

Lätt som en plätt?

Problematik kring samordningen inom den svenska
förvaltningen

Lisa Curman
Maria Ottosson

Abstract

Hur staten organiserar sin förvaltning, i form av specialisering och samordning av verksamheten, har betydelse för hur väl uppdraget att implementera den politiska viljan genomförs. Många menar att betoningen på samordning idag ökat efter flera år av specialisering som dominerande organisationsform. Vi har därför valt att undersöka begreppet samordning och dess tillhörande problematik för att se hur, när och var samordning är önskvärt inom statlig förvaltning och vilka problem som kan uppstå. Då samordning är en flertydig term som kan vara svårförstådd, avser uppsatsen också konkretisera begreppet och dess övergripande problematik. Genom intervjuer på Migrationsverket ges praktiska exempel utifrån en svensk kontext. Dessa resultat jämförs med vad forskare och utredare sagt om saken. Slutsatsen är att problematiken kring samordning framför allt handlar om två saker. Dels kan en alltför stark betoning på samordning leda till ineffektivitet och en oönskad homogenisering av offentlig verksamhet. Dels utgör omgivande organisationsstrukturer i den svenska förvaltningen svårigheter för samordning.

Nyckelord: förvaltning, offentlig organisation, samordning, specialisering

Antal ord: 9919

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Tillvägagångssätt samt några förbehåll	1
2 Vad innebär samordning?	3
2.1 Olika former av samordning	3
2.1.1 En strukturell indelning av samordning	4
2.2 Samordning som reaktion på specialisering.....	5
2.2.1 Sambandet mellan samordning och specialisering.....	6
2.3 Problematik kring samordning	7
3 Samordning i Sverige	10
3.1 Den svenska samordningskontexten.....	10
3.1.1 Omfattande förvaltning.....	10
3.1.2 Dualism	10
3.1.3 Informella faktorer.....	11
3.1.4 Kommunal självständighet.....	12
3.1.5 Regeringskansliets organisation och styrning	13
3.2 Samordningstendenser i Sverige	14
4 Samordning för Migrationsverket	17
4.1 Samordningstendenser inom Migrationsverket.....	17
4.2 Problem med samordning för Migrationsverket	18
4.2.1 Migrationsverkets uppdrag försvårar samordning.....	18
4.2.2 Samordna lagom	19
4.2.3 Svårt att samordna en process där aktörerna har olika starka incitament.....	20
4.2.4 Strukturer som försvårar samordning	21
5 Avslutande diskussion	24
6 Referenser	26

1 Inledning

Hur politikerna ska styra den statliga förvaltningen så att den på bästa sätt kan förverkliga den politiska viljan är en ständigt central fråga för stater som spelar med demokratiska spelregler. Det handlar om att förverkliga den politik som genom någon form av representation är sprungen ur medborgares vilja. Denna vilja tar inte alltid hänsyn till förvaltningens formella organisationsindelning, utan politiska målsättningar kräver ofta flera förvaltningsorgans gemensamma insatser. En förvaltning kräver precis som vilken organisation som helst en arbetsfördelning – en specialisering – av organisationens uppgifter. Alla kan inte göra allt inom en och samma organisation. Ju större och ju mer diversifierad verksamheten är, desto svårare blir det dock att överblicka och kontrollera verksamheten vilket i slutändan försvårar implementeringen av den politiska viljan (SOU 2007:75:71). För att hålla ihop de övergripande målen och se till att skutan håller kurs enligt den politiska viljan, krävs också samordning av verksamheten (ibid:196). Att Sverige har en omfattande välfärdsstat gör att samordning är särskilt viktig inom svensk förvaltning.

Under senare år har en ökad betoning på samordning uppfattats i flertalet länder i västvärlden. Detta gör att det är viktigt att undersöka vad som kan utgöra svårigheter med att samordna och vilka problem som kan uppstå i samband med samordning. Genom att kartlägga problematiken kring samordning i Sverige kan man lättare se vad som behöver åtgärdas för att samordning ska fungera bättre. Det är också viktigt med ökad förståelse på området då valet mellan betoning på antingen samordning eller specialisering också handlar om vilken struktur som ska ange förutsättningarna för den övergripande styrningen av staten. Hur staten organiseras har betydelse för med vilka medel staten närmare kan styra sin verksamhet. Olika styrformer leder till olika konsekvenser och innebär olika grundläggande värden som ska ligga till grund för implementeringen av politiken.

1.1 Tillvägagångssätt samt några förbehåll

För att förstå hur samordning fungerar i praktiken, samt kartlägga problematiken kring samordning, ville vi inte enbart läsa böcker, artiklar och offentliga dokument, utan även se ett exempel på hur en offentlig organisation samordnar sin verksamhet i praktiken. Vi har använt oss av Migrationsverket som fall och undersökt hur de ser på samordning och dess problematik. Däremot är inte detta en klassisk fallstudie då vi snarare ser Migrationsverket som ett exempel på samordningsproblematik än att hela uppsatsen utgår från fallet. Vi för många

teoretiska resonemang utifrån litteratur som vi förtydligar med exemplet Migrationsverket. Migrationsverket är en intressant myndighet när samordning ska studeras eftersom det är ett stort och centralt ämbetsverk vars verksamhet kräver mycket samordning och dessutom har stor erfarenhet på området.

Vi har genomfört två intervjuer med anställda i staben samt på enheten för planering och styrning. Den första intervjun utfördes den 3/12-08 på Migrationsverket i Malmö och där medverkade generaldirektörens särskilda rådgivare. Den andra intervjun ägde rum den 12/12-08 på huvudkontoret i Norrköping. Där intervjuade vi sammanlagt fyra personer: stabschefen, en planeringsexpert, en prognosmakare och omvärldsanalytiker samt en riskmanager. Intervjuerna var samtalslika där vi ställde öppna frågor. Intervjupersonerna pratade mycket och gav oss många bra infallsvinklar. Det kändes givande att prata med tjänstemän som arbetar med samordning i verkligheten och vi tycker att vi har fått en känsla för problemområdet som vi inte hade fått utan intervjuerna. Det är lättare att förstå problematiken om man kan hänga upp teoretiska resonemang på ett verkligt exempel. Utifrån intervjuerna har vi försökt identifiera vilka problem som är de mest framträdande med samordning inom svensk förvaltning. Vi har jämfört slutsatserna från intervjuerna med teori samt applicerat intervju svar och teori på den svenska kontexten för att förstå problematiken kring den svenska samordningen.

För att undersöka problematiken kring samordningen har vi först behövt utreda och definiera begreppet samordning rent allmänt. Vi har identifierat olika former av samordning, samordningstendenser i Sverige, vilka delar av den svenska kontexten som är relevant för samordning samt hur samordning förhåller sig till begrepp som specialisering och styrning. Vidare har vi tittat på allmänna samordningstendenser inom Migrationsverket innan vi kunnat kartlägga problemen med samordning. Utifrån det som framställdes som mest problematiskt med Migrationsverkets samordning har vi sedan identifierat två övergripande problem: att det finns risk för ineffektivitet och en oönskad homogenisering vid en alltför stark betoning på samordning samt att strukturer i den svenska förvaltningen innebär svårigheter för samordning. Uppsatsen rör sig på tre nivåer. Dels samordning generellt, dels samordning i den svenska kontexten och dels samordning för exemplet Migrationsverket. Kapitelindelningen följer denna struktur.

