarna har hittills vid långtidssjukskrivningar inte haft starka ekonomiska incitament att förkorta sjukskrivningen, eftersom de inte ansvarat för den sjukes försörjning under sjukskrivningen. Sjukvården har inte heller haft några ekonomiska incitament för att motverka sjukskrivning, eftersom kostnaden legat hos försäkringskassan.

6 Statskontorets sammanfattande bedömningar

I det här kapitlet ska vi sammanfatta våra bedömningar kring problemen med sektorisering. Därefter avslutar vi med att diskutera olika typer av åtgärder som under olika förutsättningar kan motverka de negativa effekterna.

6.1 Sektoriseringsbegreppet

Begreppet sektorisering har i olika sammanhang fått en mer eller mindre uttalad negativ klang. I vissa fall används det nästan som ett skällsord, som om det var en åkomma som måste bekämpas även om det kräver drastiska åtgärder. Enligt Statskontoret är det olyckligt. Dels för att det är fel, dels för att det flyttar fokus från de verkliga problemen och de åtgärder som är rimliga för att lösa dem.

I stället för att definiera sektorisering som ett problem så utgår vi från dess neutrala betydelse. En sektor är en del av en helhet och sektorisering betyder helt enkelt en förändring som resulterar i att antalet sektorer ökar. Det kan ske på två sätt.

En orsak till sektoriseringen är en ökad specialisering, dvs. att en befintlig sektor delas upp i fler. En organisation kan t.ex. delas upp i två genom att vissa uppgifter skiljs ut. Den andra orsaken är att nya uppgifter kommer till och får sin egen organisation.

Specialisering och nya uppgifter är alltså de två grundläggande drivkrafterna bakom sektoriseringen. Båda är starka krafter som har haft stor betydelse när det moderna samhället har utvecklats. Det är knappast möjligt att motverka dem, och heller inte önskvärt. Däremot finns det starka skäl att motverka de oönskade effekter som sektoriseringen kan leda till. Utmaningen, som i princip finns vid all organiserad mänsklig verksamhet, är att finna den rätta balansen mellan djup och bredd, mellan specialister och generalister.

6.2 Sektoriseringsproblemen

Låt oss till att börja med konstatera att sektorisering ofta får klä skott för olika sorters missnöje som beror på helt andra saker. I vissa fall handlar det om maktfrågor mellan olika nivåer eller olika intressen i samhället. Det kanske tydligaste exemplet är när kommunerna klagar på att deras självstyre begränsas av statliga regler och av att staten tvingar på kommunerna nya uppgifter utan att kompensera dem för de ökade kostnaderna. Men att statens krav har formen av föreskrifter från företrädaren för en viss sektor betyder inte att det är sektorn som är den egentliga orsaken till missnöjet. Det är att skjuta på pianisten. Den typen av problem är i stället mer eller mindre eviga avvägningsfrågor, som måste hanteras med tydliga beslut om maktfördelningen mellan olika samhällsorgan och -nivåer.

Sektoriseringsproblem är sådana problem som beror på eller förstärks av att det finns många sektorer, eller att de blir fler. En orsak till problemen är att det blir svårt att överblicka och styra t.ex. statens samlade verksamhet när den är uppdelad på många sektorer. Helhetsperspektivet skuggas av de många sektorsperspektiven. En annan orsak är att fler sektorer automatiskt leder till fler gränser mellan dem, och det är ofta där problemen uppstår.

Vi har beskrivit ett antal problem som är nära kopplade till sektoriseringen, dvs. som inte skulle finnas eller vara så stora om det fanns färre sektorer.

Ju fler sektorer, desto större risk för dubbelarbete. Det kan i sin tur leda till oklart ansvar och slöseri med resurser. Särskilt allvarligt blir det om sektorerna börjar motarbeta varandra.

Motsatsen är när frågor faller mellan stolarna, vilket kan skapa stora problem för de medborgare som drabbas.

Suboptimering kan uppstå när en fråga berör flera sektorer. Om varje enskild sektor hanterar frågan på det sätt som den själv tycker är bäst, utan att ta hänsyn till att det kan försvåra för de

andra sektorerna, så kan det leda till förseningar, krångel och onödigt höga kostnader.

En sektor kan vara felaktigt avgränsad i förhållande till de uppgifter den förväntas utföra, t.ex. därför att uppgifterna har ändrat karaktär sedan sektorn skapades. Ju mer specialiserad en sektor är, desto större är sannolikheten att den behöver samverka med andra sektorer i olika frågor. Om kraven på samverkan är stora så kan de kräva så stora resurser att det blir svårare att utföra andra uppgifter. Särskilt om samverkansformerna inte är effektiva och smidiga, utan leder till gnissel och oenighet.

