

Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen

Kan Regeringskansliet visa vägen?

Förord

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat hur statens styrning av offentlig sektor kan utvecklas. Som en del i detta arbete har filosofie doktor Cajsa Niemann, verksam vid Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola, haft i uppdrag att med utgångspunkt i sin forskning diskutera ett exempel på tillitsbaserad styrning i staten: relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.

Rapporten tar utgångspunkt i Niemanns avhandling, *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*, Stockholms universitet (akademisk avhandling i statsvetenskap) som utkom 2013.

Författaren svarar själv för text och innehåll i rapporten.

Innehåll

	Förord	3
1	Ett exempel på tillitsbaserad styrning i staten: relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet	7
1.1	Den bakomliggande studien till denna rapport	10
1.2	Rapportens disposition	13
2	Normer och metoder i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet	15
2.1	Normer riktade mot politikerrollen avseende relationen till tjänstemännen	17
2.2	Normer riktade mot tjänstemannarollen avseende relationen till politikerna	21
2.3	Metoder i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet	24
3	Vilken relevans har relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet för tillitsbaserad styrning i staten?	29
3.1	Regeringskansliets grundläggande egenskaper	29
3.2	Regeringskansliets organisatoriska drag	31
4	Vägen framåt mot en tillitsbaserad styrning i staten	47
4.1	Låt Regeringskansliet visa vägen!	47
4.2	Stärk styrkedjan – i bägge riktningar!	50
4.3	Våga välja tillitsbaserad styrning!	52
4.4	Nu behöver vi veta mer!	56
4.5	Skapa kontroll genom tillitsbaserad styrning!	58
	Referenser	61

1 Ett exempel på tillitsbaserad styrning i staten: relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet

Efter valet 2014 inledde regeringen ett arbete med att se över såväl styrningen i staten som statens styrning av kommuner och landsting. Socialdemokraterna hade redan inför valet gjort något så ovanligt som att aktivt driva förvaltningspolitik i en valrörelse, under parollen ”proffs ska få vara proffs” (Löfven 2013). Något som särskilt kritiserades var *New Public Management* (NPM). Även forskarsamhället har under lång tid uppmärksammat problem med NPM, exempelvis med mål- och resultatstyrningen och de alltmer omfattande kontroll- och gransknings-systemen (se t.ex. Hood 1991, Power 1997, Sundström 2003, Ivarsson Westerberg & Jacobsson 2013).

Väl vid makten skriker regeringen till verket. I budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att: ”Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.” (proposition 2015/16:1, utg. omr. 2, s. 59). Ett drygt halvår senare lanserade regeringen en *tillitsreform* och gav Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag som rör ”statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet” (regeringsbeslut 2016-02-04). Senare under våren tillsatte regeringen även en delegation som ska verka för att öka tilliten i den offentliga sektorn. I kommittédirektiven skriver regeringen att ”det finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer” (dir 2016:51, s. 1).

Enligt regeringen ska alltså styrningen i den nya förvaltningspolitiken, i högre grad än tidigare präglas av tillit mellan olika aktörer. Vad detta mer konkret skulle kunna innebära är dock oklart. Det verkar finnas få ”goda” exempel – eller så är de som faktiskt finns utforskade. Frågan är således om någon i det här läget egentligen har klart för sig hur nya styrformer skulle kunna se ut (jfr Sundström 2016, s. 147). Frågor som nu ställs i debatten kretsar kring vad som egentligen avses med en tillitsbaserad styrning. Kan det vara mer eller mindre vad som helst, eller är det är något mer specifikt som avses? Och är detta nya sätt att styra helt annorlunda jämfört det gamla?¹

I två rapporter från Statskontoret, som båda gavs ut under 2016, lyfts relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet fram som ett exempel på en styrning som kännetecknas av tillit eller förtroende. I en av dessa rapporter skriver Statskontoret:

Ett exempel på en myndighet där styrningen redan kännetecknas av förtroende är Regeringskansliet. I en avhandling om den interna styrningen på Regeringskansliet konstaterar författaren [Cajsa Niemann] att det har utvecklats en balanserad relation mellan politiker och tjänstemän som bygger på tillit (Statskontoret 2016:20, s. 33).

Doktorsavhandlingen i statsvetenskap som Statskontoret hänvisar till publicerades 2013 och heter *Villkorat förtroende – normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet* (Niemann 2013).² Även i den andra rapporten från Statskontoret lyfts Regeringskansliet fram, som ett av tre exempel på tillitsbaserad styrning i offentlig sektor. Faktum är att detta fall är Statskontorets enda exempel på tillitsbaserad styrning i den svenska statsförvaltningen

¹ Denna typ av frågor ställdes exempelvis i inbjudan till ett förvaltningspolitiskt seminarium på temat tillitsbaserad styrning, som arrangerades av Statskontoret den 24 maj 2016 (Statskontoret 2016b).

² På följande länk finns avhandlingen som fulltext i databasen DIVA: <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A655582&dsid=3947>

(Statskontoret 2016a, s. 37ff).³ Relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet verkar alltså vara ett av få hittills utforskade exempel på tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen.

Den här rapporten är ett bidrag till diskussionen om vad en styrning som baseras på tillit och förtroende kan sägas innebära. Rapporten använder exemplet med relationen och rollerna mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet för att visa hur tillitsbaserad styrning kan se ut i praktiken. Dessutom diskuterar rapporten vad detta fall kan lära oss om tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. I vidare mening är rapporten även ett bidrag till diskussionen om styrningen och organiseringen av statsförvaltningen i mer generell bemärkelse.

En av huvudpoängerna i den här rapporten är att det förmodligen inte är någon slump att styrningen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är tillitsbaserad. Detta eftersom en sådan styrning har borgat för en (åtminstone hyfsat) välfungerande verksamhet. Regeringskansliet brukar nämligen ibland liknas vid en effektiv *beslutsmaskin* (Brunsson m.fl. 1990) eller en *samordningsmaskin* (Premfors & Sundström 2007, s. 154ff). Kansliet kan sägas utgöra *huvudet på samhällskroppen* med vars hjälp regeringen ska försöka styra riket (a.a., s. 7f).

När vi nu ska betrakta ett exempel på styrning i staten utifrån ett rollperspektiv kommer vi att se andra saker än om vi skulle anlägga ett mer ”traditionellt” och formellt perspektiv på styrning. Här är budskapet att

³ De två andra exemplen är den danska tillitsreformen samt Stockholms stads styrsystem (där Statskontoret skriver att detta fall inte kan ses som ett fall av tillitsbaserad styrning utan snarare som ett fall av ett i hög grad särkopplat system, som ändå förmedlar viktig kunskap om relationen mellan styrning och kontroll). Det ska dock påpekas att Statskontoret alls inte gjort någon heltäckande kartläggning i denna rapport. Trots detta lyfter rapporten fram fallet politiker och tjänstemän i Regeringskansliet som det – åtminstone hittills – enda utforskade exemplet på tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen (Statskontoret 2016a, s. 37ff). Ett annat näraliggande exempel från kommunal sektor är Skönsmons äldreomsorg i Sundsvall, där styrsystemen på olika sätt har förändrats och därför lyfts fram som ett positivt exempel (se t.ex. SOU 2013:40, s. 77ff).

nej, tillitsbaserad styrning kan inte vara precis vad som helst, och ja, denna typ av styrning är väsensskild från den gamla styrningen. Åtminstone om vi med den gamla styrningen menar rationalistiskt betingade styrmodeller, ofta hämtade från näringslivet – det vill säga styrning à la *New Public Management*.

1.1 Den bakomliggande studien till denna rapport

Till grund för den här rapporten ligger avhandlingen *Villkorat förtroende – normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet* och intervjustudierna i den.⁴ I avhandlingen studerades styrningen i Regeringskansliet utifrån ett rollperspektiv. Studien fokuserade på politikernas respektive tjänstemäns roller i deras inbördes relation. Detta innebär dock inte att deras andra relationer ses som ointressanta. Tvärtom. Den förvaltningsforskning som avhandlingen utgår från pekar just på betydelsen av att uppmärksamma förvaltningens ökade invävdhet i det omgivande samhället. Den menar att politikernas styrning av tjänstemännen endast kan begripas i ljuset av att både politiker och tjänstemän är inordnade i andra styrrelationer. De andra relationer som politiker och tjänstemän har finns således med i analysen, men bara i den mån de bidrar till förståelsen av den relation som avhandlingen fokuserar på – den mellan politiker och tjänstemän.

Men vad menar vi då med att studera styrning utifrån ett rollperspektiv? Vad är en roll? En roll kan förstås som en uppsättning normer och förväntningar som riktas mot innehavare av olika positioner (Banton 1965, s. 29, jfr Ehn 1998 & Krus 2011). Rollbegreppet innefattar dock även en relationell aspekt: det handlar långt ifrån bara om förväntningar från individen själv, utan även om förväntningar från andra individer i dess omgivning. En roll tolkat på detta sätt är alltså *en uppsättning av*

⁴ Eftersom rapporten i huvudsak bygger på avhandlingen *Villkorat förtroende* görs inte några löpande hänvisningar till denna.

normer och förväntningar som följer med en viss organisatorisk relation (jfr Harmon & Mayer 1986, s. 13, Poulsen 2005, s. 9). Att ha en roll betyder helt enkelt att kliva in i en relation som kringgärdas av vissa förgivettagna, ofta informella, kollektiva handlingsregler.

Avhandlingen bygger på ett omfattande empiriskt material. Här ingår två kvalitativa intervjustudier med politiker (statsråd och statssekreterare, både socialdemokratiska och borgerliga politiker) och högre tjänstemän på Utbildningsdepartementet, Försvarsdepartementet och Socialdepartementet.⁵ Möjligheten gavs att använda ett ännu inte analyserat intervjumaterial som samlades in under 1980-talet. Materialet fokuserade på just politikernas och tjänstemäns roller och relationer i Regeringskansliet. Inom ramen för avhandlingsarbetet gjordes därför en uppföljande intervjustudie, vilket gjorde det möjligt att jämföra dessa två intervjustudier. Sammanlagt analyserades 104 intervjuer – 43 ”gamla” och 61 ”nya” – med politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.

De frågor som ställdes i intervjuerna var relativt allmänna. De kretsade kring politikernas respektive tjänstemännens roller: hur de såg på sin egen roll och hur de såg på den motsatta gruppens roll. Till exempel ställdes frågor som ”hur anser du som tjänsteman att bra statsråd eller statssekreterare behöver vara och ha för erfarenheter?” Dessutom ställdes frågor om deras praktik, exempelvis hur ofta politiker och tjänstemän har kontakt med varandra.

Avhandlingen söker svaret på ett mycket klassiskt forskningsproblem – den eviga frågan om styrkeförhållandena mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstemän (se t.ex. Jacobsen 1997, Jacobsson 2009, Casula Vifell & Ivarsson Westerberg 2013). Hur ska så få politiker, som oftast dessutom är lekmän, kunna styra så många tjänstemän,

⁵ Det är alltså dessa positioner som det i själva verket hänvisas till när de mer svepande termerna ”politiker” respektive ”tjänstemän” används i löptexten. När resonemanget avser en mer specifik position, till exempel statsrådet, anges dock detta i texten.

som ofta besitter en hög grad av expertis? Och framför allt: kan politikerna styra och samtidigt behålla sitt handlingsutrymme utan att behöva upprätta komplicerade kontroll- och granskningssystem? I så fall hur? Svaret på detta problem eller gåta är att politikerna i Regeringskansliet styr tjänstemännen med hjälp av ett villkorat förtroende. Detta är också avhandlingens mest övergripande slutsats. Genom detta villkorade förtroende har politikerna kontroll över tjänstemännen, och det utan att behöva använda särskilt mycket av sin tid åt att kontrollera dem. Denna rapport kommer att diskutera hur detta går till mer precist.

Avhandlingen, såväl som denna rapport, uppehåller sig inte särskilt mycket vid själva definitionsfrågan, det vill säga hur begrepp som tillitsbaserad eller förtroendebaserad⁶ styrning ska definieras. Vi börjar i stället i den andra änden – i ett betydelsefullt empiriskt fall. Det ska poängteras att avhandlingsarbetet inte heller hade som utgångspunkt att relationen mellan politiker och tjänstemän nödvändigtvis präglas av förtroende. Uppgiften var heller inte att hitta exempel på tillitsbaserad styrning. Tvärtom fokuserade avhandlingsarbetet på rollerna i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet, i syfte att bidra med en djuplodande beskrivning och förståelse för denna relation. Att relationerna mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet just bygger på tillit är ett av de viktigaste resultaten i avhandlingen.

Även om denna rapport alltså inte kommer att ägnas åt att definiera förtroende och tillit, kan vi här trots allt kosta på oss ett mycket kort resonemang om dessa begrepp. Till skillnad från det mer enkelriktade begreppet lojalitet, lyfter förtroende och tillit fram ömsesidighet och beroende i en viss relation (jfr dir 2016:51, s. 11).⁷ Förtroende måste

⁶ I denna rapport används begreppen tillit och förtroende synonymt.

⁷ I en av de nämnda rapporterna från Statskontoret förs dock en begreppslig diskussion (2016a, s. 19ff).

upprättas mellan två parter. Men det kan också förbrukas – och missbrukas – av två parter. Ett förtroende är något som måste förvaltas, därför är det också *villkorat*.

1.2 Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuteras de normer som är riktade mot politiker- respektive tjänstemannarollerna (i relation till den ”motsatta” gruppen). Därpå följer en genomgång av olika metoder som politiker och tjänstemän i Regeringskansliet har att tillgå för att kunna efterleva dessa normer.