Uppsatsen har en bred ansats och vi ger oss på ett försök att sammanfatta samordningsproblematiken i Sverige genom att översiktligt kartlägga samordningsbegreppet och vad som kan vara relevant för att förstå problematiken kring samordning i Sverige. Diskussionen berör många områden som i sin tur innehåller många avvägningar och problematiker i sig själva. Det är t ex diskussioner kring hur man ska utforma regeringens styrning av staten, efter vilken princip förvaltningen ska vara specialiserad eller hur man ska hantera en allt komplexare förvaltning. Dessa områden är, liksom samordningsproblematiken, omfattande vilket innebär att vi inte har kunnat gå på djupet i diskussionerna. Detta ser vi dock inte som ett problem utan vi vill anlägga en bred ansats för att vi tycker att det saknas en samordnad diskussion om samordningen i svensk förvaltning.

2 Vad innebär samordning?

Samordning är en nödvändig ingrediens för alla organisationer. Att samordna verksamheten så att alla inblandade vet vilka målen för verksamheten är och jobbar utifrån samma utgångspunkt, underlättar samarbete och hjälper organisationen att nå uppsatta mål. Att ledningen har god överblick över organisationens olika delar är en förutsättning för att rätt prioriteringar kan göras och att resursfördelningen blir effektiv. Om organisationen dessutom tillsammans med andra aktörer står för en särskild tjänst eller produkt krävs samverkan mellan berörda instanser för att undvika att ärenden ”faller mellan stolarna” och skapar glapp i produktionsprocessen för den produkt eller tjänst som organisationerna tillsammans tillhandahåller (KKR 2004:3).

För offentliga organisationer är samordning särskilt viktigt. För det första är dessa underställda en politiskt vald regering och ansvarar för att garantera denna politik i största möjliga utsträckning. För det andra är offentliga organisationer i regel multifunktionella vilket gör att det inte går att sätta ett särskilt värde över ett annat. Det ska tas tillvara på delvis motstridande hänsyn som t ex politisk styrning, medborgarnytta, öppenhet, närhet till brukare, politisk lojalitet eller kostnadseffektivitet (Christensen - Læg Reid 2005:217). Organisationer har därtill ofta en dynamisk och komplex struktur och utformning. Dessa omständigheter gör att offentliga organisationer också blir föränderliga. Mål och utformning varierar utifrån den politiska viljan. Utmaningen för offentliga organisationer handlar därför mindre om att söka efter en slutgiltig lösning och mer om att söka efter flexibla former för att kombinera olika hänsyn och styrformer (SOU 2007:75:190).

2.1 Olika former av samordning

Samordning är inget entydigt begrepp som ser likadant ut i alla kontexter och situationer. Det är en bred term som syftar till många olika sätt att samordna en verksamhet, både internt och med andra organisationer (Christensen - Læg Reid 2007b:1060). En övergripande bild är att samordning syftar till att tillskansa förvaltningen en bättre helhetssyn för att skapa en mer effektiv resursallokering. Detta sker dels genom att sträva efter en återsamling och centralisering av staten, vilket kan innebära t ex fler sammanslagningar av myndigheter och departement (ibid:1060). Dels sker det genom ökat fokus på processerna där man i större utsträckning använder processsynsättet som grund för styrningen av förvaltningen. Samordningsbegreppet innefattar ökade nätverkstendenser som syftar till att förbättra samarbete och integration mellan offentliga organisationer och övriga

instanser som myndigheterna delar processer med. Exempelvis samarbetar staten i ökande utsträckning med företag och frivilligorganisationer (Verhoest et al 2007:326, Jacobsson - Sundström 2007:28). För att underlätta samordningen mellan olika myndigheter och andra statliga instanser försöker man också på olika sätt likrikta dessa. Sammantaget innebär ökade samordningsformer en ökad homogenitet inom förvaltningen (Christensen - Læg Reid 2007b:1063).

2.1.1 En strukturell indelning av samordning

För att tydliggöra samordningens många olika drag har vi använt oss av Christensen och Læg Reids strukturella kategorisering av samordning i fyra övergripande former. Dessa är en kombination av två dimensioner: horisontell-vertikal samt intern-extern samordning (Christensen - Læg Reid 2008:11). Att se samordning strukturellt uppdelad i antingen horisontell eller vertikal riktning kan ses som en beskrivning av att samordning inom en organisation går kors och tvärs genom organisationen.

Horisontell samordning syftar på den samordning som sker på samma hierarkiska och administrativa nivå, med antingen andra myndigheter, privata motsvarigheter eller intresseorganisationer. Det handlar ofta om nätverkande i form av t ex sektorsöverskridande projekt eller program som på olika sätt försöker behandla problemen med fragmenterade ”stuprörslika” myndigheter (Christensen - Læg Reid 2008:12). Om en fråga för den offentliga verksamheten ses utifrån medborgarens perspektiv sträcker sig ofta detta som en process över flera myndigheter. Om man blir arbetslös kontaktas t ex både Försäkringskassan och Ams. För att processen ska fungera krävs horisontell samordning där myndigheter är inställda på att de är delar av en större sammanhängande process. Det är denna större process som ska prioriteras och dess mål gemensamt eftersträvas.

Detta processsätt kan tillämpas för att på olika sätt effektivisera, kvalitetssäkra och styra verksamheten (ESV 2004:10). I denna uppsats kommer vi främst att utgå ifrån processsättets tillämpning på styrning av förvaltningen. Detta innebär framför allt att man sätter upp mål, uppdrag och utformar mätsystem utifrån verksamhetens horisontella processer (ibid).

Om den horisontella samordningen är mer nätverksbaserad är den vertikala mer hierarkibaserad (Christensen - Læg Reid 2008:12). Med vertikal samordning menar man samordning med instanser upp och nedåt i den hierarkiska ordningen för en organisation. Vertikal samordning underlättar för politisk kontroll och politikernas möjligheter att garantera en önskvärd implementering av tagna beslut. För att stärka den vertikala samordningen kan åtgärderna handla om att rikta resurser nedåt i leden till förvaltningens olika nivåer och även att på olika sätt försöka centralisera makten (Christensen - Læg Reid 2008:1061).

Att utöka denna uppdelning med att också göra skillnad på inomstatlig och utomstatlig samordning kan vara ett förtydligande grepp. Samordning handlar idag i stor utsträckning om att kombinera en allt tydligare internationalisering tillsammans med ökad regionalisering och starkare lokala krafter. Myndigheters kontakter sträcker sig idag långt utanför stat och kommun och inkluderar bl a

företag, frivilligorganisationer samt internationella organ och organisationer (Christensen - Læg Reid 2008:7).