6.3 När och för vem?

Problem av det slag som vi har beskrivit går säkert att hitta på många håll i samhället. Men det betyder inte att de är generella.

Problemen visar sig främst vid frågor som berör flera komplexa sektorer och som kräver sektorsövergripande lösningar. Ett exempel är individer med sammansatta problem, där lösningen förutsätter insatser från flera olika sektorer. Den beskrivningen brukar återopas när det gäller rehabilitering av arbetsskadade, integration av invandrare samt om vuxnas lärande.

En viktig fråga i sammanhanget är vem som drabbas. Att någon upplever att sektoriseringen skapar problem behöver inte betyda att alla berörda gör det. Det som upplevs som ett problem för en aktör kan till och med betraktas som något positivt för en annan. Väl avgränsade mål och ett tydligt regelverk kan vara en förutsättning för att organisera och styra verksamheten i en sektor på ett effektivt sätt, men upplevas som fyrkantigt och byråkratiskt av andra sektorer eller av klienterna.

En sektor som upplevs som stark för att den är självständig och sammankittad genom normering, ekonomisk styrning, organisation, kunskap och värderingar kan av vissa beskrivas som ett föredöme. Andra menar att den är ett skräckexempel på avsaknad

av helhetssyn, rigida regler och ogenomträngliga murar mot angränsande områden.

Vår poäng är att perspektivet är avgörande när sektoriseringsproblemen beskrivs och när åtgärder föreslås för att åtgärda dem.

6.4 Specifika problem och specifika lösningar

Eftersom det knappast finns några generella sektoriseringsproblem så finns det heller inga generella åtgärder för att lösa problemen. I stället måste man kartlägga och analysera problemen i varje enskilt fall och forma lösningar som tar sikte på de brister som upplevs som allvarliga.

Men låt oss först konstatera att det inte alltid är önskvärt att lösa problemen. Det kan tvärtom vara värdefullt att olika sektoraspekter öppet möts och konfronteras. I sådana fall är det inte önskvärt att försöka organisera bort problemen eller gömma undan dem på andra sätt. Tvärtom så kan det finnas ett värde i att de görs synliga. Då blir det lättare att bryta olika perspektiv mot varandra och fatta tydliga beslut om vilket som ska väga tyngst.

Ett annat exempel är att det under vissa förutsättningar kan finnas skäl till viss överlappning och dubbelarbete, t.ex. om det anses viktigt att en fråga belyses ur olika perspektiv eller att olika aspekter vägs in. Det kan också vara ett sätt att skapa konkurrens, t.ex. när flera forskningsorgan tävlar om samma resurser. Överlappning behöver alltså inte alltid vara fel, förutsatt att den är avsiktlig.

Det finns dock också sektoriseringsproblem som går att lösa eller minska utan att göra någon till vinnare och andra till förlorare. Här finns mängder av tänkbara mekanismer och åtgärder. Det kan handla om organisation, planering, kunskap och olika tillfälliga lösningar. Här ska vi diskutera några av dem.

När det gäller den statliga förvaltningen så har Regeringskansliet en central roll för att motverka de problem som beror på sektoriseringen. En viktig uppgift är att samordna olika sektorsperspektiv och politikområden. Regeringskansliets "helhetsperspektiv" bör vara utgångspunkten för styrningen av de olika sektorerna i förvaltningen. Utmaningen är att förena det med de organisationsprinciper som i hög grad styr dagens förvaltningspolitik. Renodling samt mål- och resultatstyrning tenderar ju att öka snarare än minska det sektoriella perspektivet inom förvaltningen.

Många pekar på att problemen med sektoriseringen i hög grad kan förklaras med att Regeringskansliet självt är alltför sektoriiserat. Det betyder i så fall att ombildningen av Regeringskansliet till en sammanhållen myndighet inte har inneburit att dess arbets sätt har blivit mer integrerade, trots att förändringen har ökat de formella förutsättningarna för departementsövergripande arbetsformer.

I många fall har de enskilda sektorernas företrädare en stark ställning i förhållande till Regeringskansliet och kommunerna. Det innebär en risk för att policies, problem, mål etc. i alltför hög utsträckning kommer att formuleras på myndighetsnivå. Enligt Statskontoret är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är tydlig, och det finns inga konstitutionella skäl som hindrar Regeringskansliet från att också i praktiken stärka sin ställning i förhållande till myndigheterna. De medel som står till regeringens förfogande är tillräckliga för att öka samordningen av de statliga myndigheterna och åtgärderna.