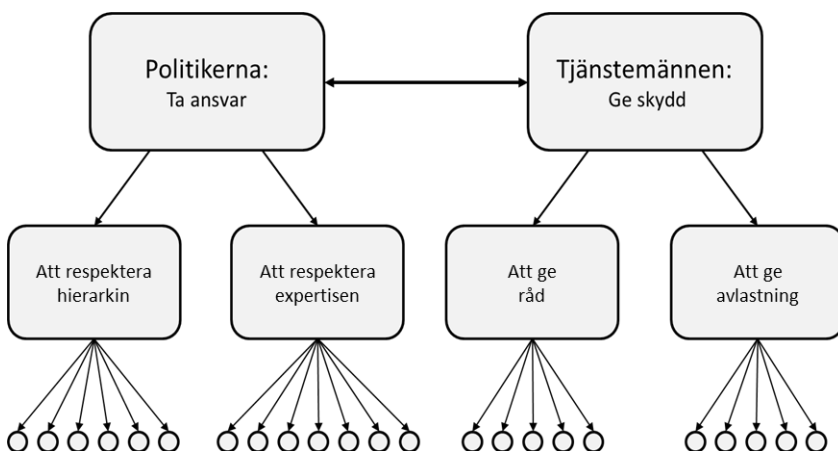
Kapitel 3 avhandlar vad Regeringskansliet är för typ av organisation samt vilka grundläggande och i många delar oföränderliga egenskaper och förutsättningar den kan sägas ha. Här diskuteras även ett antal organisatoriska drag som kan ses som ”svar” på dessa egenskaper. Dessa drag diskuteras med utgångspunkt i att de kan vara betydelsefulla att lära av, om andra delar av statsförvaltningen ska ha bättre förutsättningar att kunna utmärkas av en tillitsbaserad styrning.

Rapporten avslutas i kapitel 4 med att vi under ett antal punkter visar på en möjlig väg framåt, mot en statsförvaltning som präglas av en tillitsbaserad styrning.

2 Normer och metoder i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet

Som nämndes redan i inledningen är det politikernas respektive tjänstemäns roller i deras inbördes relation som diskuteras här. Mer konkret avses politikernas förväntningar på sig själva, och tjänstemännens förväntningar på politikerna. Och vice versa, tjänstemännens förväntningar på sig själva, och politikernas förväntningar på tjänstemännen. Dessa förväntningar eller normer som riktas mot politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är sammanfattade i figur 1.

Figur 1 Normer i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet



De förväntningar som riktas mot politikerna i Regeringskansliet kan sägas koka ner till den övergripande normen att de förväntas *ta ansvar*. Denna norm kan delas in i två grupper, där den första gruppen av normer

handlar om att politikerna bör *respektera hierarkin* som finns på departementet. Denna grupp består i sin tur av sex stycken normer (de små cirklarna i den nedersta raden i figur 1). Den andra gruppen av normer handlar om att politikerna bör *respektera expertisen* på departementet – de bör alltså respektera tjänstemännen och deras arbete och arbetssätt. Denna grupp består i sin tur av sju olika normer.

I utbyte mot att politikerna tar ansvar på detta vis erbjuder tjänstemännen i sin tur *politikerna skydd*. Det är den övergripande normen som riktas mot dem i relationen till politikerna. Tjänstemännen ger politikerna skydd på två olika sätt. Den första gruppen omfattar fem normer som alla handlar om olika aspekter av att *ge politikerna (goda) råd*. Den andra gruppen normer handlar om att tjänstemännen förväntas *ge politikerna avlastning*. Även denna grupp består av fem normer.

Till stor del överensstämmer politikernas respektive tjänstemäns förväntningar på sig själva med deras förväntningar på varandra. Det är en viktig slutsats. Politiker och tjänstemän tycks med andra ord kunna sina egna och varandras roller väl. En annan minst lika viktig slutsats är att dessa normer inte tycks ha förändrats särskilt mycket över tid – så som det såg ut för fyrtio år sedan ser det mer eller mindre ut även nu. Dessa normer tycks alltså vara både starka, stabila och relativt allmängiltiga. Det finns såklart en viss variation kring hur normerna i praktiken efterföljs, men trots detta tycks dessa normer och förväntningar utgöra normalläget i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Vi ska nu gå igenom dessa normer i tur och ordning. Därefter berörs de metoder som används av politiker och tjänstemän för att normerna ska kunna efterlevas.

2.1 Normer riktade mot politikerrollen avseende relationen till tjänstemännen

2.1.1 Att respektera hierarkin

Den första gruppen av normer som riktas mot politikerna i Regeringskansliet handlar om att politikerna bör respektera den hierarki som finns på departementet. Denna grupp består av sex mer precisa normer. Normerna säger att politikerna ska

- vara starka lekmän
- leda departementsarbetet
- ha mål och visioner
- förmedla dessa mål och visioner
- kunna fatta beslut
- vara lagom formella i förhållande till tjänstemännen.

Det här avsnittet redogör kortfattat för dessa sex normer.

För det första ska politikerna visserligen vara starka, men de behöver inte alls vara experter. Det är viktigare att de har ett gott politiskt omdöme. Politikerna ska helst vara *starka lekmän* som snabbt kan sätta sig in i sina områden och i de frågor som dyker upp.

För det andra förväntas de, som dessa starka lekmän, på ett övergripande plan *leda departementsarbetet* och visa ledarskap. Denna norm understryker att det är just politikerna och inte tjänstemännen som förväntas vara de ledande figurerna på departementet. Någon politiker uttrycker till och med att detta är grundläggande för att tjänstemännen ska kunna få förtroende för politikerna.

För det tredje ska politikerna *ha mål och visioner*. Här är det viktigt att understryka att dessa mål inte alls behöver vara särskilt tydliga och konkreta. De behöver heller inte vara nedskrivna. Detta har att göra med att politikerna ofta inte har förmått – eller för den delen velat – precisera sina mål och visioner. Åtminstone inte i ett tidigt skede. För att kunna

omsätta målen i konkret politik behöver politikerna nämligen hjälp av tjänstemännen, som besitter sakkunskap och kunskap om de politiska processerna. Av denna anledning föredrar tjänstemännen att målen och intentionerna är formulerade på en så övergripande nivå att det finns ett visst utrymme för dem att forma och omforma dessa mål i departementsarbetet. Om politikerna redan på ett tidigt stadium formulerat precisa och konkreta mål hade tjänstemännen redan från början varit uteslutna från denna process.

För det fjärde förväntas politikerna *förmedla dessa mål och visioner* till tjänstemännen på departementet. Detta sker ofta verbalt och ofta under relativt informella former, eftersom styrningen i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet huvudsakligen är just informell. Förmedlingen av mål och visioner sker därför oftast i den vardagliga interaktionen mellan politiker och tjänstemän.

För det femte behöver en bra politiker i Regeringskansliet *kunna fatta beslut*. Tjänstemännen gillar inte statsråd eller statssekreterare som inte är beslutsföra, som velar eller tar för lång tid på sig att fatta beslut. Det försvårar tjänstemännens arbete, som riskerar att gå i stå.

För det sjätte, och sista, ska politikerna *vara lagom formella men även informella i sin relation till tjänstemännen*. De får varken försöka bli alltför förtrogna eller ”kompis” med tjänstemännen, samtidigt som de förväntas vara (relativt) lösa och lediga i relationen. Detta hänger ihop med styrningens informella karaktär.

2.1.2 Att respektera expertisen

Den andra gruppen av normer som riktas mot politikerna i Regeringskansliet handlar om att de bör respektera tjänstemännen och deras arbete och arbetssätt: de bör med andra ord respektera expertisen på departementet. Denna grupp består av sju mer precisa normer. Politikerna förväntas

- visa intresse för tjänstemännen
- involvera tjänstemännen
- finnas till hands för tjänstemännen
- vara realistiska
- undvika att lägga sig i detaljfrågor
- ge och ta i samspelet med tjänstemännen
- aldrig skylla ifrån sig på tjänstemännen.

Det här avsnittet redogör kortfattat för dessa sju normer.

För det första förväntas politikerna *visa intresse* för tjänstemännen och deras frågor, oavsett graden av politisk aktualitet. Det här gäller även om de faktiskt inte är så intresserade. I praktiken kan det handla om att politikerna visar att de läser det tjänstemännen skriver, och att de ställer frågor till tjänstemännen. Denna norm handlar om att ta till vara tjänstemännens kompetens.

För det andra förväntas politikerna mer eller mindre alltid *involvera tjänstemännen* i allt som de företar sig. Politikerna eller regeringen får nämligen inte göra fel, till exempel ange en felaktig siffra i en politisk debatt. Det finns en ”nollfelskultur” (jfr Brunsson m.fl. 1990:149, Poulsen 2005:150ff). Ju mindre politikerna involverar tjänstemännen i sina förehavanden, desto större risk att de kommer att få stå till svars för fel som tjänstemännen hade kunnat hantera på förhand. Verksamheten kräver alltså att tjänstemännen blir insläppta så att de kan genomlysa visioner, idéer och förslag. En aspekt av denna norm innebär att politikerna inte får runda tjänstemännen, exempelvis genom att använda alternativa rådgivare.

För det tredje finns en norm som innebär att politikerna förväntas *finnas till hands för tjänstemännen*. Inte alltid och hela tiden, men regelbundet och inte minst när behov av kontakter uppstår. Tjänstemännen behöver ha tillgång till politikerna lite då och då, för att de ska kunna lära sig såväl politikerna som den politik de vill föra. Det gäller även vid de

tillfällen när tjänstemännen blir osäkra på hur politikerna vill att de ska agera i en viss situation eller fråga.

För det fjärde förväntas politikerna visa att de är någorlunda *realistiska*. De måste ha en hyfsat pragmatisk inställning till att dessa visioner måste så att säga lotsas genom systemet för att kunna bli politisk verklighet. Det handlar alltså om att politikerna bör visa förståelse för den politiska processen och för den roll tjänstemännen på departementet har i denna process.

För det femte finns det en norm som går ut på att politikerna oftast ska *undvika att lägga sig i detaljfrågor*. Denna norm handlar om att tjänstemännen inte vill ha politiker som hela tiden kontrollerar dem i detalj eller att politikerna i det närmaste blir tjänstemän själva. Detta eftersom tjänstemännen föredrar politiker som är lekmän. Det ska dock poängteras att eftersom precis allt kan vara – eller bli – en politisk fråga, är det svårt att på förhand säga vad som är en detalj och inte. Något som tidigare uppfattats som en detalj kan plötsligt bli betraktat som en mycket het politisk fråga.

För det sjätte förväntas politikerna *ge och ta i samspelet med tjänstemännen*. Det är politikernas uppgift att fatta beslut, men de behöver samtidigt välja sina strider gentemot tjänstemännen. Ofta tycks politikutformningen gå till på så vis att politiker och tjänstemän tillsammans diskuterar sig fram till lösningar i olika frågor. Denna process bygger på att tjänstemännen, men alltså även politikerna, måste vara beredda att kompromissa.

För det sjunde, och sista, får politikerna i princip *aldrig skylla ifrån sig på tjänstemännen*. Det ser inte bra ut om ett statsråd står i en tevesändning och skyller på att tjänstemännen har hanterat en fråga på ett undermåligt sätt. Tvärtom förväntas politikerna ta ansvar om något går snett. Om tjänstemännen får kritik internt för fel som begåtts är en annan fråga – denna norm gäller framför allt utåt.

2.2 Normer riktade mot tjänstemannarollen avseende relationen till politikerna

2.2.1 Att ge råd

I utbyte mot att politikerna tar ansvar på det vis som just har beskrivits – genom att de respekterar dels hierarkin, dels tjänstemännens expertis – erbjuder tjänstemännen *politikerna skydd*. Denna övergripande norm kan delas in i två grupper. Den första handlar om att tjänstemännen bör ge politikerna (goda) råd. Denna grupp består av sex mer precisa normer. Normerna säger att tjänstemännen förväntas

- ge politikerna fullständiga och korrekta råd
- ge politikerna anpassade råd
- ta ställning i de frågor de ger råd till politikerna i
- inte bli okritiska ja-sägare
- lojalt sluta upp kring politikernas beslut.

Det här avsnittet redogör kortfattat för dessa sex normer.

För det första förväntas tjänstemännen *ge politikerna fullständiga och korrekta råd*. Denna norm hänger samman med att politikerna inte får göra några fel. Därför ska det finnas en god beredning och alla aspekter av en fråga – inklusive olika invändningar mot politiska förslag – bör komma upp innan politikerna fattar några beslut. Politikerna måste helt enkelt få möjlighet att fatta beslut på goda grunder. Detta ställer höga krav på tjänstemännen och deras kompetens.

För det andra bör tjänstemännen *ge politikerna anpassade råd*. Att ge råd utifrån politikernas politiska hemvist är mer eller mindre en självklarhet. Några tjänstemän menar dock att den stora utmaningen inte är att lista ut vilken politik politikerna vill föra, utan att lista ut *hur* politikerna vill arbeta. Tjänstemännen möter politiker med olika erfarenheter och egenskaper. Olika politiker vill och behöver kunna arbeta på olika sätt. I princip anpassar sig tjänstemännen alltid efter de politiker, kanske

framför allt efter det statsråd, de har för tillfället. Ett exempel är om tjänstemännen uppfattar att politikern föredrar att vara nära detaljerna, och alltså *inte* gör detta enbart för att kontrollera, så kan de anpassa sig efter detta – även om tjänstemännen egentligen skulle föredra ett annat sätt att arbeta.