Samordning i horisontell-intern mening är den inomstatliga samordningen som sker mellan myndigheter på samma hierarkiska nivå. Den horisontell-externa rör kontakter som kräver samordning med motsvarigheter inom t ex näringslivet eller frivilligorganisationer. Samordning i vertikal-intern mening handlar om den inomstatliga samordningen från central till lokal nivå, t ex mellan regering och departement eller mellan huvudmyndighet och lokalt kontor. Vertikal-extern samordning berör främst kontakter mellan statliga myndigheter och underordnade instanser som landsting och kommuner eller mellan överstatliga organ så som EU och regeringen (ibid).

2.2 Samordning som reaktion på specialisering

Specialisering har sedan 1980-talet dominerat som organisations- och styrform inom förvaltningen (Christensen - Læg Reid 2005:25). Det råder dock enighet i forskarsamhället om att det alltsedan mitten av 1990-talet och framåt har funnits tendenser till mer samordning i flertalet länder och att det är samordning som nu är det heta begreppet inom organisationsteori (Christensen - Læg Reid 2007:1060). Under senare år har olika program med starka samordningstendenser presenterats under namn som t ex ”whole-of-government” och ”joined-up-government” (Christensen - Læg Reid 2008:10).

Begreppen samordning och specialisering är dock nära knutna till varandra och flera forskare beskriver sambandet mellan specialisering och samordning som en orsakskedja där en långt dragen specialisering leder till problem man tror sig kunna lösa genom att fokusera på samordning och vice versa (t ex Verhoest et al 2007:325, Christensen - Læg Reid 2007:1059).

Betoningen på specialisering ses som en del av organisationskonceptet New Public Management (NPM) som varit den ledande diskursen i flertalet västländer under 1980- och 90-talet. NPM kan kortfattat beskrivas som en rad olika förändringar, reformer och uppfattningar inom organisationsteori som framför allt bygger på att erfarenheter från näringslivets organisationsformer kan medföra viktiga kunskaper och vinster om de tillämpas på offentlig sektor (Verhoest et al 2007:325).

Specialisering är liksom samordning en nödvändig beståndsdel i alla organisationer. Att specialisera en verksamhet innebär att man både horisontellt och vertikalt i en organisationsstruktur använder sig av arbetsfördelning och sorterar upp den offentliga förvaltningens uppgifter i olika enheter med konkreta positioner och kompetenser knutna till dessa uppgifter. Genom att renodla olika uppgifter och ge större frihet till olika enheter vill man uppnå högre effektivitet, både kostnads- och arbetsmässigt. Den horisontella specialiseringen kan ses som uppdelningen av en större övergripande myndighet till flera små enheter med mer specifikt inriktade och differentierade arbetsuppgifter (t ex Jacobsson - Sundström

2007:5). Vertikal specialisering, uppdelningen av olika uppgifter på olika nivåer i den hierarkiska ordningen, har resulterat i processer som ökad decentralisering, avreglering och privatisering (Verhoest et al 2007:325).

Forskare menar att specialiseringen varit för långtgående och lett till fragmentering av förvaltningen och en missgynnsam avsaknad av processtänkande. Resultatet liknas vid att olika delar av förvaltningen är uppdelade i stuprör, avskilda från varandra (t ex Verhoest et al 2007:326, Jacobsson och Sundström 2007:14). Fragmenteringen leder till problem som innebär att man går miste om helhetsperspektivet (Jacobsson - Sundström 2007:3, Christensen - Læg Reid 2007:1060). Det finns också risk att specialiseringen lett till att de enskilda myndigheter och instanserna blivit för självständiga och autonoma i förhållande till styrande organ (Jacobsson - Sundström 2007:3), vilket försämrar möjligheterna att styra verksamheten och garantera de politiska målen (Verhoest et al 2007:331).

2.2.1 Sambandet mellan samordning och specialisering

Alla organisationers formella struktur består av olika grader och former av samordning och specialisering. Det kan gälla relationen och fördelningen mellan olika positioner inom organisationen, relation till större enheter som organisationen ingår i eller förhållande till andra organisationer som den berörs av (Christensen - Læg Reid 2005:36). Sett ur denna synvinkel fungerar både specialisering och samordning som olika sätt att organisera och styra organisationer. Dessa båda övergripande styrformer måste samexistera i olika nivåer inom förvaltningen. En ökning av den ena formen sker på bekostnad av den andra och därmed handlar sambandet mer om en avvägning än om en direkt motsättning eller ett ”antingen eller” (Verhoest et al 2007:325). Utmaningen består i att hitta en fungerande jämvikt mellan samordning och specialisering.

Vilken styrform som betonas varierar mellan olika organisationer och olika tider. Forskare pekar på att fokus mellan specialisering och samordning i flera omgångar varierat fram och tillbaka; olika reformer tenderar att röra sig cykliskt (Christensen - Læg Reid 2005:222, Verhoest et al 2007:325). Sambandet kan ses som en dynamisk process, likt en pendelrörelse där pendeln går fram och tillbaka mellan att fokusera verksamhetsstyrningen på antingen ökad samordning eller ökad specialisering. Forskare menar också att dagens situation är en sammansmältning av olika tiders betoning på varierande styrformer (Premfors et al 2003:314). Utöver en strikt pendelrörelse ser vi då en mer komplext utformad bild där utgångsläget och den specifika kontexten spelar roll för hur utvecklingen har och kommer att se ut. Utvecklingen ses som resultatet av en mer mångfacetterad verklighet där fler aspekter att ta hänsyn till färgar de olika styrformerna. I så fall kan man se på avvägningen mellan specialisering och samordning som en utveckling som ständigt genererar nya förändrade former som är anpassade till rådande kontext (Christensen - Læg Reid 2005:223).

2.3 Problematik kring samordning

Även om samordning ses som en lösning på problemen med specialisering kan det vara av värde att undersöka och diskutera om samordning också kan innebära nya problem (Verhoest et al 2007:331). Att förbehållslöst omfamna samordning kan innebära risker eftersom sambandet mellan samordning och specialisering fungerar som en trade-off, där en ökad betoning på samordning sker på bekostnad av mindre specialisering. Så länge man inte uppmärksammar detta förhållande och kan diskutera vilka problem ett ökat fokus på samordning kan innebära, kommer implementeringen av framgångsrika samordningsreformer avsevärt att försvåras (Pollitt - Bouckeart 2004:175).