En åtgärd för att minska problemen med sektorisering är att markera behovet av helhetssyn och förtydliga formerna för och ansvarsfördelningen vid samverkan mellan olika myndigheter i regleringsbrev och instruktionerna till myndigheterna samt vid resultatdialogerna. I det ingår att tydligt ange hur gemensamma resurser ska användas för att uppnå gemensamma mål. En annan möjlighet att utveckla en mer sammanhållen styrning inom och mellan politikområden som berör flera myndigheter är att föra

gemensamma resultatdialoger med de myndigheter som har ansvar för sektorsövergripande frågor. I vissa fall kan det vara lämpligt att ge Statsrådsberedningen ett tydligare ansvar för samordningen, som ett sätt att markera att frågan är särskilt viktig.

Regeringskansliet har således en viktig roll i sammanhanget. Men med tanke på hur omfattande och komplex statsförvaltningen är i dag så är det inte rimligt att lösa alla typer av sektoriseringssproblem genom ökad styrning från Regeringskansliet. Det skulle kräva stora resurser. I många fall bör regeringens roll för att minska sektoriseringens negativa yttringar snarare vara att finna ändamålsenliga former för att hantera problemen på olika nivåer inom samhällsorganisationen. Det sker redan, för samtidigt som samhällsorganisationen har blivit mer sektoriserad och alltfler organ med speciella intressebevakande uppgifter har bildats har det också införts många olika mekanismer som syftar till att bygga broar mellan olika sektorer. Den uppgiften är evig, eftersom samhällets utveckling alltid kommer att ställa nya krav på omprövning och anpassning. Låt oss kort peka på ett antal sådana integrationsmekanismer.

Ett sätt är att försöka ändra och anpassa sektorernas avgränsning, så att de passar bättre till de nuvarande problemen och uppgifterna.

Flera av de sektoriseringssproblem som vi har pekat på beror på bristande eller för stora krav på samordning mellan två eller flera sektorer. Det kan t.ex. gälla vid (oönskade) överlappningar och dubbelarbete, när frågor faller mellan stolarna eller när samordningen kräver så stora resurser att den inkräktar på den egentliga verksamheten. Om den sortens problem uppstår regelbundet och ofta så kan det vara ett tecken på att sektorerna är felaktigt avgränsade. Den drastiska men lämpligaste åtgärden kan då vara att förändra ansvarsområdena och uppgifterna för organisationerna, t.ex. genom att renodla uppdragen, flytta uppgifter från en myndighet till en annan eller göra mer omfattande förändringar av myndighetsorganisationen på ett område. Det har skett på en del

områden, men kanske finns det skäl att göra det på fler.³⁵ Poängen är att en uppgift som blir en del av kärnverksamheten för en myndighet prioriteras starkare och hanteras effektivare än om den sköts av en annan organisation men kräver omfattande samverkan från myndigheten.

En mindre drastisk åtgärd är att behålla myndighetsorganisationen men lokalisera de olika myndigheterna på ett strategiskt sätt. Syftet kan antingen vara att underlätta samverkan eller att förhindra att vissa myndigheter utvecklas till en alltför stark sektor som sluter sig mot andra. Med dagens kommunikationsteknik spelar säkert den fysiska lokaliseringen mindre roll för samverkan än den gjorde tidigare, men det går inte att bortse från att den fysiska närheten kan ha betydelse i sammanhanget.

Sektorsgränser och lokalisering är kanske särskilt viktiga aspekter att beakta när nya verksamheter eller uppgifter kommer till. Det är enklare och billigare att göra "rätt" från början än att åtgärda problemen i efterhand. Att tillskapa en särskild (liten) myndighet för att sköta en ny uppgift kan vara ett sätt att markera frågans betydelse och ge den särskild uppmärksamhet. Risken är dock att man samtidigt skapar ett nytt sektoriseringsproblem. Det finns därför alltid skäl att noga pröva möjligheten att hantera nya uppgifter inom ramen för de befintliga organisationerna, och att skapa nya myndigheter bara i de fall där det kan motiveras med särskilt starka argument.

Även om en del sektorsgränser kan ändras eller tas bort så lär det också i fortsättningen finnas skäl att vidta olika åtgärder för att överbrygga dem. Här är några exempel. För överblickbarhetens skull grupperar vi dem i tre kategorier.