För det tredje förväntas tjänstemännen *ta ställning* i de olika frågor där de ger råd till politikerna. En del politiker uttrycker att ”vad jag själv tycker, det vet jag ju – jag vill veta vad tjänstemännen tycker”. Andra politiker menar att om tjänstemännen bara levererar ett antal olika lösningar på ett problem utan att själva förorda en av dessa så har de endast gjort halva jobbet. Detta är ett tydligt exempel på hur delaktiga tjänstemännen förväntas vara i politikutformningen: de förutsätts hjälpa regeringen att utforma sin politik. De bör alltså ha en politisk lyhördhet.

För det fjärde får tjänstemännen *inte bli okritiska ja-sägare*. Det är viktigt att kritik mot olika förslag kommer fram på förhand. Det är nämligen en viktig del av tjänstemannarollen – att bidra till att kritik inte kommer i efterhand. Politikerna ska veta vilka beslut de fattar, och på vilka grunder detta görs.

För det femte förväntas tjänstemännen, när de förstått att politikerna är beredda att fatta ett beslut i en viss fråga, *lojalt sluta upp kring detta beslut*. Diskussioner och ett givande och tagande kan förekomma under processens gång, men tjänstemännen bör uppfatta när det inte längre är läge att komma med invändningar, utan i stället sluta upp kring beslutet.

2.2.2 Att ge avlastning

Den andra gruppen av normer som riktas mot tjänstemännen i Regeringskansliet handlar om att de på olika sätt bör ge politikerna avlastning. Även denna grupp består av fem mer precisa normer. Normerna säger att tjänstemännen förväntas

- lämna politikerna ifred
- tolka och omsätta politikernas viljor och visioner

- vara proaktiva och ta initiativ
- efterfråga politik
- ge politikerna avlastning i olika situationer och lägen.

Det här avsnittet redogör kortfattat för dessa fem normer.

För det första förväntas tjänstemännen då och då *lämna politikerna ifred*. Detta handlar om att tjänstemännen bör respektera politikerrollen, som givetvis innebär mycket mer än att vara närvarande på departementet. Det ingår i överenskommelsen att framför allt statsrådet är på resande fot och därför inte kan vara närvarande hela tiden. Eftersom tjänstemännen vill ha starka politiker gynnar det även dem att statsrådet ägnar tid åt att bygga upp politisk legitimitet.

För det andra ska tjänstemännen *tolka och omsätta politikernas viljor och visioner*. Detta knyter an till det som togs upp i avsnitt 2.1.1 – att politikerna visserligen förväntas ha mål och visioner, men att dessa inte behöver vara välutvecklade på ett tidigt stadium. Tvärtom föredrar tjänstemännen detta sätt, eftersom det ger dem utrymme att vara med och tolka målen och visionerna, och omsätta dem i konkreta politiska förslag. Tjänstemännen både är och vill vara en del av politikutformningen, vilket ger de ständigt överlastade politikerna avlastning.

Den tredje normen är snarlik den förra: även tjänstemännen förväntas *vara proaktiva och ta initiativ* på sina områden. Detta grundas i att det finns för få politiker för att det ska vara realistiskt att alla initiativ ska komma från dem. Särskilt med tanke på att det är tjänstemännen som har sakkunskapen, inklusive dagsaktuell kunskap om vad som händer på olika områden. Dessa två normer är exempel på hur outhärliga tjänstemännen är i politikutformningen som sker i Regeringskansliet. De fåtaliga politikerna behöver helt enkelt tjänstemännen för att kunna utforma sin politik. Ju öppnare och tillgängligare politikerna är, desto lättare blir det för tjänstemännen att tolka och omsätta politiken, men även att ta olika initiativ – allt i politikernas anda.

För det fjärde handlar en norm paradoxalt nog om att tjänstemännen måste *efterfråga politik*. Detta för att de i förlängningen ska kunna ge politikerna den avlastning de behöver. Tjänstemännen behöver få tillgång till politikerna för att kunna lära sig både vilken politik de vill föra och deras arbetssätt. Ju bättre tjänstemännen lär känna politikerna, desto mer avlastning kan de erbjuda dem.

För det femte, och sista, förväntas tjänstemännen mer eller mindre *alltid – och i olika situationer och lägen – kunna ge politikerna avlastning*. Det kan handla om konkreta saker som att ställa upp på obehövs arbetstider för att skyndsamt ta fram ett underlag. Det kan också handla om en mer generell beredskap för att snabbt kunna vara behjälpliga med att försöka hitta lösningar på olika politiska problem.

2.3 Metoder i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet

Nu har vi sett att det finns olika normer i Regeringskansliet, både om hur politikerna bör bete sig mot tjänstemännen och vice versa. I det här avsnittet ska vi titta närmare på några konkreta metoder som politikerna och tjänstemännen använder sig av för att efterleva dessa normer. Metoderna är inordnade i en struktur och används vanligtvis i en viss ordning av både politiker och tjänstemän.

Utgångsläget för både politikerna och tjänstemännen är att tjänstemännen så långt som möjligt försöker *anteciperar* eller förutser politikernas viljor, ståndpunkter, åsikter och liknande när de ska utforma förslag i någon enskild fråga (Larsson 1997, s. 236, jfr Premfors & Sundström 2007, s. 151, Bengtsson 2012, s. 229). Som vi såg i avsnitt 2.2.1 och 2.2.2 är en viktig del av tjänstemannarollen både att hjälpa politikerna med politikutformningen och att ge politikerna avlastning. Så långt som möjligt försöker tjänstemännen därför förverkliga politikernas viljor och intentioner utan att involvera dem.

Tjänstemännen klarar ofta av att förutse politikernas viljor. De kontinuerliga utbytena mellan politikerna och tjänstemännen gör att tjänstemännen över tid lär sig hur politikerna mer allmänt ser på problem och lösningar inom det område som tjänstemannen arbetar. På så sätt kan en tjänsteman ofta tämligen väl förutse hur politikerna själva skulle ha agerat i den fråga tjänstemannen för tillfället arbetar med, och hen kan då handla i linje med dessa förutsägelser.

Ibland kan tjänstemännen emellertid inte göra den här typen av förutsägelser på basis av tidigare utbyten med politikerna. Då använder de sig ofta av en annan metod för att agera i linje med vad politikerna tycker – de letar efter, tolkar och omsätter vad som kallas för *vinkar* från politikerna (eng: *cues*, Page och Jenkins 2005, s. 127ff). Vinkar kan vara ”uttalanden” i politiska texter såsom propositioner, skrivelser, svar på interpellationer och frågor, tal, intervjuer, debattartiklar etcetera. Genom att tolka vinkarna kan tjänstemännen koppla en aktuell fråga till frågor som politikerna har uttalat sig i eller beslutat om tidigare (jfr Jacobsson 1984, s. 168ff). På så sätt reduceras risken att tjänstemännen agerar på ett sätt som inte överensstämmer med politikernas viljor och önskemål.

En vink behöver inte alltid vara särskilt precis, utan kan vara något så vagt som att en politiker i något sammanhang har sagt eller skrivit att ”vi är intresserade av det här området, vi ser att det finns problem med det här och det här”. På detta vis visar politikerna i vilken riktning de vill att tjänstemännen ska arbeta. Eftersom dessa styrsignaler ofta inte är särskilt tydliga lämnas utrymme för tjänstemännen och deras expertis. Tjänstemännen uppskattar det, eftersom de ges utrymme att vara med i politikutformningen.

Ibland lyckas tjänstemännen inte förutse politikernas viljor på basis av tidigare utbyten och vinkar. Då kan politikerna eller tjänstemännen ta initiativ till en diskussion i den aktuella frågan (Page och Jenkins 2005, s. 140ff). Det kan till exempel handla om att tjänstemännen känner sig osäkra på hur deras politiker vill göra i en viss fråga, eller att de har

uppmärksammat att en fråga börjar bli het och därför kräver politikernas påseende. Politikerna kan även ta kontakt med tjänstemännen för att få en snabb redogörelse av en fråga som plötsligt seglat upp på den politiska dagordningen.

Via dessa kontakter i specifika frågor kan politikerna ge tjänstemännen nya och fördjupade vinkar, så att tjänstemännen kan arbeta vidare med frågan. Den vägledning som tjänstemännen får av politikerna i sådana samtal tar sällan formen av en order, en befallning eller en detaljerad instruktion, utan mötena handlar ofta om att man försöker diskutera sig fram till möjliga lösningar på en fråga. Som vi såg i avsnitt 2.1.1 är en norm som riktas mot politikerrollen att de visserligen ska ha starka viljor och visioner, men att dessa inte behöver vara särskilt utvecklade eller tydliga. Det tjänstemännen söker i sina samtal, och det politikerna försöker ge dem, är vad Page och Jenkins (2005, s. 136) har kallat för en *steer* – ett slags avsiktsförklaring som ger tjänstemännen tillräcklig vägledning för att gå vidare med ärendet.

Det finns ytterligare metoder för att se till att tjänstemännen kan fatta beslut i linje med vad politikerna vill. Politikerna har nämligen alltid möjlighet att *lyfta* frågor. Det betyder att de kan återta frågor som tidigare varit delegerade till tjänstemännen (Premfors & Sundström 2007, s. 135, jfr Page & Jenkins 2005, Jacobsson m.fl. 2015, Sundström 2016). Genom att vid behov använda sig av denna metod kan politikerna när de vill, eller om situationen så kräver, ta tillbaka en fråga. Det kan till exempel handla om att politikerna trots tidigare kontakter med tjänstemännen inte tycker att en fråga hanteras på rätt sätt, eller att en fråga av någon anledning plötsligt blivit mer politiskt intressant.

Motsvarande metod för tjänstemännen är att *hissa* en fråga till nästa hierarkiska nivå, som får ta beslut om frågans vidare hantering. Via denna metod kan en fråga som tidigare varit delegerad till tjänstemännen vid behov hissas ända upp till överläggningar inom regeringen. Hissning sker stegvis: en tjänsteman hissar till sin chef, som vid behov kan hissa

till statssekreteraren och vidare till statsrådet, som alltså i sin tur kan hissa frågan ända upp på regeringsnivå. Tjänstemännen kan anse att det finns behov av att hissa en viss fråga – antingen för att det fortfarande finns osäkerhet eller oenighet i frågan, eller för att en situation uppkommit som plötsligt gjort en fråga så politiskt het att den inte längre kan hanteras på tjänstemannanivå.

Att politiker och tjänstemän har tillgång till dessa metoder gör att relationen mellan dem, eller om man så vill, politikernas styrning av tjänstemännen, kan fungera utan att de måste ha kontakt med varandra hela tiden när frågan bereds. Men det ska poängteras att för att dessa metoder ska fungera krävs det att de har kontakter med varandra, både regelbundet och när behov uppstår. På sikt lär de sig varandra. Det gör att tjänstemännen kan verka i politikernas anda och erbjuda de ständigt överlastade politikerna välbehövlig avlastning och endast hissa frågor när det verkligen behövs. Och att det hela fungerar beror på att relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet präglas av ett betydande ömsesidigt förtroende.

3 **Vilken relevans har relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet för tillitsbaserad styrning i staten?**

Nu har vi redogjort för ett antal djupt rotade normer och metoder som är centrala i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Snart ska diskussionen vidgas. Vi ska dock först – relativt kortfattat och översiktligt – belysa några grundläggande egenskaper hos Regeringskansliet. Detta resonemang utgör en fond till nästa avsnitt, som i stället ska handla om organisatoriska ”svar” på dessa grundläggande förutsättningar och egenskaper.

3.1 **Regeringskansliets grundläggande egenskaper**

I korthet kan Regeringskansliet anses ha fem grundläggande egenskaper. För det första präglas Regeringskansliet av *öppenhet*. Denna öppenhet innebär att verksamheten i Regeringskansliet i hög grad styrs och påverkas av omvärlden, ofta av dagsaktuella frågor som verksamheten måste anpassas efter (jfr Moran 2005, s. 117).

För det andra präglas verksamheten i Regeringskansliet av *föränderlighet och oförutsägbarhet*. Detta hänger i hög grad ihop med öppenheten mot omvärlden. På grund av den är verksamheten i allra högsta grad såväl omvärlds- som händelsestyrd (jfr a.a., s. 127f). Det brukar lite elakt sägas att Regeringskansliet snarare *reagerar* än *regerar* – att det saknas långsiktighet och strategiskt tänkande (jfr Persson 2016).

För det tredje är Regeringskansliet en organisation som hanterar många olika värden. Den är med andra ord *värdekomplex*. Regeringskansliet

hanterar mer eller mindre samtliga svåra och komplexa frågor som ett samhälle har att hantera, allt ifrån flyktingkriser till kriminalitet och långtidsarbetslöshet. Många av de frågor och problem som Regeringskansliet förväntas lösa är så kallade *wicked problems* (Rittel & Webber 1973, Head 2008, jfr SOU 2013:40, s. 60ff). Det beror på att de inte bara är svåra – för att inte säga näst intill omöjliga – att lösa, utan också för att värdena ofta är svåra att förena.

För det fjärde är Regeringskansliet *ständig överlastat*. Med relativt små personella resurser ska organisationen hantera alla dessa komplexa frågor. Ett uttryck för detta är antalet ärenden som Regeringskansliet hanterar varje år. År 2014 beslutades en bit över 5000 regeringsärenden. Men alla ärenden är inte regeringsbeslut. Den totala ärendemängden uppgick samma år till strax under 90 000. Utöver detta tillkommer ärenden som rör utrikesförvaltningen och EU-medlemskapet. År 2014 uppgick de till drygt 13 000 (Regeringskansliet 2014, s. 48f).