Hur myndigheter ser ut och vilka de behöver samarbeta med grundar sig i myndighetens grundläggande uppdrag och syfte och det är också detta som kan ge en indikation om hur stort samordningsbehovet är. Olika myndigheter ser olika ut både i syfte, uppdrag och utformning. I den statliga utredningen *Att styra staten* (2007:75) görs det skillnad på myndigheter med verksamhetsmässiga samband och myndigheter med gemensamma mål, vilket också är ett exempel på skillnad mellan horisontell och vertikal samordning. Att myndigheter har verksamhetsmässiga samband innebär att de delar frågor och är mer eller mindre olika delar i samma process- eller produktionskedja (SOU 2007:75:15). För att en process ska fungera friktionsfritt för brukaren krävs horisontell samordning mellan berörda organisationer. Att ha gemensamma mål innebär att man påverkar samma målsättningar utan att ha några egentliga verksamhetsmässiga samband (ibid). T ex påverkar både skola och kriminalvård andel brottslighet i ett land men det betyder inte att de måste samordna sin verksamhet horisontellt (SOU 2007:75:15). Visst måste man i någon mening samordna verksamheterna men detta kan ske vertikalt uppifrån och handlar mer om att kunna fördela resurser och göra välmotiverade prioriteringar ur ett helhetsperspektiv. Om man lägger tid och resurser på att samordna organisationer som inte delar verksamhetsmässiga samband och som därför inte har horisontell samordningspotential, kommer samordningen att motverka sitt egentliga syfte och istället bli suboptimal (Peters 2005:22).

Om syftet med samordning är att likrikta alla myndigheters mål och verksamheter bara för att de har gemensamma mål kan samordningen vara lika onödig som meningslös. Ju högre målen är desto fler myndigheter berörs. Görs målen tillräckligt övergripande så omfattar ju dessa snart all statlig verksamhet (SOU 2007:75:15), vilket gör det än svårare, ja näst intill omöjligt, att prioritera och fördela resurser effektivt.

Att likrikta myndigheters mål är heller inte önskvärt inom alla verksamheter. Inom vissa områden kan snarare minskad samordning till fördel för mer pluralism och autonomi vara av värde. Inom områden som t ex forskning och ibland även utbildning kan verksamheterna prestera bättre resultat om värden som pluralism och autonomi premieras. Erfarenheter från flera länder och sektorer visar att ökad autonomi och frihet kan leda till förbättringar ekonomiskt, i produktionen och även för nyttan för brukare (Pollitt - Bouckeart, 2004:175). Att ge mer specifika

angivelser i form av exempelvis vilka forskningsuppgifter det ska fokuseras på, eller antal personer som behövs på arbetsmarknaden ett särskilt år, påverkar resultaten och stryker den akademiska självständigheten (SOU 2007:75:14). Det finns ett värde i att låta verksamheter likt dessa själva utforma praxis och på så sätt komma fram till mer oberoende resultat (ibid).

Att låta olika instanser utvecklas i egna riktningar kan också vara värdefullt i experimentella syften. Peters pekar på att det inom många områden, t ex välfärdspolitik, saknas tillräckliga kunskaper om individens beteende för att definitivt kunna avgöra vilket utformande som lämpar sig bäst (2005:23). Det kan då vara av värde att undersöka och jämföra olika lösningar, t ex mellan olika kommuner, för att sprida riskerna som en alltför homogeniserad och liktänkande agenda innebär. Att kunna jämföra olika resultat med varandra kan innebära stora vinster för utvecklingen (Peters 2005:23).

Allt annat lika innebär också en specialiseringspräglad organisationsstruktur svårigheter för samordning (Pollitt - Bouckeart 2004:174). Att samordning ses som en reaktion och lösning på de negativa effekterna av specialisering är sant, men relevant är också att ju mer specialiserad strukturen är, desto svårare blir det att samordna verksamheten. Ju mer man specialiserar och delar upp verksamheten i åtskilda sektorer desto större skillnader blir det mellan organisationer och det kan vara problematiskt att samordna en process när berörda organisationer skiljer sig stort i utgångspunkt (Christensen - Læg Reid 2008:13). Det blir svårare att tillämpa helhetstänkande, se till processen samt identifiera samordningsbehoven (Pollitt - Bouckeart, 2004:174).

Skillnader mellan organisationer kan i sin tur grunda sig i flera olika faktorer t ex organisationskultur, traditioner, strukturer etc. Christensen och Læg Reid pekar på tre olika kulturella faktorer som de menar påverkar en organisations samordningsförmåga (2008:13). För det första krävs tillit. En central förutsättning för att samordningen ska fungera effektivt är att det finns en tillräcklig grad av ömsesidigt förtroende inom det egna politikområdet och i kontakter med andra instanser (ibid:20). För det andra påverkar tjänstemännens uppfattning kring roll och identitet samordningsmöjligheterna. Hur tjänstemännen ser på sitt uppdrag och rollen som följer med detta bidrar till hur samordningsvilligheten ser ut inom organisationen. Hur man tror att en person i ens position agerar kan spela roll för en eget agerande. För det tredje påverkas samordningsmöjligheterna av vem eller vilka som tjänstemännen inom en organisation identifierar sig med. Beroende på om den anställde främst identifierar sig med och är lojal mot förvaltningen som helhet, den egna professionen eller den egna organisationen, varierar också samordningsviljan och möjligheterna (Christensen - Læg Reid 2008:13).

Ett annat problem är ansvarsfördelningen inom en horisontell verksamhetsprocess. Att olika myndigheters uppgifter och främsta ansvarsområden skiljer sig åt kan leda till svårigheter med samordning då myndigheterna delar verksamhetsmässiga band. Det är svårt att samordna en process där olika parter har olika ansvar för utkomsten av processen eller när ansvaret sägs vila på alla berörda parter (Peters 2005:22). Om t ex organisationers uppdrag inte samstämmer kan det vara svårt att skapa incitament för samarbete för den part som har minst att vinna på att samarbeta. En organisations främsta

uppgift är när allt kommer omkring att nå bestämda mål. Så länge samordningskravet inte ingår i organisationens ansvar, uttryckt från regeringsnivå, kommer det också vara svårt att skapa en friktionsfri process (KKR 2004:3)

3 Samordning i Sverige

3.1 Den svenska samordningskontexten

De kontextuella faktorer som anger förutsättningarna för samordning i Sverige kan både vara omfattande och svåra att identifiera och definiera. Det ska därför sägas att vi inte har för avsikt att vara heltäckande utan vi har istället valt att ta upp de faktorer som utifrån vår materialinsamling tydligast har betydelse för samordning. Dels utgår vi från vad intervjupersonerna på Migrationsverket sagt om ämnet och vad som verkar ange förutsättningarna för samordning för dem. Dels utgår vi från forskares teorier kring samordning och vad de beskriver som viktiga kontextuella faktorer.

Det finns både kulturella och strukturella kontextuella faktorer som påverkar samordning. De kulturella handlar om tillit och andra informella faktorer vilka kan vara svåra att kartlägga men som icke desto mindre är viktiga. De strukturella faktorerna kan vara lättare att peka på. När det kommer till samordning handlar det ofta om hur staten är strukturerad i form av organisation och styrning (Pollitt - Bouckear 2004:40-1). Då styrning och samordning hänger samman och påverkar varandra ska vi först kort redogöra för hur detta samband ser ut i Sverige. Det grundas i att regeringen styr förvaltningen och förvaltningen förverkligar och implementerar de politiska beslut som regeringen tar (SOU 2007:75:11). Regeringen måste alltså se till att formulera de politiska ambitionerna till konkreta uppdrag som förvaltningen kan genomföra (ibid). Hur dessa uppdrag ser ut beror på vilken styrform man väljer och kommer vidare att påverka specialiserings- och samordningsmöjligheter. Styrningen kan t ex riktas mot prestationer eller processer vilket speglar specialisering och samordning (SOU:2007:75:55).