³⁵ Exempel är myndighetsorganisationen på energiområdet, som har förändrats rejält vid flera tillfällen på 1980- och 1990-talen, det näringspolitiska området i början på 2000-talet och den s.k. samordnade länsförvaltningen på 1990-talet. En mindre omfattande förändring är att flytta vissa uppgifter från en myndighet till en annan, vilket sker löpande.

Organisation och beslutsformer

Integration genom hierarkin

Att integrera via hierarkin innebär att vissa frågor skjuts upp till en högre beslutsnivå därför att "sektorföreträdare" eller funktioner på lägre nivåer inte kommer överens. Det är en naturlig lösning när problemen avser olika mål eller olika tolkningar.

Särskilda organ för att samordna

Ett specialfall av myndighetssamordning är när det bildas särskilda organ som ska förse flera myndigheter inom en sektor eller ett politikområde med kunskaper och planeringsunderlag av betydelse för hela sektorn. Ett exempel från kommunikationssektorn är Statens institut för kommunikationsanalys, som svarar för vissa grundläggande planeringsförutsättningar för de myndigheter som ansvarar för planeringen.

Ett mer generellt exempel är länsstyrelsernas uppgift att samordna olika statliga uppgifter på regional nivå. Förutsättningarna för och nyttan med den samordningen varierar. Särskilt som allt färre myndigheter bedömer att länsnivån är lämplig för att bedriva sin regionala verksamhet.

Samordning genom partnerskap

Utan att bilda nya sammanslagna myndigheter kan man föra ihop företrädare för olika organ (inte bara statliga myndigheter) i mer eller mindre fasta samverkansgrupper. Partnerskapstanken är en fortsättning på den traditionella svenska samförståndsandan och hyllandet av konsensus. Genom partnerskapen formaliseras i viss mån informella samrådsstrukturer som i många fall redan fanns.

Samordning genom handläggnings- och beslutsrutiner

De flesta myndigheter har formella rutiner för hur besluten fattas. I många fall ingår krav på att besluten ska föregås av remiss- eller delningsförfarande till andra myndigheter eller organ, inom eller utanför den egna sektorn.

Nätverksförvaltning

Visionen kring en så kallad nätverksförvaltning är det mest genomgripande och systematiska exemplet på åtgärder för att

integrera olika sektorer. Här handlar det om en vision på längre sikt, och det återstår att utveckla den och skapa förutsättningar för att genomföra den. Grundidén är att ta vara på den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter till mer eller mindre varaktig samverkan mellan organisationer på skilda nivåer i samhället. Tanken är att flera ska kunna utnyttja de samlade resurserna i form av information och kompetens, utan att behöva rucka på de olika organisationernas självständighet. Syftet är både att effektivisera förvaltningen och att förbättra servicen till medborgarna.

Planeringssystem

Det finns många olika slags planeringssystem där integrationen är mer eller mindre väl utvecklad.

Samordning genom gemensamma planeringsförutsättningar

Som ett led i den kommunala planeringen talades tidigare om gemensamma planeringsförutsättningar. De statliga långtidsutredningarna fyller i vissa sammanhang samma funktion. Planering inom olika sektorer bör åtminstone utgå från samma grundläggande antaganden om bl.a. befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling. Det är särskilt viktigt när det gäller utbyggnad av fysisk struktur med lång varaktighet. Inom väg- och järnvägsplaneringen är själva planeringssystemet och den gemensamma kalkylmodellen den främsta integrationsmekanismen.

Rumslig samordning vid fysisk planering

Systemet för den fysiska planeringen är tydligt reglerat i plan- och bygglagen. Det kännetecknas dels av att planeringen bedrivs på olika detaljeringsnivå – översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelse, exploateringsavtal – dels av rollspelet och att de olika aktörernas uppgifter tydligt anges i lagen. (Innehållet regleras däremot inte alls.) Tanken i lagstiftningen är att bygga in så många kontroller och avstämningar i systemet att det slutliga utfallet blir bra eller åtminstone acceptabelt.

Finansiell samordning

Modellen med gemensam regional planering av olika åtgärder för att främja regional utveckling (regionala tillväxtprogram – RTP)

kan ses som ett försök att åstadkomma främst finansiell samordning av olika aktörer med uppgifter som påverkar den regionala utvecklingen. Modellen förutsätter dock att varje organ fattar egna suveräna beslut om att delta i olika projekt och finansiella åtaganden. Dessa beslut antas dock bli bättre samordnade genom att de olika parterna tillsammans utarbetar ett regionalt tillväxtprogram.