Den femte och sista grundläggande egenskapen är att Regeringskansliet i hög grad är en *kravstyrd organisation*. Omvärlden, som Regeringskansliet alltså i hög grad påverkas av, förväntar sig att regeringen och därigenom Regeringskansliet ska vara handlingskraftig, genomtänkt, koordinerad, ha kontroll med mera. Det finns alltså krav på att den ska *regera*, även om den tämligen ofta tvingas *reagera* på olika frågor (jfr Jacobsson 1989). Det handlar med andra ord om krav och förväntningar på att denna organisation ska vara *rationell*. Dessa krav är dock snarare just förväntningar än faktiska egenskaper hos organisationen.

Sammantaget gör dessa grundförutsättningar att Regeringskansliet är att betrakta som en helt igenom *politisk organisation* (Premfors & Sundström 2007, s. 181ff, jfr Ullström 2011, Niemann 2013).⁸ Det är en organisation som direkt leds av politiker. Precis allt i denna organisation

⁸ Formellt sett är dock Regeringskansliet, liksom de andra statliga förvaltningsmyndigheterna, en politiskt styrd organisation. Detta eftersom även Regeringskansliet lyder under regeringen.

kan – om det inte redan är det – bli politik, och både politiker och tjänstemän hjälps i realiteten åt att styra riket och att skapa och utforma politik. Det är därför omöjligt att i praktiken skilja politik från förvaltning eftersom detta hela tiden ändras (jfr Moran 2005, s. 115f).

3.2 Regeringskansliets organisatoriska drag

Regeringskansliet har ett antal organisatoriska drag. Dessa verkar vara betydelsefulla för de normer och metoder som beskrivits tidigare, och därmed för den tillitsbaserade relation som finns mellan politiker och tjänstemän. Med andra ord, organisatoriska drag som bidrar till att politikerna kan *få kontroll utan att kontrollera tjänstemännen*.⁹ Dessa drag kan ses som organisatoriska ”svar” på de grundläggande förutsättningar och egenskaper som beskrivits ovan.

Till skillnad från de grundläggande förutsättningarna finns det ett spelrum för de organisatoriska dragen, eftersom de kan förändras. De grundläggande egenskaperna är däremot svåra eller till och med omöjliga att förändra, och bör därför inte betraktas som problem som kan och ska lösas (jfr Premfors & Sundström 2007, s. 181). Det krävs olika organisatoriska arrangemang för att hantera de grundläggande egenskaperna. I något skede har man – mer eller mindre medvetet – valt att organisera Regeringskansliet på detta sätt. När och hur vet vi inte. Däremot vet vi att dessa drag verkar ha förändrats förvånansvärt lite över tid, eftersom de mer eller mindre ser likadana ut i dag som de gjorde för omkring fyrtio år sedan.

Här belyses hur de organisatoriska svaren inom Regeringskansliet kan vara betydelsefulla för statsförvaltningen i sin helhet. För den som vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning i staten kan det alltså vara värt att

⁹ Med stor försiktighet bör vi föra resonemang kring orsakssambandens riktning: är det så att om man organiserar på detta sätt så kan förtroende mellan politiker och tjänstemän uppstå, eller är det tvärtom så att på grund av att det har funnits ett förtroende i botten har varit möjligt att organisera Regeringskansliet på detta sätt?

fundera över och ta hänsyn till dessa drag (jfr Statskontoret 2015, s. 11). För varje organisatoriskt svar som diskuteras ges mer eller mindre konkreta exempel som är relevanta för det större sammanhanget, det vill säga för hela statsförvaltningen. Dessa exempel ska dock ses just som exempel, eftersom denna diskussion inte är uttömmande. Att den inte är det beror på att det inte finns några enkla och snabba lösningar för att hela statsförvaltningen i högre grad än i dag ska kunna styras utifrån idén om tillit.

De organisatoriska svaren diskuteras utan inbördes ordning. De är dock delvis överlappande, men det finns en teoretisk och pedagogisk poäng med att diskutera dem under olika rubriker.

3.2.1 En närhet mellan politiker och tjänstemän

Som vi såg tidigare ska det ständigt överlastade Regeringskansliet hantera de flesta av ett samhälles komplexa och ofta olösliga problem, och detta med relativt små personella resurser. Regeringskansliet är både stort och litet på samma gång. Det är Sveriges tionde största myndighet, samtidigt som det är litet med internationella mått mätt (Page 2012, s. 88, jfr Premfors & Sundström 2007). Indelningen i departement gör dock att de fysiska avstånden mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är relativt små. Detta har säkerligen varit gynnsamt för relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet då det leder till en närhet. Det gör att politikerna åtminstone känner igen ”sina” tjänstemän, även om de inte lär känna dem (jfr Larsson 1997, s. 236).

Vissa av de normer som diskuterats ovan medför att politikerna måste göra sig tillgängliga för och inkludera tjänstemännen i mer eller mindre allt de gör. För att tjänstemännen ska kunna göra ett bra arbete behöver de ha tillgång till politikerna, såväl som till den politik de vill föra. Dessa normer är oerhört viktiga och har förmodligen uppstått därför att de minimerar risken att politikerna ska göra fel. Det är viktigt utifrån den nollfelskultur som finns i Regeringskansliet (jfr Brunsson m.fl.

1990:149, Poulsen 2005:150ff). Och när politikerna använder och släpper in tjänstemännen känner de senare att deras kompetens kommer till användning och tas till vara. Tjänstemännen i Regeringskansliet vill således vara nära politikerna. De vill vara med och se "sina" politikernas förslag bli verklighet. Detta kan till och med vara en väsentlig anledning till att en tjänsteman sökt arbete på ett departement. Denna närhet till politiken leder i sin tur till en elitkänsla hos tjänstemännen, som har en positiv inverkan vad gäller tjänstemännens lojalitet mot politikerna (jfr Egeberg 2003, s. 122f, Premfors & Sundström 2007, s. 35f, 153). Närheten i sig bidrar också positivt till lojaliteten (a.a., s. 35f). På detta sätt bidrar närheten och öppenheten till att skapa kontroll, genom att gynnsamma förutsättningar för en relation som bygger på förtroende skapas.

Denna närhet gör även att politiker och tjänstemän relativt lätt och flexibelt kan samordna sig. Som vi tidigare sett finns det upparbetade metoder som både politiker och tjänstemän har att tillgå när det uppstår osäkerhet kring en fråga. På detta vis kan politiken vara ständigt närvarande, även om politikerna inte är det. Det handlar alltså snarare om närhet vid behov, även om regelbundna kontakter lägger en grund för att närheten – och förtroendet – ska kunna uppstå.

Regeringskansliet är den enda statliga myndigheten som leds direkt av politiker. Det är således den enda myndighet där den organisatoriska åtskillnaden mellan departement och myndigheter inte separerar politiker från tjänstemän. Detta gör Regeringskansliet till en unik myndighet i statsförvaltningen. För att hitta något liknande inom landets gränser behöver vi därför vända blicken mot den kommunala sektorn. Regeringskansliet har i detta hänseende mer gemensamt med en kommun än med exempelvis Försäkringskassan eller Bolagsverket. Vid en första anblick kan Regeringskansliets särart bland statliga myndigheter ses som en betydande utmaning om tillitsbaserad styrning à la Regeringskansliet ska kunna översättas till den övriga statsförvaltningen. I en vidare betraktelse är det dock inte det faktum att det är tjänstemän som

leder de statliga myndigheterna som nödvändigtvis är den stora utmaningen. Utmaningen är förmodligen snarare att det av olika anledning har tillåtits uppstå ett avstånd mellan olika hierarkiska nivåer i statsförvaltningen: mellan departement och myndigheter samt mellan ledning, chefer och medarbetare på myndigheter. En god nyhet är att tillitsmekanismerna i grunden är detsamma, oavsett om det handlar om tillit mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet, eller mellan chefer och medarbetare i mer generell bemärkelse.

Lärdomarna från Regeringskansliet visar att ”närhetsglappet” i möjligaste mån måste överbryggas. Det handlar om att minimera avstånden, eller åtminstone att inte skapa avstånd i onödan. Hierarkier är – som vi kommer att se lite senare – visserligen nödvändiga, men de kan också hämma och försvåra utbyte av kontakter mellan olika hierarkiska nivåer. Ju fler hierarkiska nivåer det finns, desto större är risken för översättningsproblematik av ”visklekskaraktär” mellan dessa nivåer. Det handlar dock inte endast om fysiska avstånd och formella strukturer, även om dessa också har betydelse. Det är minst lika viktigt att relationerna mellan departement och myndigheter, såväl som mellan myndighetsledning, chefer och medarbetare präglas av öppenhet: att de högre nivåerna släpper in och använder de underliggande. Det behövs relativt täta kontakter mellan olika nivåer. En sak som har betydelse är hur ofta, och på vilket sätt som exempelvis myndighetsledningarna träffar departementsledningarna.

Att alla statstjänstemän ska kunna få personlig tillgång till politikerna lite då och då är knappast praktiskt genomförbart. Däremot är det inte utsiktslöst att alla tjänstemän ska kunna ha en känsla för politiken och för de politiska processerna. Som vi såg i avsnitt 2.3 om metoder som används av politiker och tjänstemän i Regeringskansliet ger politikerna ifrån sig styrsignaler, här kallade *vinkar*, lite varstans. Om inte annat bör chefer på olika nivåer ha i uppgift att fånga in och förmedla dessa politiska styrsignaler nedåt i hierarkin (jfr Statskontoret 2016:20, s. 30).

Något som blir viktigt är att varje medarbetare vid behov har tillgång till sin chef. Att fundera kring här är enheternas storlek och hur många medarbetare per chef som egentligen är rimligt. Men det är inte bara den närmsta chefen medarbetarna behöver få träffa. På departementen har den högsta och lägsta nivån regelbundna kontakter, det vill säga statsråden och statssekreterarna har regelbundna kontakter med departementssekreterarna. Utan dessa kontakter hade lagandan säkerligen försvagats. Chefer på olika nivåer måste därför ha eller ta sig tid till att ibland träffa och lyssna på sina medarbetare (jfr Statskontoret 2016:20, s. 45). Detta handlar inte bara om att cheferna ska vara goda chefer. Tillitsbaserad styrning som den tolkas här bygger nämligen på ett ömsesidigt utbyte och kommunikation mellan olika nivåer, inte bara på information och styrning uppifrån. På så vis bör en fråga vid behov kunna förmedlas via de olika hierarkiska nivåerna ända upp på regeringsnivå om så skulle behövas. På samma sätt kan regeringen kommunicera vikten av en viss fråga hela vägen nedåt i styrkedjan.

En annan fråga kopplat till möjligheten att skapa närhet inom en organisation handlar om dess storlek. Regeringskansliet med sina cirka 4500 anställda är visserligen ett exempel på att det går att skapa närhet mellan olika hierarkiska nivåer även i stora organisationer. Men detta innebär inte att storleken saknar betydelse. Myndigheternas storlek, men även geografiska utbredning och avstånd till regeringen kan vara av betydelse när ”närhetsglappet” ska överbryggas. Ur detta perspektiv är de senaste årens så kallade enmyndighetsreformer inte oproblematiska (jfr Statskontoret 2010, Statskontoret 2015, s. 11). Genom sammanslagningar har man försökt skapa stordriftsfördelar – verksamheterna ska efter sammanslagningarna bli mer effektiva. Men denna typ av reformer bör ses i ljuset av att sammanslagningar riskerar att i onödan öka avstånden, inte minst mellan den högsta och den lägsta nivån på myndigheten. Om myndigheterna genom sammanslagningar blir mer geografiskt utspridda påverkar detta sannolikt också möjligheterna till närhet mellan olika hierarkiska nivåer i negativ riktning.

3.2.2 Ett arbetslag där alla deltar

Regeringskansliet är, som nämntes ovan, en helt igenom politisk organisation. I en sådan är det svårt eller till och med omöjligt att skilja på politik och förvaltning, mellan mål och medel. Det organisatoriska svaret på detta är att både politiker och tjänstemän i Regeringskansliet bidrar, om än på något olika sätt, till politikutformningen (jfr Moran 2005, s. 115f). Politiker och tjänstemän har visserligen olika roller i processerna, men allas kunskap och erfarenhet behövs för att nå resultat.

Politiker och tjänstemän ingår med andra ord i ett gemensamt *arbetslag*, där närheten till politikerna och politiken skapar en känsla av gemenskap av samhörighet, en *laganda* (jfr Peters 1987, s. 259f, Premfors & Sundström 2007, s. 127ff). Denna laganda hindrar att de agerar oberoende av varandra. Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är i hög grad beroende av varandra för att lyckas med den svåra uppgiften att leverera politiska lösningar på komplexa, kanske olösliga, frågor. Politiker och tjänstemän sitter på så vis i samma båt: de behöver varandra för att bli framgångsrika i uppgiften att utforma politik. Politikerna behöver tjänstemännen för att kunna utveckla politiska förslag. På samma sätt behöver tjänstemännen starka politiker, eftersom det skapar gynnsamma förutsättningar för att tjänstemännen att få genomslag för sin kunskap i politikutformningen.