3.1.1 Omfattande förvaltning

Det första vi vill ta upp som en kontextuell faktor som påverkar samordning inom svensk förvaltning kan man se som grundläggande, ja nästan självklar. Svensk statlig förvaltning är stor och omfattande (Premfors et al 2003:55). Då det är många olika slags verksamheter som ska samordnas, och att dessa verksamheter är omfattande, försvåras samordning. Ju fler som är inblandade, desto fler hänsyn måste tas i samordningen vilket bidrar till en komplexare samordningsprocess.

3.1.2 Dualism

Dualismen är ett förvaltningsdrag och en struktur som har en lång tradition bakom sig och som idag enligt många fortfarande står sig stark inom förvaltningen (Premfors et al 2003:60, Jacobsson – Sundström 2007:7). Detta förvaltningsdrag innebär att förvaltningens implementering av politik är tydligt skild från politikernas utformning av politiken (Premfors et al 2003:49). Dualismen grundar sig i två strukturer. För det första råder det förbud mot ministerstyre då beslut som rör förvaltningen måste tas kollektivt av regeringen (Premfors et al 2003:50). För det andra är ämbetsverken självständiga i den bemärkelsen att myndigheter är skilda från Regeringskansliet och har befogenheter att själva utforma organisation och verksamhet (ibid).

Myndigheternas självständighet påverkar den horisontella samordningen mellan myndigheter. Då myndigheter själva bestämmer över sin organisation tenderar de att bli mer olika till t ex struktur, kultur och arbetssätt än i ett system där överordnade instanser styr mer (Premfors et al 2003:168). Anledningen till självständigheten är att myndigheter själva vet bäst hur de ska utforma verksamheten och från Regeringskansliets håll finns inte möjligheter att likforma myndigheterna organisatoriskt (ibid). Olikheter kan därmed försvåra den horisontell-interna samordningen.

Vidare påverkar den dualistiska strukturen förutsättningarna för Regeringskansliets vertikala samordning gentemot myndigheter då de måste förhålla sig till en heterogen skara myndigheter. Regeringskansliet har inte möjlighet att styra myndigheterna mot samordning utan kan endast lita till att myndigheterna själva utformar den nödvändiga samordningen (Pollitt - Bouckaert 2004:275). Att myndigheterna är självständiga innebär att varken en enskild myndighet eller någon högre instans kan ha ansvar för samordningen eller råda över en myndighets insats i samordningsprocesser. I processfrågor där resultatet är avhängigt av flera myndigheters insatser finns alltså ingen möjlighet för Regeringskansliet att styra så att alla myndigheter gör det de ska i processen. Myndigheterna är ju självständiga att själva bestämma vilka frågor de ska prioritera.

3.1.3 Informella faktorer

I Sverige är informella kontakter mellan förvaltning och politiker i princip en institutionaliserad företeelse (SOU 2007:75:171). Dessa kan underlätta samordning i en dualistisk förvaltningsstruktur då det sker informella möten för informationsutbyte och dialoger om styrningens utformning och myndigheters organisering mellan Regeringskansliet och myndigheter (SOU 2007:75:209). Genom att myndighetsledningen informellt informerar Regeringskansliet om t ex vilka behov de har kan detta underlätta den vertikal-interna samordningen mellan myndighet och departement samt leda till bättre överblick för Regeringskansliet. Vidare finns en stark konsensuskultur i Sverige vilket också kan vara en faktor som underlättar samordning (Premfors et al 2003:75). Olika organisationer, sårintressen och lekmän deltar i formella, men ofta även informella, förhandlingsprocesser för att nå konsensus i vissa frågor vilket implicerar att de

olika aktörerna samordnar besluten (Christensen - Læg Reid 2005:108-9, Premfors et al 2003:50). Däremot kan det idag råda oklarheter kring vad som är tillåtet och otillåtet när det kommer till informella kontakter (SOU 2007:75:16). Detta kan innebära att informella möjligheter inte utnyttjas till fullo vilket i sin tur kan hindra samordningsmöjligheter.

Samordning är på många sätt frivilligt och bygger på förtroende vilket gör tillit till en viktig faktor att ta upp i samband med samordning (Christensen - Læg Reid 2008:25). Då det utifrån strukturerna är svårt att samordna verksamheten fungerar en tillräckligt hög grad av tillit som en informell brygga mellan olika myndigheter. Regeringen måste kunna lita på att förvaltningen i grund och botten är lojal och utför vad de har blivit utsedda till att göra (SOU 2007:75:45). En organisation måste kunna lita på att samarbetsorganisationen kommer att utföra det man har kommit överens om. I Sverige är tilliten förhållandevis stark (Jacobsson – Sundström 2007:25). Detta kan grunda sig i normer om att förvaltningen ska vara neutral, ordentlig och korrekt vilket om det överensstämmer med verkligheten skapar goda förutsättningar för att organisationer och medborgare kan känna tillit till den statliga verksamheten. Däremot förs en debatt kring att tilliten minskat på senare år (Jacobsson – Sundström 2007). Bland annat argumenteras det för att mål- och resultatstyrningen har lett till att politikerna utför en negativ kontroll gentemot förvaltningen (Jacobsson – Sundström 2007:26). Politikernas sätt att kontrollera förvaltningens verksamhet med krav på resultatrapporter kan tolkas som att de inte litar på att förvaltningen ska utföra det som politikerna har satt upp som mål. Kontrollmetoderna får en negativ klang och riskerar att minska tilliten mellan förvaltning och styrande politiker.

3.1.4 Kommunal självständighet

En annan kontextuell faktor som är viktig att nämna i sammanhanget är den svenska förvaltningens drag av bottenutgång (Premfors et al 2003:66). Detta innebär att kommunerna står för merparten av den offentliga verksamheten och att utförandeansvaret alltmer har decentraliserats till lokal nivå (Premfors et al 2003:127). Förhållandet mellan stat och kommun i Sverige är speciellt då kommunerna är självständiga. Deras verksamhet regleras till stor del från statlig nivå men självständigheten märks bland annat genom att de har ett stort handlingsutrymme när det kommer till hur de ska utforma verksamheterna (Premfors et al 2003:130). Däremot är det oklart hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska se ut eftersom det inte är exakt reglerat i lag (ibid). Det är detta som ibland kan innebära problem då det råder delade meningar om hur stora befogenheter en kommun har i en viss fråga eller när en statlig instans vill att kommunen ska åta sig något som kostar pengar.