Tillfälliga lösningar och speciallösningar

Samordning genom förhandling

I olika sammanhang har särskilda "arenor" skapats för att förhandla fram gemensamma överenskommelser över sektorsgränser. Det kan t.ex. ske inom ramen för en statlig utredning eller delegation. Ett annat sätt som har prövats är att ge en särskild förhandlare i uppgift att försöka åstadkomma en överenskommelse mellan flera sektorer. Ibland har landshövdingarna utnyttjats i den rollen.

Samordning genom projekt och "operationer"

Det finns ett otal exempel på att olika organ (myndigheter, kommuner, organisationer) samverkar i olika projekt eller operationer av mer eller mindre omfattande slag. Operation krog-sanering och Operation Kvinnofrid kan tas som exempel.

Samordning genom personunion

Exempel på personunion är generaldirektörer som sitter i andra myndigheters styrelser.

Samordning på individnivå

En lösning som inte är prövad särskilt ofta, men diskuteras mer principiellt är att en tjänsteman kan fungera som lots för individer som själva kan ha svårigheter att ta sig igenom ett flöde där flera myndigheter är inblandade. Ett område där en sådan lösning skulle kunna prövas är integration av invandrare eller flyktingar. Lotsens uppgift skulle vara att överblicka flödet från flyktingförläggning, sfi, arbetsförmedling, bostad, hälso- och sjukvård och så vidare. Också rehabilitering efter sjukskrivning är ett område som skulle kunna passa in här.

En annan möjlighet är att samordna informationen från olika myndigheter till medborgarna, för att göra det lättare för dem att förstå hur regelverket fungerar och vem som ansvarar för olika delar. Här finns flera exempel på mer eller mindre utvecklade så kallade portaler på Internet. Ett steg till i samma riktning är att också integrera ansökningsförfaranden och liknande, t.ex. för att den som ansöker om ett tillstånd ska slippa lämna samma uppgifter mer än en gång. Ytterligare ett steg är att samordna olika myndigheters personliga service genom att etablera gemensamma servicekontor.

Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2004-05-10

2004/17

Ansvarskommittén
Fi 2003:02

Jan Landahl
Telefon 08-405 32 03
Mobil 070-652 47 28

Till avd.....	S	Statskontoret
Kontakt med.....		Box 2280
Beslut.....	GP	103 17 Stockholm
Datum 11/5-04.....	Sign. [Signature]	

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2004-05-11
Dnr. 2004/2945

Uppdrag till Statskontoret angående sektoriseringen inom offentlig verksamhet

Statskontoret ges i uppdrag att biträda Ansvarskommittén i en analys av sektoriseringen av offentlig förvaltning. Projektet ska genomföras i enlighet med bifogad arbetsplan (bilaga 1). I en första fas (maj – december 2004) ska Statskontoret dels definiera och avgränsa begreppet "sektorisering", dels undersöka förekomsten av sektorisering och dess yttringar.

Avrapportering skall ske successivt i form av PM och möten med kommitténs sekretariat. Innehållet i en eventuell fortsättning av uppdraget (fas 2) kommer att preciseras efter hand.

För Ansvarskommittén

Jan Landahl
Huvudsekreterare



Uppdrag till Statskontoret rörande sektoriseringen inom offentlig verksamhet

Ett fenomen som på senare tid ofta har uppmärksammats är en ökad sektorisering inom den offentliga verksamheten. Denna sektorisering kan vara betingad av strukturella och kulturella förhållanden och har varit en utgångspunkt och en positiv faktor för utvecklingen av det moderna industrisamhället. Samtidigt kan en sektorisering begränsa samhällets förmåga till helhetssyn och därmed möjligheterna att anpassa organisation, resursfördelning, regelsystem etcetera till förändrade förhållanden. Sektorisering kan möjligen också försvåra en hållbar utveckling av samhället samt verka hämmande på tillväxten.

Kunskapen om sektorisering som företeelse och dess konsekvenser för förvaltningens utveckling är begränsade. Föreställningarna om dess omfattning och effekter varierar också. Det finns mot den bakgrunden ett behov av att definiera och kategorisera begreppet samt att belysa hur eventuella negativa effekter av sektorisering förhåller sig till andra förvaltningspolitiska problem som t ex problem kopplade till ansvarsfördelning mellan huvudmän, problem förknippade med myndigheters organisering, regelverk, finansieringssystem etc.