Regeringskansliet är ett stort förhandlingsmaskineri, där förhandlingar sker på olika nivåer. Utgångsläget är att frågor ska hissas till politikerna i så liten utsträckning som möjligt. Även om många frågor löses ut på tjänstemannanivå är det ytterst politikerna, och allra ytterst statsråden, som förhandlar sinsemellan eftersom regeringen fattar kollektiva beslut. Därmed blir de starkaste tjänstemännen, åtminstone indirekt, de som servar de starkaste statsråden eftersom dessa tjänstemän har ett bättre utgångsläge om frågan hissas. Att vara en framgångsrik tjänsteman i Regeringskansliet är i mångt och mycket därför detsamma som att det går bra för ”det egna” statsrådet.

Tjänstemännen ger som vi tidigare sett ”sina” politiker *skydd* (exempelvis i form av goda råd och kritiska kommentarer i förväg) i utbyte mot att politikerna erbjuder sig att *ta ansvar* dels för den förda politiken, dels för relationen gentemot tjänstemännen. Detta skapar en balans i relationen, och minskar risken för konflikter. Konflikter uppstår visserligen, men framför allt om och när ena eller båda parterna bryter mot de normer som kringgärdar deras relation. Det händer dock inte ofta – man biter inte gärna den hand som föder en.

Som vi såg i avsnitt 3.2.1 skapar närheten och beroendet en elitkänsla bland tjänstemännen – en idé om att de har en betydelsefull roll i den viktiga organisation som hjälper politikerna att styra riket. Denna elitkänsla förpliktigar också, den blir något att leva upp till. Kraven som ställs på tjänstemännen i Regeringskansliet är – med rätta – höga (jfr Statskontoret 2016a, s. 41). Men detta skapar inte bara lojala – utan även motiverade – tjänstemän. På detta vis bidrar även denna laganda till att *skapa kontroll*. Och detta utan att politikerna behöver upprätta invecklade system för att *kontrollera* tjänstemännen. Kontrollen uppstår genom att tjänstemännen känner att de får vara med och bidra till politikutformningen, genom att de känner att deras kompetens tas till vara. Denna balans i relationen är inte att missta för jämlikhet. Det kommer vi att återkomma till i nästa avsnitt.

Det ska dock poängteras att gemenskapen och lojaliteten i arbetslagen främst är vertikal och hierarkisk, vilket innebär att tjänstemännen i första hand är lojala med ”den egna” ministern. När ministern så småningom byts ut eller slutar ska tjänstemännen serva det nya statsrådet. Det handlar om en *seriell lojalitet* (jfr Hood & Lodge 2006, 53ff). Eftersom alla tjänstemän är upptagna med att hantera, bevaka och förhandla de egna frågorna å sina statsråds vägnar gentemot sina kolleger, är det dock underförstått att alla på så vis servar regeringen, om än mer indirekt. Tjänstemännen servar helt enkelt regeringen genom att serva ”sitt” statsråd. En grundläggande förutsättning för att tjänstemännen över huvud taget ska kunna vara lojala är dock att politikerna har förtroende

för dem, involverar dem och så vidare. De berömda stuprören fyller alltså en viktig funktion i Regeringskansliet, även om de som bekant kan vara problematiska ur andra aspekter, såsom samordningen mellan olika departement.

I vårt dualistiska system, där det görs en organisatorisk åtskillnad mellan departement och myndigheter, finns risken att det skapas en falsk gräns mellan politik och förvaltning. Denna uppdelning ifrågasätts ständigt inom forskningen: det är svårt för att inte säga näst intill omöjligt att skilja politik från förvaltning (jfr Moran 2005, Premfors & Sundström 2007, Casula Vifell & Ivarsson Westerberg 2013). *New Public Management*-inspirerade idéer och modeller har uppmuntrat till att försöka göra denna åtskillnad. En lärdom från fallet Regeringskansliet, liksom den samlade bilden från forskningen, är i stället att det tvärtom leder fel att försöka göra en tydlig och slutgiltig uppdelning mellan politik och förvaltning. I stället är lärdomen att det är mer fruktsamt att se det som att mer eller mindre alla statstjänstemän i själva verket är deltagare i den politiska processen. Visserligen ser rollerna olika ut beroende på om man är politiker eller tjänsteman, chef eller medarbetare. Dessutom varierar graden av ansvar. Detta har inte minst med möjligheten till ansvarsutkrävande att göra. De olika aktörerna i systemet är dock beroende av varandra för att bli framgångsrika: ytterst för att statsförvaltningen som helhet ska vara välfungerande och effektiv (jfr Bäck & Larsson, s. 203). Allas kunskap och erfarenhet behövs och bör tas till vara. Lagandan förpliktigar också – det ställs höga krav på både politiker och tjänstemän.

I Regeringskansliet har politikerna, som vi just såg, på ett övergripande plan rollen att ta ansvar. I utbyte mot detta ansvarstagande erbjuder tjänstemännen politikerna skydd. Detta kan även sägas gälla när myndigheterna erbjuder departementen skydd, i form av goda råd och kritiska kommentarer i förväg på den förda politiken. När så sker skapas en länk mellan myndighetens avnämare, brukare eller ”kunder” och politikerna. Myndigheterna är ju oftast de som möter medborgarna på mer

vardaglig basis (jfr Statskontoret 2016:20, s. 40). I sin tur kan departementen och ytterst politikerna erbjuda myndigheterna ett ansvarstagande för den förda politiken. Detta under förutsättning att det finns ett ömsesidigt förtroende.

Internt på myndigheterna behöver ledningen och de övriga cheferna medarbetarna för att verksamheten över huvud taget ska fungera. Det är alla medvetna och överens om. En större utmaning är att medarbetarna känner att de verkligen får något ut av ledning och chefer, det vill säga att medarbetarna känner att ledning och chefer förstår och lyssnar på dem. Det medför att medarbetarna behöver kanaler och verktyg för att föra information uppåt i styrkedjan. Om chefer på olika nivåer däremot brister i detta ansvarstagande kan inte deras medarbetare erbjuda sina överordnade skydd. Det kan handla om att medarbetarna inte känner att de får stöd uppfifrån, att de inte får goda förutsättningar för att göra ett bra arbete, att de känner att deras kompetens inte tas till vara eller att de känner att de blir utlämnade eller lämnade vind för våg. Och detta är troligtvis en anledning till att lojaliteten ibland brister.

Hur det står till med denna laganda, tillika det ömsesidiga beroendet, i olika relationer i statsförvaltningen är en relevant fråga att ställa utifrån den diskussion som pågått de senaste åren. De förhållanden – eller missförhållanden – som lyfts fram i offentlig verksamhet kan tolkas som att det brister i tilliten i olika relationer. Innovationsrådet skrev i sitt slutbetänkande att det i offentlig verksamhet ”råder en ordning och kultur som inte präglas av tillit och tilltro till människors vilja att göra ett bra arbete och pröva nya lösningar utan i stället betonar kontroll, kortsiktighet och ’pinnjakt’” (SOU 2013:40 s. 97). En viktig poäng är dock att detta beroende, denna laganda, kan byggas upp och organiseras fram i relationerna på olika nivåer i staten, även om det knappast finns några enkla och snabba lösningar att tillgå (jfr Jacobsson 1984, s. 173ff).

3.2.3 En passiv hierarki med få nivåer

Som vi såg i det förra avsnittet är relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet organiserat så att alla bidrar till att skapa politik. Alla behövs för att man ska kunna lyckas med uppgiften, och detta skapar ett beroende mellan politiker och tjänstemän. I normalfallet är därför denna relation balanserad, vilket inte är detsamma som att den är – eller för den delen bör vara – *jämlig*.

Politiker och tjänstemän har olika roller, där den stora skillnaden handlar om graden av ansvar snarare än om att man faktiskt utför olika arbetsuppgifter. Tjänstemännen varken vill eller kan ta ansvar för den förda politiken. De föredrar starka politiker, åtminstone så länge de känner att den egna rollen respekteras. Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet har alltså olika roller, men det är viktigt att poängtera att dessa roller ingår i en *rollhierarki*. Denna rollhierarki, där politikerna är de som leder vägen och fattar och tar ansvar för besluten, är så pass underförstådd att den inte behöver manifesteras hela tiden. Tvärtom tycks både politiker och tjänstemän kunna sina roller så pass väl att hierarkin kan få förbli relativt passiv (jfr Larsson 1997, s. 236, Page & Jenkins 2005, s. 128). I normalfallet är det med andra ord en hierarki som är hyfsat flexibel. Den underlättar den gemensamma uppgiften snarare än står i vägen för den.

Skulle situationen kräva det, till exempel vid oenigheter eller regelrätta konflikter, framträder dock rollhierarkin i all sin tydlighet. Det kan handla om att en chef känner sig förbigången eller rundad eller att den politiska ledningens auktoritet uppenbart ifrågasätts. Det skulle kunna uttryckas som att rollhierarkin sätter in när situationen kräver det. Det handlar med andra ord om ett *villkorat* förtroende, där tyglarna kan kortas om förtroendet naggas i kanten. På så vis bidrar hierarkin till att upprätthålla politikernas överordning gentemot tjänstemännen samtidigt som den inte alltid behöver manifesteras. Tillitsbaserad styrning innebär därför inte förtroende till vem, vad eller när som helst. Tvärtom innebär tillitsbaserad styrning att förtroende ges efter förtjänst och situation. Att

hierarkin kan förbli passiv i Regeringskansliet beror på att den i grunden respekteras.

En lärdom från detta fall är alltså att hierarkier inte utgör hinder, utan snarare är en förutsättning för tillitsbaserad styrning (jfr Statskontoret 2016a, s. 49). Detta är givetvis goda nyheter för en statsförvaltning vars relationer i högsta grad är inordnade i en hierarki. Dessa hierarkier får dock inte skapa en för stark ”vi och dom-känsla”. Det kan nämligen hämma samhörighet och gemenskap: känslan av att vi är ett arbetslag som arbetar mot samma mål (jfr Statskontoret 2016:20, s. 45). På grund av detta måste hierarkin åtminstone i normalfallet vara relativt passiv och balanseras upp av en känsla av gemenskap och samhörighet. Att hierarkin ska kunna vara passiv bygger dock på att den i grunden är respekterad och accepterad, att tjänstemän på olika positioner förstår och kan sina roller.

Som vi just såg föredrar tjänstemännen i Regeringskansliet starka politiker som på olika sätt tar ansvar. På samma sätt kan vi föreställa oss att myndigheter föredrar starka departement som kan företräda deras intresse i budgetförhandlingar och dylikt. Åtminstone så länge deras problem och frågor höras. Eller att medarbetare föredrar starka och ansvarstagande chefer som kan föra deras talan uppåt i systemet. En annan lärdom från Regeringskansliet är att det inte får finnas för många onödiga hierarkiska nivåer. I Regeringskansliet finns det, lite hårdraget, endast tre hierarkiska nivåer: handläggare, enhetschefer samt den politiska ledningen. Onödiga nivåer riskerar att inskränka närheten och utbytet mellan politiker och tjänstemän, mellan olika hierarkiska nivåer.

3.2.4 En i huvudsak informellt reglerad styrning

Ytterligare ett organisatoriskt svar på Regeringskansliets grundläggande egenskaper är att det är en relativt *informellt reglerad* organisation. Detta hänger i högsta grad samman med grundläggande organisatoriska egenskaper och grundförutsättningar, som att Regeringskansliet präglas av öppenhet och oförutsägbarhet, och av att en mängd olika krav riktas

mot organisationen från olika håll. I synnerhet präglas relationen mellan politiker och tjänstemän av en avsaknad av formellt beslutade regler.

Olika typer av regeringar, såväl som olika typer av politiker, kommer och går. Olika regeringar med olika sammansättningar ska kunna välja hur de vill arbeta och hur Regeringskansliet ska vara organiserat (jfr RF 7:1). Det behövs således styrformer som är anpassningsbara och flexibla, som kan hantera osäkerhet och förändring. Detta gör i sin tur att det uppstår behov av roller, normer och metoder, av rutiner och procedurer (jfr Moran 2005, s. 116f, 127f). Visserligen finns en mängd formella krav och procedurer, precis som det finns för andra myndigheter, men mycket av detta sitter så att säga i väggarna. Det finns således en pragmatisk anledning till att styrningen i hög grad är normstyrd och kopplad till de olika rollerna, snarare än att vara nedskreven och föreskriven. Det ger en inbyggd flexibilitet i relationen mellan politiker och tjänstemän. Detta innebär dock varken att verksamheten, eller relationen mellan politiker och tjänstemän, är ostyrd eller oreglerad. Både politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är styrda i deras relation, men i hög grad informellt – via de normer och förväntningar som finns riktade mot dem.

Denna styrning är alltså i hög grad informellt reglerad. En viktig lärdom att dra utifrån det är att en mer formaliserad styrning riskerar att störa eller så att säga trumfa över denna typ av styrning. Denna lärdom har synnerligen bäring på organiseringen av hela statsförvaltningen. Styrning som i alltför hög utsträckning är detaljerad och formaliserad – beslutad och nedskreven – riskerar att förlora i flexibilitet och anpassningsförmåga – eller om man så vill, i effektivitet. Detaljstyrning inskränker handlingsutrymmet. Den har således ett högt pris (jfr Forssell & Ivarsson Westerberg 2016, Statskontoret 2016:19). Man måste våga lita på att denna mer informellt reglerade styrning faktiskt kan fungera, eller till och med vara mer ändamålsenlig, än formaliserad styrning. Allting bör alltså inte styras formaliserat, tydligt och detaljerat hela tiden, även om det behövs ibland, och på sina håll. Styrningen måste vara både situations- och verksamhetsanpassad.