Detta har betydelse för den vertikala-externa samordningen mellan statlig och kommunal nivå. Ofta behöver myndigheter (t ex Migrationsverket) samordna med kommuner i olika frågor men då myndigheterna inte kan bestämma över kommunerna kan det uppstå problem i samordningen. Liksom för horisontell-

intern samordning mellan myndigheter kan den vertikal-externa samordningen försvåras av att de berörda instanserna har olika incitament till samordning i en fråga. Kommuner har självstyret i fokus vilket kan göra det extra känsligt om en myndighet har speciella krav på en kommun.

3.1.5 Regeringskansliets organisation och styrning

En annan kontextuell faktor som påverkar samordning har att göra med hur staten är organiserad på central nivå samt hur styrningen är utformad. Då samordning försvåras eller underlättas av de omgivande formella organisationsstrukturerna är det relevant att titta närmare på den formella organisationsstrukturen hos Regeringskansliet och se hur förutsättningarna för samordning bestäms av den överordnade strukturen (Christensen - Læg Reid 2005:36, 41). I Sverige idag är strukturen generellt sett sektoriserad, eller specialiserad, på de flesta nivåer (Premfors et al 2003:127). Regeringskansliets departement är, med några få undantag, indelade efter politikområden eller enligt sektorsprincipen där respektive departement är överordnade ett antal myndigheter (Premfors et al 2003:151). Således är den formella organisationsstrukturen till stor del specialiserad (Christensen - Læg Reid 2005:40). Detta påverkar den horisontell-interna samordningen då det ofta är svårare med sektorsöverskridande samordning än med samordning inom samma politikområde. Myndigheter under andra departement kanske t ex har andra mål och prioriteringar eller bedömer processfrågorna annorlunda medan myndigheter inom samma sektor ofta är mer lika.

I och med införandet och utvecklingen av styrformen mål- och resultatstyrning i slutet av 1980-talet har styrningen under senare år alltmer inriktats på prestationer vilket även kan ses som en förstärkning av den specialiserade strukturen (SOU 2007:75:56). I de flesta myndigheters verksamhetsstyrning finns idag inslag av denna styrform (www.esv.se - mål och resultatstyrning). Forskarna Bengt Jacobsson och Göran Sundström menar att det förr fanns mer inslag av processsynsätt då politikerna bland annat hade större befogenheter att organisera förvaltningen genom upprättandet av nya myndigheter och avdelningar, tillsättning av personal eller att tillföra vissa särskilt svåra frågor mer resurser (2007:22-3). Mål- och resultatstyrningen innebär att styrningen till största del är utformad efter dokumenten regleringsbrev och årsredovisningar (Premfors et al 2003:287). Det är genom styrdokumentet regleringsbrev som departementen styr vad myndigheterna ska göra. Regleringsbreven är idag i praktiken det viktigaste dokumentet för styrningen av myndigheterna och anger till skillnad från den mer övergripande instruktionen relativt detaljerade mål som varje enskild myndighet ska uppfylla (Premfors et al 2003:204). För att kontrollera att myndigheterna når resultaten ställs krav på resultatrapportering i form av myndigheternas årsredovisningar (ibid). Systemet med mål- och resultatstyrning är enligt vissa en av de främsta orsakerna till fragmenteringen av förvaltningen (Christensen - Læg Reid 2005:115, Jacobsson – Sundström 2007:6, Premfors et al 2003:289). Styrningen är inriktad på den enskilda myndighetens mål och resultat vilket leder

till att myndigheterna fokuserar på den egna verksamheten och riskerar att missa att är en del av staten som helhet (Premfors et al 2003:289). Samordningen påverkas av denna specialiserade struktur. Vidare innebär myndigheternas årsredovisningar till departementen att informationsflödet till departementen är stort. Den stora informationsvolymen försvårar överblickbarhet för Regeringskansliet vilket även påverkar deras helhetssyn (Jacobsson – Sundström 2007:20).

Mål- och resultatstyrningen syftar också till att renodla politikernas respektive förvaltningens uppgifter (Premfors et al 2003:285). Detta har lett till en ännu tydligare uppdelning av politik och förvaltning då myndigheterna har getts större självständighet i och med ökade administrativa befogenheter (ibid). Regeringen har i viss utsträckning skärpt kontrollen av myndigheterna i form av ökade krav på resultatrapportering för att kompensera för myndigheternas ökade autonomi (SOU 2007:75:191, Premfors et al 2003:289). Däremot är det svårt att förbättra förutsättningarna för samordning med dessa stärkta kontrollmetoder (Jacobsson - Sundström 2007:22). Då myndigheternas självständighet har ökat innebär det ännu större svårigheter för Regeringskansliet att styra mot mer samordning.

3.2 Samordningstendenser i Sverige

Pendelrörelsen från specialisering till samordning syns även i Sverige (Verhoest et al 2007:338). Även om specialisering och samordning samexisterar kan man se flera exempel på ökade samordningstendenser. Idag verkar balansen mellan specialisering och samordning innebära en betoning på samordning. Vi har inte funnit någon samlad bild av samordningstendenserna men har genom intervjuer samt genom att studera utredningar och andra offentliga dokument sett mer samordningstänkande och att allt fler förespråkar reformer, förändringar etc som i någon mån syftar till samordning, helhetssyn och starkare central styrning där framför allt EU ställer krav på att Sverige talar med en röst utåt (Jacobsson – Sundström 2007:21). Detta kräver en fördjupad samordning mellan olika verksamhetsområden (Premfors et al 2003:146). I den svenska statsapparaten finns numera en mängd EU-samordningsfunktioner som har till uppgift att sammanställa t ex olika myndigheters hållning i olika frågor så att en gemensam svensk ståndpunkt kan redovisas (Premfors et al 2003:153-4). Tillsammans med ökade krav från medborgare och företag har EU och internationaliseringen också inneburit en ökad komplexitet inom förvaltningen (Christensen - Læg Reid 2005:26, KKR 2004:3). Detta kan innebära att fler ställer krav på förvaltningens service, att antalet blandformer av offentlig-privata organisationer ökar eller att internationella influenser utsätter det svenska systemet för prövningar, vilket ökar trycket för samordning inom förvaltningen (ibid). Komplexiteten innebär motsättningar och avvägningar vilket leder till krav på ökad samordning (Christensen - Læg Reid 2003:222-3).