Analysen av sektoriseringen ska fokusera dels statens interna sektorisering, dels sektoriseringen i den statliga styrningen av kommuner och landsting och dels sektorisering av statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet ur ett medborgarperspektiv. Dessa tre relationer har samma dignitet i uppdraget. Samtliga tre relationer bör analyseras ur ett "nerifrånperspektiv", de båda förstnämnda även ur ett "upifrånperspektiv".

Analysen av sektoriseringen ska fokusera följande aspekter:

1. Sektoriseringsbegreppet. Utifrån en inventering av kunskapsläget på området ska fenomenet sektorisering beskrivas och definieras.

2. Sektoriseringens utseende, mekanismer och konsekvenser. Utifrån en given definition av begreppet ska analysen söka kartlägga och belysa:
 - a) sektoriseringens omfattning och utseende inom offentlig verksamhet.
 - b) sektoriseringens historiska utveckling samt drivkrafterna bakom och vinsterna med denna utveckling.
 - c) sektoriseringens negativa konsekvenser.
3. Strategier för att motverka sektorisering. Uppgiften består i en värdering av de ansatser som utvecklats för att motverka sektoriseringen.

Av intresse är att lyfta fram sektoriseringens negativa konsekvenser ur ett medborgarperspektiv, d v s hur den kan tänkas påverka medborgarens möte med förvaltningen. Andra frågor av intresse är huruvida en utvecklad mål- och resultatstyrning kan bidra till ett ökat sektorstänkande samt vilken betydelse starka professioner har i detta sammanhang.

Statskontoret skall i projektet arbeta i faser, där fas 1 kommer att omfatta perioden 15 maj – 31 december 2004. Denna fas ska innefatta frågeställningarna i punkt 1 och 2 ovan. Inom ramen för fas 2, d v s en analys utifrån frågeställningen i punkt 3 bör det, enligt överenskommelse, finnas utrymme för att för att presentera olika idéer för att avhjälpa sektoriseringens negativa följder.

Avrapportering kommer att ske efterhand till kommitténs sekretariat i form av underlag eller promemorior. En första avstämning med sekretariatet ska ske i juni.

Fråga 1 och 2 ovan ska belysas genom en genomgång av befintlig litteratur på området, genom kontakter med forskare samt genom kontakter och intervjuer med företrädare för olika förvaltningsnivåer och med företrädare för medborgare.

En närmare precisering av innehåll och metoder för projektets andra fas kommer att göras successivt efter överenskommelse med kommitténs sekretariat.

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 tårbitar som sträckte sig från centrum till periferin.
- Inom Stockholms läns landsting infördes sjukvårdsområden som på samma vis byggde på tårbitsformade geografiska zoner.

Med den innebörd sektorisering gavs i dessa strukturreformer, tydligast kanske inom psykiatrin där ordet fick sin mest pregnant 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 opportunistiska 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 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, offentliga 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 tårtbitar* har förenklingens uttrycksfullhet och slagkraft, men också dess begränsningar. 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 bekostnad 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 alltfler 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 särrationaliteter 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 sektoriseringens 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 sjökar 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. Besvärsrätten i utnämningsfrågor har kraftigt beskurits.

Arbetet med delegering och decentralisering av ärenden från Regeringskansliet har under det senaste halvseklet 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 iaktta 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 uppspaltningsprocess 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. Läkemedelsverket 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 affärlivet. 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 brukar-medverkan 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. *Vertikal 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. Ingentida 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. Departementalkommitterade, 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 uppsjälkning 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. Uppsjälkning 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 byråindeldad, 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 allt fler 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 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 allt fler 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 halvseket 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 framstår 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 överbrygga 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 särrationalitet. Fenomenet kan iakttas 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 arbetsanhopning 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 ombudsmännaämbeten, 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 beläggas från olika skeden. Gunnar Danielsson, konsultativt statsråd 1944–1952, hade i uppdrag att ta itu med ”krångel-Sverige”. Under de borgerliga regeringarna 1976–82 arbetade ett antal utredningar med byråkratifrågor, och folkpartiregeringen avgav en samlad proposition (1978/79:111) med förslag mot ”krångel och onödigt 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 näringsdepartementets 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 samman med den avancerade professionalism och den högt kvalificerade expertis som numera har utvecklats inom olika områden.

Motgångarna i *förenklingsarbetet* har ökat intresset för det alternativ 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-analysis*. 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 sektorer 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-lapps beteende. 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.