Det är dock viktigt att skilja mellan reglering av arbetssätt och sakpolitik. Sakpolitiken måste ofta få vara både beslutad och detaljreglerad. Det är själva arbetssättet som – i normalfallet – inte bör vara alltför detaljstyrt och formaliserat (jfr SOU 2013:40, s. 74). Det kan till exempel handla om att man inte bör strama upp informella kontakter mellan departement och myndigheter eller för den delen internt på myndigheterna (jfr Hall 2015, s. 27, 34, 40). Som vi just såg bygger tillitsbaserad styrning à la Regeringskansliet i hög grad på informella kontakter. Det räcker dock inte med regelbundna kontakter även om de skulle vara relativt täta, utan det måste även finnas utrymme för kontakter vid behov. Möjligheten att ta en kontakt måste finnas för såväl departement som myndigheter, men också för såväl chefer som medarbetare internt på en myndighet. Den informella styrningens betydelse i tillitsbaserad styrning, såsom den tolkas här, kan inte nog understrykas. Däremot är det svårt att säga något generellt om när och hur ofta informella kontakter bör tas. Det beror på en mängd olika omständigheter, såsom verksamhetens karaktär och politisk aktualitet, men också graden av förtroende i en viss relation.

Ett potentiellt problem vid informellt reglerad styrning är att det kan verka försvårande för ansvarsutkrävande och insyn, något vi återkommer till i slutet av denna rapport. Därför är det viktigt att hierarkin och ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän, mellan departement och myndigheter och mellan myndighetsledning och medarbetare, ändå finns och upprätthålls, och sätter in vid behov. Med andra ord, det behövs en formellt reglerad styrning i grunden, men den måste uppmuntra och understödja den informellt reglerade styrningen, snarare än att förhindra den.

3.2.5 En erfarenhetsbaserad kunskap och kompetens som går i arv

Detta organisatoriska svar handlar om att politiker och tjänstemän i huvudsak tillgodogör sig den kunskap de behöver för att kunna spela

sina roller på plats. Det handlar alltså framför allt om ett erfarenhetsbaserat lärande som inte kan ersättas av formaliserade utbildningar, även om sådana kan vara förberedande eller kompletterande. Detta svar hänger även i hög grad ihop med det föregående: att styrningen i hög grad är informellt reglerad.

I relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet bygger styrningen på att de kan sina roller, att de är väl förtrogna med de normer och förväntningar som är riktade mot deras respektive positioner. Det handlar om en upparbetad fingertoppskänsla för vad som förväntas av en i olika situationer (jfr March & Olsen 2006, s. 690). Kunskap om hur de politiska processerna fungerar ingår här som en självklar del. Men dessa förväntningar är ofta förknippade med mer eller mindre svåra avväganden. Ett exempel kan vara huruvida tjänstemännen ska tillråda eller tvärtom avråda politikerna från att gå i en viss riktning. Det handlar med andra ord om komplicerade roller, om ett komplicerat samspel.

Det enda sättet för politiker och tjänstemän att lära sig dessa roller och detta samspel är i interaktionen dem emellan. Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet tycks kunna sina roller relativt väl. Som tidigare poängterades kan konflikter uppstå om politiker eller tjänstemän bryter mot dessa normer. Mycket tyder på att konflikter visserligen förekommer, men att de snarast är undantag som bekräftar regeln att relationen mellan politiker och tjänstemän i grunden är balanserad. En viktig orsak till att konflikter uppkommer är förmodligen okunskap om dessa normer, antingen från tjänstemännens eller från politikernas sida. Det kan också handla om att en eller båda parter av olika anledningar väljer att inte följa normerna.

Det är framför allt tjänstemännen som lär upp politikerna, då det oftast – men inte alltid – är tjänstemännen som står för kontinuiteten. Att tjänstemännen haft rollen som kulturbärare och förmedlare av kunskap, till såväl politikerna som sina nya kolleger, har förmodligen bidragit till att de normer och metoder som politiker och tjänstemän använder sig av

har kunnat bestå över tid. Det har också gjorts att man inte har behövt uppfinna hjulet på nytt varje gång en ny politiker eller regering har tillträtt, utan att man har kunnat fokusera på kärnuppgiften.

Regeringskansliet, som ibland liknas vid statsförvaltningens "huvud", har onekligen en särställning i statsförvaltningen (Premfors & Sundström 2007, s. 7f). Regeringskansliet är regeringens stab, med vilken den ska försöka styra riket. Tjänstemännen i Regeringskansliet är, om vi ska hårdra det, mer experter på de politiska processerna än på sina respektive sakfrågor. De "verkliga" sakter experterna finns vanligtvis ute på myndigheterna. Att tjänstemän på Regeringskansliet byter departement, och därmed sakområde, är inte ovanligt. Även om kunskapen om de politiska processerna och om politikens förutsättningar naturligen är koncentrerad till just Regeringskansliet är det viktigt att det som brukar kallas för "RK-kunskap" inte endast finns i just Regeringskansliet, utan även på olika nivåer i myndigheterna, och då inte bara hos myndighetsledningarna. Det mest uppenbara exemplet är att myndighetschefer bör ha en viss politisk fingertoppskänsla och en förståelse för Regeringskansliet – och ännu hellre erfarenhet därifrån. En uppskattning är dock att det förmodligen finns brister bland både chefer och medarbetare vad gäller denna typ av grundläggande kunskaper och erfarenheter (jfr proposition 2016/17:1, utg. omr. 2, s. 88f). Här bör till exempel behovet av personlörrlighet nämnas: ett utbyte i bägge riktningar mellan departement och myndigheter. Som bekant finns redan möjligheten att ta tjänstledigt för att pröva en annan tjänst i statsförvaltningen.

I Sverige har vi ingen tradition av särskilda universitetsutbildningar som man måste ha läst för att arbeta som tjänsteman i staten. Numera finns det inte heller någon obligatorisk introduktionsutbildning som är gemensam för alla statsanställda. Vilken introduktion man som ny tjänsteman i staten får tycks i hög grad bero på hur det är organiserat på respektive myndighet. Detta ansvar, såväl som arbetsgivarpolitiken i stort, är delegerat till myndigheterna. Även om lärdomen från Regeringskansliet

är att denna kunskap i huvudsak måste tillgodogöras på plats, är det rimligt att alla nya statstjänstemän får någon introducerande utbildning om det offentliga uppdragets karaktär i allmänhet och vad det innebär att vara tjänsteman i staten i synnerhet (jfr SOU 1997:57, s. 155ff, Statskontoret 2016:20, s. 34f). Detta bör alltså inkludera kunskap om Regeringskansliets roll: att hjälpa regeringen att styra riket med hjälp av myndigheterna och deras medarbetare.

Kunskap och erfarenhet av statstjänstemannarollen kan bidra till gemenskaps- och samhörighetskänslan, till känslan av att vara del i någonting större, till en motivation och kanske till och med stolthet eftersom det krävs andra kunskaper och erfarenheter i den offentliga sektorn än i den privata. Detta uppdrag kräver en typ av kompetens och lärande som inte går att skaffa sig vare sig på universitetet eller genom andra formella utbildningar, även om man kan vara mer eller mindre väl rustad för att ikläda sig en viss roll. Detta kan låta självklart. Men det betyder samtidigt att motsvarande kunskap inte heller kan ha tillgodogjorts på en arbetsplats i privat sektor, om vi ska hårdra det.

Även om grundläggande förvaltningsutbildningar skulle lägga en god grund behöver alltså tjänstemän på olika nivåer i staten i huvudsak lära sig de olika rollerna på plats. För detta finns knappast några enkla och snabba lösningar, utan det handlar om ett långsiktigt och enträget arbete. Det handlar om den kultur som dagligen sprids av chefer och medarbetare på myndigheterna, om att som ny tjänsteman få omge sig med chefer och kolleger som redan har en upparbetad känsla för vad det innebär att arbeta i statsförvaltningen (jfr Statskontoret 2016:20, s. 34). Det handlar om att diskussionen om tjänstemannauppdragets innebörd inte bara bör ske en dag per år på en kick-off utan löpande. I detta avseende kan exempelvis mentorskap och trainee-program fylla en funktion.

4 Vägen framåt mot en tillitsbaserad styrning i staten

Rapporten ska nu avslutas med att vi under ett antal punkter diskuterar en möjlig väg framåt, mot en statsförvaltning som i högre grad än i dag präglas av en tillitsbaserad styrning. Denna diskussion förs med reservationen att det knappast finns några enkla och snabba lösningar att tillgå. Trots det är förhoppningen att diskussionen kan väcka intresse genom att bidra med olika perspektiv på ”vägar framåt”.

4.1 Låt Regeringskansliet visa vägen!

Regeringskansliet kan visa vägen mot en tillitsbaserad styrning i staten. Detta ska dock ses i ljuset av att Regeringskansliet har haft ett stort ansvar för hur styrningen i staten har utvecklats under de senaste årtiondena. Sådär skriver Statskontoret i en nyutgiven publikation:

Det ligger onekligen en viss ironi i att den organisation som på många sätt varit ledande i ambitionen att införa en NPM-baserad styrning i staten själv har värjt sig från den typen av styrning (Statskontoret 2016a, s. 49).

Det är bara att hålla med om att det visserligen *är* ironiskt, men samtidigt är det förmodligen ingen slump att denna typ av styrning aldrig fått genomslag i Regeringskansliet. Relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet styrs inte med förtroende för att det är trevligt, moraliskt rätt eller för att det ligger i tiden. Anledningen är i stället att någon annan typ av styrning förmodligen inte skulle fungera i denna relation.

I intervju efter intervju med politiker och tjänstemän i Regeringskansliet beskrev de medverkande hur viktigt, till och med nödvändigt, de anser att ett ömsesidigt förtroende mellan politiker och tjänstemän är för att

deras inbördes relation och deras arbete ska fungera väl. Flera intervju-personer menade till och med att i den här typen av verksamhet finns det ingen annan väg att gå än att ha en relation som bygger på tillit.¹⁰

Om ett ömsesidigt förtroende saknas kan varken politiker eller tjänstemän göra ett bra jobb. Det är med andra ord nödvändigt att styrningen är baserad på tillit. Det är dessutom en verksamhetsanpassad styrning som har växt fram över tid. Det har inte handlat om medvetna försök att reformera styrningen i Regeringskansliet. Verksamhetens grundläggande egenskaper har i stället gjort att det har blivit på detta sätt.

Exemplet politiker och tjänstemän i Regeringskansliet visar att tillitsbaserad styrning kan fungera även i en organisation som knappast verkar under perfekt rationella förhållanden. Tvärtom tycks denna typ av styrning ha utvecklats och förblivit oförändrad just på grund av att varken organisationen i sig eller dess omvärld är särskilt rationell. Styrningen i Regeringskansliet verkar alltså se ut som den gör inte trots, utan snarare på grund av, att organisationen och dess verksamhet är öppen, oförutsägbar, värdekomplex, ständigt överlastad samt i hög grad styrs av krav från olika håll. Dessa grundläggande förutsättningar eller egenskaper tycks alltså inte omöjliggöra en tillitsbaserad styrning, utan det är snarare så att det inte finns något bra alternativ till det i en organisation som i så hög grad kännetecknas av dessa förutsättningar. Och det är antagligen, som nämndes redan i inledningen, åtminstone en anledning till att den här organisationen fungerar så bra som den ändå gör (jfr Brunsson m.fl. 1990, Premfors & Sundström 2007). Styrningen tycks dessutom ha sett ut på detta vis i åtminstone fyrtio år, vilket innebär att det är ett väl beprövat sätt att styra.

¹⁰ Intervjustudien gjordes ett antal år innan diskussionen om tillitsbaserad styrning i staten blossade upp, så det kan *inte* ha handlat om att intervjupersonerna har ”satt upp fingret i luften” och anpassat sina svar till den aktuella förvaltningspolitiska inriktningen.

Statsförvaltningen delar många av de grundläggande drag som Regeringskansliet har: den präglas också av öppenhet, osäkerhet och värdekomplexitet, och den är också ständigt överlastad samt kravstyrd. Alla förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen är dessutom i viss mån politiska organisationer – även om Regeringskansliet alltså sticker ut eftersom den är den enda myndighet som leds direkt av politiker. Skillnaden mellan Regeringskansliet och den övriga statsförvaltningen är i detta hänseende snarare av grad- än av artkaraktär.¹¹

De organisatoriska svaren verkar vara den stora skillnaden mellan å ena sidan styrrelationen inom Regeringskansliet och å andra sidan styrrelationen mellan departement och myndigheter tillika de interna styrrelationerna på myndigheterna. I statsförvaltningen verkar de grundläggande dragen ofta ha betraktats som ett problem som går att lösa genom rationellt betingade styrmodeller – det vill säga med helt andra typer av organisatoriska svar än de som har använts i Regeringskansliet. Styrningen tycks ha byggts upp kring en önskan om att verksamheten och dess omgivning ska präglas av säkerhet och stabilitet. När de organisatoriska lösningarna inte har fungerat har man bara ökat dosen och ordinerat mer av samma medicin. Detta har i stället lett till att verksamheten tappat orienterings- och anpassningsförmåga. Så det är bara att hålla med om att det onekligen är ironiskt att Regeringskansliet har varit med och drivit på denna utveckling trots att man själv värjt sig från den.