En annan samordningstendens är att processsynsättet blir alltmer framträdande i Sverige (www.esv.se - processtyrning). Ekonomistyrningsverket (ESV) är en av

de ledande instanserna som förespråkar ett utvecklande av processsynsätt i olika former. Ibland handlar det om att tillämpa processsynsättet som en särskild styrform, ibland är det mer ett allmänt processtänkande som eftersträvas (KKR 2004). ESV menar att det är viktigt att se till de verksamhetsöverskridande processer som är relevanta för medborgaren istället för enskilda myndigheters verksamheter och prestationer. De utgår från att det är genom processen som mervärdet för medborgaren skapas och som helheten tillgodoses, vilket också gör att det är utifrån processerna som man kan avgöra huruvida förvaltningens syfte och mål är uppnått. Detta gör att man måste synliggöra processerna bättre för att kunna öka värdet för medborgaren (ESV 2004). Enligt ESV tar dagens styrning många gånger inte hänsyn till helheten. Detta beror på att den sektorsindelade myndighetsstrukturen inte är inriktad på processer utan att det i regleringsbrevendast förutsätts eller tas för givet att samordning mellan myndigheter med verksamhetsmässiga samband sker (ESV 2004). Genom att identifiera, kartlägga och beskriva processernas utformning kan man skapa ökad förståelse kring hur helheten ser ut och få enskilda myndigheter att se att den egna myndigheten eller instansen är en del av en större process (ESV 2004). Att tillämpa processsynsättet på verksamheters styrning förutsätter samordning på olika sätt. En ökad förståelse för processerna underlättar också för samordning och kan leda till tydligare förankring i offentlig verksamhets övergripande syfte där medborgarnyttan värdesätts högre (KKR 2004).

ESV tillämpar processsynsättet i olika samordningsprojekt där myndigheter samordnar sina verksamheter enligt processer. Än så länge finns inga formaliserade regler kring detta utan samordningen grundas fortfarande på frivillig medverkan. Kanske kan detta ändras om SOU:n *Att styra staten* får sin vilja igenom (SOU 2007:75). Där förespråkas en reformering av mål- och resultatstyrningen så att styrningen får en starkare utgångspunkt från instruktionen i högre grad än idag när de detaljerade regleringsbrevendast har blivit det dominerade styrverktyget. Då det egentligen är tänkt att instruktionen ska vara ledande i styrningen vill man i regleringsbrevendast ha finansiella uppgifter medan instruktionen fortfarande ska innehålla övergripande mål för verksamheten (SOU 2007:75:20). På så sätt gör man styrningen mer strategisk och långsiktig. Med de mer övergripande målen vill man kunna rikta in styrningen på de olika verksamhetsmässiga samband som finns mellan myndigheter, ta mer hänsyn till processer och fokusera mer på samordning.

Vidare är en annan samordningstendens den nya förordningen om intern styrning och kontroll i staten (Ds 2006:15). Denna har införts i led med samordningstendenserna mot starkare central styrning och syftar till att stärka regeringens styrning av myndigheter för att bättre säkerställa att förvaltningen fullgör sitt förvaltningsansvar (ibid). Detta ska ske genom att ledningen för varje myndighet skärper den interna styrningen och kontrollen så att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, att den redovisas på ett säkert sätt samt att den hushållar med statens medel (www.esv.se - processtyrning). Den interna styrningen och kontrollen ska innehålla en analys av potentiella risker med verksamheten, förslag på åtgärder av orsakerna till riskerna, kontrollåtgärder och uppföljning av verksamheten (ibid). Detta ska genomsyra hela verksamheten, alla

enheter ska dokumentera riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning för att ledningen sedan ska sammanställa en rapport till respektive departement om hur det går med den interna styrningen och kontrollen. Genom att Regeringskansliet får en samlad bild om verksamheten från varje myndighetsledning kan de lättare se huruvida myndigheten når sina mål. Intern styrning och kontroll ska genomföras på samma sätt i alla myndigheter och på alla nivåer och man kan alltså se det som en likriktning av olika myndigheters rapportering till departementen vilken underlättar vertikal-intern samordning. På så sätt får departementen en bättre överblick över vad som sker i förvaltningen vilket gör det lättare att bedöma, jämföra och prioritera vad som behöver förändras.

I led med visionen om en friktionsfri förvaltning och en bättre process för medborgaren är ytterligare en tydlig samordningstendens i Sverige visionen om en sammanhållen e-förvaltning (tidigare även kallat 24-timmarsmyndigheten). Denna är tänkt att förbättra myndigheternas service gentemot medborgarna genom att antalet myndighetskontakter för en medborgare i ett ärende minskar. Myndigheternas tjänster ska finnas tillgängliga på Internet och där ska även vissa ärenden kunna handläggas. Detta kräver också att myndigheterna samordnar sinsemellan då man ofta behöver information från flera myndigheter i ett ärende. Istället för att medborgaren ska samla alla dokument som behövs kan e-förvaltningen underlätta informationsflödet mellan myndigheter. (Statskontoret 2002:7) Servicetankarna finns även i försöken med lokala servicekontor, eller medborgarkontor med samtjänst, där flera myndigheter tillsammans med kommunerna samverkar för att gynna en bättre process för medborgaren (www.regeringen.se 2007).

4 Samordning för Migrationsverket

Samordning har sedan länge varit ett centralt element och en nödvändighet inom Migrationsverket enligt de vi talat med på myndigheten. Till följd av verksamhetens omfattning, dess många uppgifter och komplexiteten i uppdraget, har det sedan länge ställts krav på Migrationsverket att svara för samverkan och samordning inom migrationskedjan. På sistone har en ökad betoning på samordning kunnat skönjas. Våra intervjupersoner berättar om att det nu har blivit mer uttalat att det är just samordning som ska eftersträvas. Denna bild av ökad samordning inom Migrationsverket överensstämmer också med skrivelser och publikationer från verket och även med organisationsteorierna kring samordning.

4.1 Samordningstendenser inom Migrationsverket

Våra intervjupersoner menar att från och med det att e-förvaltningen skulle införas som ett led i arbetet att erbjuda bättre service för medborgaren, har samordningsfokuseringen blivit mer uttalad och tydlig. Efter detta har flera förändringar, som kan tolkas som syftande till samordning, införts på myndigheten och vi kommer här att nämna några exempel på dessa.

Samtliga intervjupersoner menar att centraliseringstendenserna har ökat efter tillträddandet av den nya generaldirektören Dan Eliasson. Sättet att utforma ledning och organisation har lett till en tydligare ledning och ökad central kontroll. Exempelvis har anställda i ledningsgruppen blivit utnämnda till att ansvara för samordningen inom varsitt område med olika kontakter som Migrationsverket samarbetar med, oavsett processindelning. En person är till exempel ansvarig för att Migrationsverkets kontakter med kommuner och landsting fungerar som de ska och en annan är ansvarig för kontakterna med domstolarna och domstolsverket.

Omvärldsanalysers betydelse för samordning i egenskap av att bidra till likriktning i utgångspunkter vad gäller information, har också uppmärksammats mer. Att skapa en gemensam bild av hur olika situationer i världen ska tolkas hjälper till i bedömandet för vilket agerande som behövs från svenskt håll. En av våra intervjupersoner menar att det tidigare funnits brister på området till följd av att ansvaret för uppgiften varit otydligt. Det har saknats överensstämmelse gällande information, analyser och prognoser mellan olika delar av det politiska systemet och förvaltningen. Idag ansvarar Migrationsverket för att tolka och analysera information om världsläget på olika håll. Under intervjun påpekas att detta har underlättat för samordning mellan olika delar av förvaltningen då prioriteringar kan bli mer välriktade och dessutom få stöd från fler myndigheter.