Att det just är Regeringskansliet som tycks vara det åtminstone hittills enda utforskade exemplet på tillitsbaserad styrning i staten (jfr Statskontoret 2016a, s. 37ff) kan i ett avseende ses som en god nyhet. Det är ju regeringen som med hjälp av sitt kansli ska styra de övriga myndigheterna. Regeringskansliet kan därför visa vägen för den fortsatta inriktningen på styrningen. Praktisk kunskap om den tillitsbaserade styrningen finns ju redan i Regeringskansliet, även om medvetenheten kring

¹¹ Regeringskansliets grundläggande egenskaper kan mycket väl vara förekommande även i andra typer av organisationer, offentliga som privata.

denna åtminstone hittills tycks ha varit rätt begränsad. Det rör sig i hög grad om tyst kunskap som ”sitter i väggarna”.

Visserligen är det en stor utmaning att införa, eller i vissa fall snarare återinföra, styrformer som bygger på tillitsbaserad styrning i hela statsförvaltningen. Såväl tanke- som handlingsbanor måste förändras och det behövs ett annat sätt att se på styrningen i staten. Men det krävs kanske snarare återinlärning än nyinlärning. Att denna typ av styrning har funnits så länge i Regeringskansliet kan nämligen betyda att det också har funnits – och fortfarande finns – korresponderande normer och metoder i statsförvaltningen. I själva verket vet vi att de finns: i kommunerna (Bengtsson 2012) och i myndighetsstyrningen (Jacobsson m.fl. 2015, Sundström 2016). Det kan alltså finnas styrning som redan är aktiv. Det kan därför handla om att ta bort styrning som ”stör” redan befintlig tillitsbaserad styrning, snarare än att införa helt nya styrformer. Det vi dock vet väldigt lite om är hur starka och omfattande dessa normer och metoder är och hur länge de har funnits. Men utifrån bland annat Innovationsrådets beskrivning av bristen på tillit i förvaltningen kan vi inte utesluta att det finns delar av förvaltningen där dessa tillitsbaserade normer och metoder över huvud taget inte finns (jfr SOU 2013:40).

4.2 Stärk styrkedjan – i bägge riktningar!

Relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet är inte jämlik – och ska inte vara det heller. Den tycks däremot vara relativt balanserad (jfr Statskontoret 2016:20, s. 33). Politiker och tjänstemän har olika roller, men de utgör en del av samma arbetslag som arbetar för att genomföra statsrådets och, mer indirekt, regeringens politik. Både politiker och tjänstemän behövs i och bidrar till politikutformningen, men de har olika roller i denna process. Rollerna ingår i en hierarki, där det är tydligt att politikerna befinner sig överst. Åtminstone i normalläget, det vill säga om politiker och tjänstemän följer de normer som kringgärdar deras relation. Det som skiljer är oftare graden av ansvar för

de beslut som fattas och för den politik som förs, snarare än de arbetsuppgifter som utförs. Exempelvis delar politiker och tjänstemän på bördan att ta initiativ. På så vis har både politiker och tjänstemän inflytande i processen utifrån sina respektive logiker. Tillitsbaserad styrning är således ingen enkelriktad styrning uppifrån och ned.

På samma sätt kan vi tänka att det behöver se ut i förvaltningen. Visserligen behövs hierarkin för att säkerställa att det ytterst är regeringen som på en övergripande nivå styr och leder förvaltningen. Det måste dock finnas en balans mellan politik och förvaltning, det måste vara både top-down och bottom-up. Statsskicket ”snurrar [i vissa delar] baklänges” skrev statsvetaren Bo Rothstein (2007). Det är självklart inte bra om det bara skulle snurra baklänges. Men för att statsskicket – liksom tillitsbaserad styrning – ska fungera måste styrkedjan snurra både fram- och baklänges – hela tiden.

Regeringen styr riket med hjälp av de myndigheter som lyder under den, men för att kunna lyckas med detta behöver politikerna veta vad som händer ute i verksamheterna. Myndigheterna blir politikens förlängda arm i uppgiften att styra. Det behövs alltså en tvåvägskommunikation mellan politik och förvaltning. Tillitsbaserad styrning i staten, enligt denna tolkning, fungerar alltså bara om den omfattar hela statsförvaltningen, från den enskilda tjänstemannen på Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, hela vägen upp till regeringen.

Som vi var inne på tidigare är det ytterst en empirisk fråga hur tillståndet i statsförvaltningen ser ut och i hur hög eller låg grad olika relationer i staten präglas av tillit och förtroende. Vi vet till exempel väldigt lite om hur stort förtroende det finns mellan departement och myndigheter. Mycket talar dock för att det fortfarande överlag är högt och att det därmed finns goda möjligheter att styra med tillit. Men även om det visar sig att relationen mellan departement och myndigheter i huvudsak präglas av förtroende, måste de interna relationerna på myndigheterna också göra det (jfr Statskontoret 2015, s. 17ff). Som tidigare nämnts finns

indikationer på att det åtminstone längre ner i styrkedjan finns förhållanden som delvis kan förklaras med brist på tillit inom verksamheten (jfr SOU 2013:40, s. 97).

Tillitsbaserad styrning fungerar inte utan ett förtroende mellan departement och myndighetsledning, men inte heller om myndighetsledningarna saknar förtroende för sina medarbetare. Ingen kedja är som bekant starkare än dess svagaste länk. Styrkedjan kan därför delas upp i ett antal mindre delar, som vi skulle kunna kalla *förtroendelänkar*. Hela systemet måste genomsyras av förtroende, både uppåt och nedåt, annars riskerar balansen – tvåvägskommunikationen – att störas. Därför måste det tas ett helhetsgrepp på styrningen i staten (jfr Statskontoret 2013).

4.3 Våga välja tillitsbaserad styrning!

Relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet bygger inte på förtroende och tillit för att det är trivsamt för alla berörda, utan för att verksamhetens karaktär har krävt att det sett ut på detta sätt. Det har med andra ord varit nödvändigt.

På samma sätt kan vi resonera om statsförvaltningen. Behovet av tillitsbaserad styrning kan anses vara nödvändigt utifrån en rad olika aspekter, exempelvis kan det anses lägga en grund för ökad effektivitet i verksamheten (jfr Shekarabi 2015). Det finns visserligen utmaningar med tillitsbaserad styrning, som vi strax ska återkomma till, men samtidigt finns det en stor outnyttjad potential. Den potentiella vinsten är av samma karaktär som i Regeringskansliet. Tillitsbaserad styrning minskar överlastning, både på departementen och på myndigheterna. Både politiker och tjänstemän kan fokusera på sitt verkliga uppdrag i stället för att ägna sig åt att kontrollera och bli kontrollerade. På så vis frigörs alltså handlingsutrymme i kärnverksamheten samtidigt som medarbetarnas kompetens tas till vara. En flexibilitet och verksamhetsanpassning i styrningen stärker orienterings-, anpassnings- och innovationsförmågan hos såväl

politiker som tjänstemän. På detta vis betonas styrperspektivet i tillitsbaserad styrning. Det vill säga här är styrningen utformad för att regeringen ska få bästa möjliga förutsättningar att kunna förverkliga sin politik. Då är tjänstemännen nämligen i högsta grad delaktiga i att bistå regeringen att föra sin politik och styra riket. Och det stärker i sin tur medarbetarnas motivation och lojalitet. Med andra ord, styrningen i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet tycks motsvara det man nu letar efter hos nya styrformer (jfr regeringsbeslut 2016-02-04).

Ett förtroende är per definition villkorat. Ett förtroende kan utnyttjas och missbrukas och därmed villkoras eller till och med förbrukas. Det kan ske med eller utan avsikt, i det senare fallet till exempel vid okunskap eller på grund av bristande resurser. För att kunna utnyttja denna outnyttjade potential måste man därför våga ta risker. Att ge ett förtroende innebär nämligen alltid ett visst risktagande (jfr Statskontoret 2016a, s.22f, Statskontoret 2016:20, s. 47). Samtidigt kan det knappast anses vara riskfritt att stanna kvar vid en styrning som inte bygger på tillit. Detta understryker än en gång att förändring är nödvändig, inte av trivsamhetsskäl, utan för att fördelarna med tillitsbaserad styrning på det stora hela överväger nackdelarna.

När allt kommer omkring är det ett val som måste göras. Valet står mellan misstro, som tenderar att föda mer misstro, och förtroende, som tenderar att föda mer förtroende.¹² Det handlar således om självförstärkande krafter. Vägen fram mot en tillitsbaserad styrning är inte okomplicerad men kan anses vara nödvändig. Statstjänstemännen kan knappast

¹² Huruvida det svenska dualistiska förvaltningssystemet bygger på misstro (som behövs på grund av denna tudelning) eller tillit (som blir ett måste just för att den är tudelad) kan man resonera på olika sätt kring (se t.ex. Andersson 2004, Ehn 2014, Statskontoret 2016a, s. 23f). Man kan också resonera om huruvida det historiskt sett är politikerna som misstrott förvaltningen eller vice versa.

förväntas vara kreativa och innovativa samtidigt som de är kontrollerade, kvästa eller till och med rädda (jfr Statskontoret 2016:20, s. 32).

Medarbetarna måste därför få goda förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete väl, om inte annat för att de krav som ställs på medarbetarna i styrning som baseras på tillit knappast minskar, utan tvärtom ökar (jfr Statskontoret 2016a, s. 41). Att få goda förutsättningar kan handla om allt ifrån att få tillräckligt med tid för att utföra ett gott arbete, att ett gott chefs- och ledarskap genomsyrar verksamheten, till att få vidareutbildning och kompetensutveckling av olika slag.

Det handlar dock inte om att släppa myndigheter och professioner vind för våg utan styrning, utan att på olika sätt organisera dem (Sundström 2016). Mer konkret består detta i att på ett genomtänkt sätt inordna myndigheter och professioner i olika sammanhang – i stort som i smått. Man kan till exempel underlätta och förstärka inslag av närhet, gemenskap och beroende mellan departement och myndigheter, mellan chefer och medarbetare. De normer och metoder som har avhandlats i denna rapport kan således organiseras fram. När allt kommer omkring handlar det om att ta ett helhetsgrepp på organiseringen av statsförvaltningen.

Att välja förtroende behöver inte innebära att hemfalla åt naivitet. Tvärtom bör fallgropar och nackdelar uppmärksammas. Detta bör diskuteras mer ingående i ett annat sammanhang – i den här rapporten har tonvikten legat på att lyfta fram ett positivt exempel. Några aspekter som ändå kan nämnas är möjligheter till insyn och därmed även möjligheten till ansvarsutkrävande. Det är ett potentiellt problem vid informellt reglerad styrning, där ju normer och regler sitter i väggarna snarare än att vara nedskrivna.

Elitkänslan som bidrar till förtroendet riskerar också att skapa en distans till de medborgare vars behov förvaltningen ska tillgodose. Det finns även en tendens att försöka hålla konflikter och andra oegentligheter internt. Man skyddar med andra ord varandra. Därför är det så viktigt att hierarkin vid behov aktiveras. Det behövs en formellt reglerad styrning

i grunden som understödjer snarare än hindrar den informellt reglerade styrningen. Men som vi har sett finns det också normer som i sig medverkar till att hierarkin upprätthålls. Det handlar exempelvis om normen att politikerna aldrig får skylla ifrån sig på tjänstemännen, eller för den delen att tjänstemännen alltid måste vara lojala med fattade beslut. Det är med andra ord viktiga normer.

Det bör kanske tilläggas att insynen i formellt reglerade system ju också kan vara något av en chimär, och att det i praktiken kanske inte är så stor skillnad. Trots allt har informellt reglerad styrning förmodligen alltid funnits och kommer så alltid att göra. Och dessutom är problematiken med ansvarsutkrävande redan inbyggd i det svenska dualistiska systemet, där en organisatorisk åtskillnad mellan politik och förvaltning, mellan departement och myndigheter görs. Och där det ganska ofta är svårt att veta vem eller vilka som bör ta konsekvenserna av den förda politiken: statsrådet i den kollektivt beslutsfattande regeringen, generaldirektören eller båda två (se t.ex. Bäck & Larsson 2006, s. 202f, Heckscher 2008, s. 145ff).

En annan aspekt som det inte går att blunda för är tendensen att de tjänstemän som är mest följsamma och lojala mot politikerna är just de som befinner sig närmast dem. Detta är också skälet till att närhet mellan politiker och tjänstemän är viktigt. Men det finns som bekant en hel rad andra värden att ta hänsyn till i förvaltningen. Ju längre ifrån politikerna man kommer desto fler värden finns det som tenderar att konkurrera med och potentiellt begränsa den politiska styrningens genomslag. De så kallade gatubyråkraterna är nära lagen och styrs i högre grad av en verksamhetslogik och av värden såsom rättssäkerhet. Så kallade sakfrågeaktivister är lite hårdraget mer intresserade av att göra nytta på sina respektive sakområden än att genomföra regeringens politik, och kan återfinnas på samtliga nivåer i statsförvaltningen (jfr Premfors & Sundström 2007, s. 151f, Statskontoret 2016:20, s. 34f).

Lösningen är därför inte så enkel som att bara låta proffsen vara proffs (jfr Lövven 2013). Professionerna, inklusive dessa gatubyråkrater, måste organiseras på olika sätt. Det kan göras på det vis som diskuterats i denna rapport, via styrmekanismer i den hierarkiska relationen, genom normer och metoder. Det är förstås viktigt att regeringen skapar kontroll på andra vis (jfr Sundström 2016). Regeringen har tillgång till andra typer av styrning än de som har tagits upp för diskussion här. Ett sådant exempel är så kallad *positionering*. Det innebär att regeringen på ett medvetet sätt kopplar samman den myndighet den vill styra med andra kringliggande organisationer – såväl offentliga som privata – som på olika sätt arbetar med samma eller närliggande frågor. På så sätt tvingar de myndigheten att lyssna på dessa kringliggande organisationer (Jacobsson m.fl. 2015, 50ff, Sundström 2016, s. 160ff). En annan infallsvinkel är att det finns verksamheter som politikerna och medborgarna uppfattar inte ska vara politiskt styrda i särskilt hög utsträckning. Här kan till exempel nämnas domstolsväsendet samt universitet och högskolor. Styrningen måste därför anpassas utifrån verksamhetens karaktär. Även detta är en fråga som den här rapporten i princip har förbigått, till fördel för beskrivningen av relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.

4.4 Nu behöver vi veta mer!

I inledningen till denna rapport nämndes att vi genom att anlägga ett rollperspektiv på styrning i staten, kommer att bli varse andra saker som är viktiga för styrningen, än om vi anlägger ett mer traditionellt och formellt perspektiv. Vad är det vi ser som vi annars inte skulle ha sett?

För det första lyfter rollperspektivet – och då särskilt när roller sätts i relation till andra roller – fram maktdimensionen. Detta har varit fallet i studien av relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Vi kan då till exempel se att politikerna tycks stå över tjänstemännen i den rollhierarki som finns på departementet.

För det andra ser vi att denna relation absolut inte saknar inslag av styrning. Rollerna och relationerna är i mycket liten utsträckning formellt reglerade, men de är i hög grad informellt reglerade. Detta är alltså inte alls samma sak som att tjänstemännen i den här organisationen är ostyrda. Däremot är de styrda på ett sätt som inte hade kommit fram om inte rollerna i denna relation hade studerats ingående just i relation till varandra. Sammantaget innebär detta att både politiker och tjänstemän visserligen styrs av dessa normer, men att relationen mellan dem ser ut så att politikerna står över tjänstemännen i rollhierarkin.

Detta sätt att utforma studier kan vara bra när det nu behövs mer och fördjupad kunskap om tillitsbaserad styrning i staten i allmänhet, och om normerna och metoderna i synnerhet. Vi bör studera rollerna i de relationer som ingår i olika delar av styrkedjan – olika ”förtroendelänkar”. Först då kan vi se den tillitsbaserade styrningen som eventuellt redan finns på sina håll eller, för den delen, frånvaron av den. Huruvida dessa normer och metoder finns kvar under den NPM-baserade styrningen är alltså ytterst en empirisk fråga. Finns det parallella styrsystem, har det funnits tidigare men försvunnit med tiden, eller har det aldrig funnits? Vi vet att de förekommer, men inte i vilken utsträckning de gör det och hur starka de är.

Samtidigt bör det understrykas att det har forskats och utretts en hel del de senaste decennierna (se t.ex. SOU 1997:57, SOU 2007:75, Hall 2015, Jacobsson m.fl. 2015). Det generella kunskapsläget om styrning i staten är därför bättre än tidigare och det finns således en mycket god grund att stå på. Men nu behövs det mer specifika studier som riktar sig mot olika positioner i olika relationer i statsförvaltningen.

Det finns alltså få utforskade exempel på tillitsbaserad styrning i staten. Exemplet Regeringskansliet har här använts för att ge en bild av vad tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen skulle kunna innebära. Indirekt ger det också en bild vad det inte kan innebära. Svaret som givits här är nämligen att tillitsbaserad styrning inte kan vara precis vad som

helst. Vissa inslag är nödvändiga i en tillitsbaserad styrning, om än i varierande grad. Beskrivningen av detta fall kan ses som ett tentativt verktyg som kan användas i det vidare sökandet efter fall av tillitsbaserad styrning i staten. Detta verktyg kommer säkert behöva omformas och utvecklas i mötet med nya empiriska fall, och i mötet mellan forskning och praktik. Det finns därmed goda anledningar att både utreda denna fråga – något som ju på olika håll pågår i skrivandets stund – samt att forska vidare kring den.

4.5 Skapa kontroll genom tillitsbaserad styrning!

Redan i inledningen av denna rapport avslöjades svaret på gåtan hur så få politiker kan styra så många tjänstemän och samtidigt behålla sitt handlingsutrymme. Hur ska politikerna få tid över till annat än att kontrollera tjänstemännen på departementet? Svaret är att politikerna i Regeringskansliet kan styra ”sina” tjänstemän utan att drunkna i denna uppgift genom ett villkorat förtroende. Genom detta ömsesidiga förtroende har politikerna kontroll över tjänstemännen. På så vis frigörs handlingsutrymme i kärnverksamheten.

Förtroendet är alltså villkorat. Tjänstemännen har mycket inflytande, men detta inflytande kan begränsas om de inte lever upp till politikernas förväntningar – liksom till förväntningar från andra tjänstemän. Den kontrollaspekten finns också: att tjänstemännen kontrollerar varandra. En viktig poäng, kanske denna rapportens allra viktigaste, är att politikerna skulle kunna förlora den kontroll de upprättat genom det villkorade förtroendet, om de i alltför hög grad skulle börja kontrollera tjänstemännen. Därför är dessa kontrollerande inslag minimerade i Regeringskansliet. Det finns alltså en viktig distinktion mellan att *ha kontroll* och att *kontrollera*, eftersom det senare kan leda till att kontrollen i viktiga avseenden förloras. Förtroendet – eller om man så vill, den tillitsbaserade kontrollen – skapas och upprätthålls genom att man håller sig

till inlärd normer och metoder, genom ett ömsesidigt utbyte och en ömsesidig respekt för varandras roller.

I staten (och generellt i den offentliga sektorn) har omfattande kontroll- och granskningssystem skapats i tron att dessa *skapar* kontroll (jfr Statskontoret 2016a, s. 24f). Det har säkert gjorts med de godaste intentioner. Antagligen skulle få motsätta sig kontroll i bemärkelsen att det ytterst är politikerna som ska styra och leda tjänstemännen i förvaltningen, och att medborgarna ska kunna ha insyn och utkräva ansvar. Men den ”kontroll” dessa system har skapat tycks i mångt och mycket vara en chimär och har bidragit till bland annat snedvridande incitament och perversa beteenden inom olika verksamheter (jfr SOU 2013:40, s. 97, Statskontoret 2015, s. 9, 17, Bevan & Hood 2006, Lindgren 2014).

Dessa kontrollsysten gör det svårare för proffsen att vara proffs (jfr Löfven 2013). Tjänstemännen måste ägna mycket tid åt att göra sig granskningsbara, snarare än att ägna sig åt kärnverksamheten (jfr Ek 2012, Ivarsson Westerberg 2016). Allt detta kostar naturligtvis både tid och pengar, och inte minst medarbetarnas motivation (jfr Forssell & Ivarsson Westerberg 2016, Statskontoret 2016:19). Man tycks därför ha gått över ån efter vatten genom att ägna sig åt *att kontrollera* snarare än *att skapa kontroll*.

Det är oerhört viktigt att allmänheten har förtroende för den offentliga förvaltningen. Men vad sänder egentligen omfattande, invecklade och tidskrävande kontroll- och granskningssystem för signaler, annat än att politiker och cheftjänstemän misstror det egna systemet och de egna medarbetarna? Man riskerar att signalera att dessa system behövs för att verksamheten ska fungera, när de i själva verket bidrar till det motsatta. En viktig lärdom är därför att det finns skäl att ta bort eller förändra många av de kontroll- och granskningssystem som finns. Så snart man börjar formalisera styrsystemen i alltför hög grad riskerar man att förlora den informellt reglerade tillitsbaserade styrningen. Och den informellt

reglerade styrningen är själva förutsättningen för att den formellt reglerade ska fungera – inte tvärtom.

Fallet politiker och tjänstemän i Regeringskansliet visar alltså att detaljerade, omfattande, kostsamma och svårmanövrerade kontroll- och granskningssystem kan ersättas med annan typ av styrning, en styrning som bygger på tillit och som i stället kan skapa verklig kontroll. En kontroll som skapas i relationer som bygger på ett villkorat förtroende.

Referenser

- Andersson, C. (2004) *Tudelad trots allt. Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Banton, M. (1965) *Roles. An introduction to the study of social relations*. Tavistock.
- Bengtsson, M. (2012) *Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, akademisk avhandling.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006) "What's measured is what matters. Targets and gaming in the English public health care system". *Public Administration* årgång 84 nr 3, s. 517–538.
- Brunsson, K., Wittenmark, L. & Sonnerby, C. (1990) *Beslutsmaskinen. En bok om regeringskansliet*. Studentlitteratur.
- Bäck, H. & Larsson, T. (2006) *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Liber.
- Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A., red., (2013) *I det offentliga tjänsten. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerups.
- Egeberg, M. (2003) "How bureaucratic structure matters. An organizational perspective" i *Handbook of public administration*, red. B. G. Peters & J. Pierre, Sage Publications, s. 77–87.

- Ehn, P. (1998) *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Ehn, P. (2014) "Den misstrodda förvaltningen" i *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*, red. B. Jacobsson & G. Sundström. Stockholm School of Economics Institute for Research, s. 105–120.
- Ek, E. (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, akademisk avhandling.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2016) "Granskningens (glömda) kostnader". *Statsvetenskaplig tidskrift* årgång 118 nr. 1, s. 19–37.
- Hall, P. (2015) *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber.
- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. (1986) *Organization theory for public administration*. Chatelaine Press.
- Head, B. W. (2008) "Wicked Problems in Public Policy". *Public Policy*, årgång 3 nr 2, s. 101–118.
- Heckscher, S. (2008) "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre" i *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, red. S. Heckscher & A. Eka. Iustus, s. 145–158.
- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?" *Public Administration*, årgång 69, nr. 1, s. 3–19.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006) *The politics of public service bargains. Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford University Press.

- Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B., red., (2013) *Staten och granskningsamhället*. Södertörns högskola, Samtidshistoriska institutet, Samtidshistoriska frågor 26.
- Ivarsson Westerberg, A. (2016) *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*. Södertörns högskola, Förvaltningsakademien, rapport nr. 7.
- Jacobsen, D. I. (1997) *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Fagbokforlaget.
- Jacobsson, B. (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan, EFI.
- Jacobsson, B. (1989) *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Jacobsson, B. (2009) "Ledarskap inom politiken" i *Ledarskapsboken*, red. S. A. Jönsson & L. Strannegård, Liber, s. 58–83.
- Jacobsson, B., Pierre J. & Sundström G. (2015) *Governing the Embedded State*. Oxford University Press.
- Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.
- Krus (2011) *I statens tjänst. En roll med många bottenar*. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus).
- Larsson, T. (1997) "Sweden. The new constitution – an old practice adjusted" i *Cabinets in Western Europe*, red. J. Blondel & F. Müller-Rommel, andra upplagan. S't Martin's Press, s. 225–243.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur.

- Löfven, S. (2013) "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter". Debattartikel i Dagens Nyheter, den 15 november.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006) "The logic of appropriateness" i *The Oxford handbook of public policy*, red. M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin. Oxford University Press, s. 689–708.
- Moran, M. (2005) *Politics and governance in the UK*. Palgrave Macmillan.
- Niemann, C. (2013) *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling. På följande länk finns avhandlingen som fulltext i databasen DIVA: <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A655582&dswid=-3947>.
- Page, E. C. & Jenkins, B. (2005) *Policy bureaucracy. Government with a cast of thousands*. Oxford University Press.
- Page, E. C. (2012) *Policy without politicians. Bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford University Press.
- Persson, K. (2016) "Revir på regeringskansliet hindrar långsiktig politik". Debattartikel i Dagens Nyheter, den 6 september.
- Peters, B. G. (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making" i *Bureaucracy and public choice*, red. J. E. Lane. Sage Publications, s. 256–282.
- Poulsen, B. (2005) *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford University Press.

- Premfors, R. & Sundström, G. (2007) *Regeringskansliet*. Liber.
- Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016* (utgiftsområde 2).
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017* (utgiftsområde 2).
- Regeringsbeslut 2016-02-04 *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor* (Fi2016/00372/SFÖ).
- Regeringskansliet (2015) *Regeringskansliets årsbok 2014. Fakta och statistik om myndighetens verksamhet*. Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973) "Dilemmas in a general theory of planning". *Policy Sciences*, årgång 4, nr. 2, s. 155–169.
- Rothstein, B. (2007) "Begränsa statlig opinionsbildning". Debattartikel i Svenska Dagbladet, den 29 oktober.
- Shekarabi, A. (2015) "Avigsidorna med NPM urholkar tilliten". Debattartikel i Svenska Dagbladet, den 27 januari.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen.
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande av Innovationsrådet.
- Statskontoret (2010) *När flera blir en. Om nyttan med enmyndigheter*. (Om offentlig sektor 1)

Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.* (Om offentlig sektor 17)

Statskontoret (2015) *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning.*

Statskontoret (2016a) *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktikinära forskningsmiljöer.* (Om offentlig sektor 26)

Statskontoret (2016b) *En styrning som kännetecknas av tillit – vad är det?* (Inbjudan till förvaltningspolitiskt seminarium arrangerat den 24 maj 2016.)

Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret 2016:20 *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*

Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv.* Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

Sundström, G. (2016) ”Strategisk styrning bortom NPM”. *Statsvetenskaplig tidskrift* årgång 118 nr. 1, s. 145–171.

Ullström, A. (2011) *Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet.* Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

Statskontoret – myndigheten för en effektiv statsförvaltning

Vi är experter på ledning, styrning och organisering samt bidrar till att effektivisera och utveckla statliga verksamheter genom analys och utvärdering. Statskontoret gör utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen.



STATSKONTORET

www.statskontoret.se