SAMSYN är ett annat exempel på samordningstendens. Detta fungerar som ett övergripande samarbetsforum mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen Kriminalvårdens transporttjänst och Domstolsverket. Även om dessa myndigheter berör varandra i flera olika konstellationer på operativ nivå är SAMSYN ett samarbete som syftar till mer övergripande och ovanstående frågor. Samarbetet ska fungera som ett forum för att ta emot relevant information från den operativa nivån för att kunna bearbeta denna ur ett helhetsperspektiv. SAMSYN kan också hjälpa till med att finna nya samarbetsformer mellan de olika myndigheterna när det behövs.

Även införandet av den nya regeringsförordningen intern styrning och kontroll uppfattas av våra intervjupersoner som ett tydligt steg mot ett mer enhetligt tänkande inom myndigheten och något som underlättar för samordning. Migrationsverket har kommit relativt långt i implementeringen och en av intervjupersonerna uttalar att man tror på det här systemet och dess förmåga att i sin enkelhet faktiskt bidra till bättre kartläggning och förbättra myndighetens arbete.

4.2 Problem med samordning för Migrationsverket

Samtidigt som en ökad betoning på samordning kan märkas inom Migrationsverket, menar de intervjuade personerna om att samordning på många sätt kan vara problematiskt.

Vi har riktat in oss på fyra huvudområden som vi uppfattat som de viktigaste delarna när det kommer till problem med samordning för Migrationsverket. Dessa områden handlar för det första om att samordning är problematiskt till följd av myndighetens särdrag och särskilda uppdrag, för det andra att det är svårt att veta vad som är en lagom samordning, för det tredje att det finns rådande strukturer som försvårar samordning och för det fjärde att det är svårt att samordna en process där olika aktörer har olika starka incitament till samarbete.

4.2.1 Migrationsverkets uppdrag försvårar samordning

Under intervjuerna uttrycktes uppfattningen att det som man pratar om som svårigheter med samordning först och främst grundar sig i de särdrag som Migrationsverket som myndighet innehar. Grundproblemet ligger i uppgiftens natur snarare än i problem med samordningen. Det faktum att myndigheten ansvarar för en omfattande verksamhet med enormt många olika uppgifter bidrar till att samordning alltid kommer att vara problematiskt på ett eller annat sätt. I och med omfattningen berörs en stor mängd övriga organisationer både inom och utanför staten. Organisationen är multifunktionell och olika hänsyn ska ständigt vägas mot varandra. Då det är omöjligt för Migrationsverket att endast utgå från samordningsfokus försöker myndigheten att ständigt finna en fungerande balans mellan samordning och specialisering.

Utifrån Migrationsverkets särdrag som myndighet finns fler faktorer som spelar in och komplicerar samordning. Verkets arbetsuppgifter är starkt beroende av vad som händer i omvärlden vilket påverkar hur många människor som strömmar in och ut i Sverige. Verksamhetsvolymerna varierar dessutom kraftigt vilket kräver flexibilitet och särskilda krav på verkets styrformer (Statskontoret 2004:20:11). Exempelvis är det viktigt att det existerar befintliga strukturer för samordning med potentiellt berörda parter som kan aktiveras om behovet finns.

Ett annat särdrag för myndigheten är att verket i stor utsträckning ansvarar för ett politisk känsligt område. Det är många som tycker något om hur många invandrare som ska tas in i Sverige. Det är också känsligt i informationsmening. Både inom och utanför Sverige bör det vara bedömningar av olika länders situationer samstämma med regering och övrig statsledning. Myndigheten ansvarar vidare för uppgifter som medför betydande konsekvenser för de personer som söker sig till verket vilket innebär att det är särskilt viktigt att uppdraget utförs med stor noggrannhet och expertis. Migrationsverket måste behålla en självständig profil i både den praktiska verksamheten och myndighetsutövningen. På grund av detta ställs krav på en god dialog mellan verket och regeringen (Statskontoret 2004:20:12).

4.2.2 Samordna lagom

På frågan om vad som är det svåraste med samordning svarar stabschefen att det handlar om att samordna lagom. Flera av de personer vi talat med på Migrationsverket poängterar att samordningen tar mycket tid och resurser i anspråk. Det blir många möten att gå på, fler PM och andra rapporter och utvärderingsdokument att skriva. Vidare måste man avsätta personal som kan vara ansvariga för samordningen, gå på möten och skriva rapporter. Avvägningen mellan specialisering och samordning märks då Migrationsverket hela tiden måste göra avkall på andra mål eller uppgifter inom verksamheten till förmån för samordning. För att samordningen ska bli effektiv och nå sitt syfte menar stabschefen att det gäller att prioritera rätt och hitta en balans att samordna tillräckligt.

I diskussionen kring hur man ska balansera specialisering och samordning framhäver stabschefen att samordning måste vara praktiskt och hanterbart och ha ett självändamål. Verksamheten måste alltså kunna fungera praktiskt så att samordningen inte överdrivs och kanske leder till ineffektivitet och ett onödigt resursslösande. Flera av de intervjuade på verket menar att det finns risk att inget reellt kommer ur samordningsprocessen, att man bara sitter i möten utan att man kan gå till handling eller beslut. Risken för glapp mellan ord och handling ökar om man samordnar för mycket. Man ska inte samordna för samordningens skull, menar stabschefen, framför allt inte när samordning är direkt onödigt, t ex då det inte finns verksamhetsmässiga samband utan endast finns gemensamma mål. Man måste fråga sig varför samordning ska ske i en specifik fråga så att man inte ”samverkar sönder verksamheten”, som hon uttrycker det. Verkets grundambition – en snabb och friktionsfri (asyl)process – måste ligga till grund för vad och hur

man ska samordna för att nå målet. Samordning är en del i detta men kanske inte allt.

4.2.3 Svårt att samordna en process där aktörerna har olika starka incitament

Intervjuerna med personal från Migrationsverket kretsade vid flera tillfällen kring problem med ansvarsfördelning då man ska samordna en process horisontellt. Intervjupersonerna framhäver att det är svårt att arbeta för samordning i en process som innefattar aktörerna med olika starka incitament till samarbete. Detta dilemma är högst relevant för Migrationsverket då verket är starkt beroende av fungerande samarbete mellan berörda instanser för att kunna nå sina uppsatta mål.

Att Migrationsverkets kärnprocesser inbegriper ett stort antal övriga instanser samtidigt som de äger och kan påverka endast en begränsad del av dessa processer, uppfattas av samtliga intervjupersoner som problematiskt. Migrationsverket har exempelvis krav på sig att korta ner handläggningstiderna i asylprocessen vilka beräknas utifrån både tiden för ärendet hos Migrationsverket och den tid ärendet tar hos bl a Migrationsdomstolen och Polisen. Här har man små möjligheter att påverka processen i de delar som ligger utanför verksamheten samtidigt som kostnaden fortfarande ligger på Migrationsverket. Detta kan innebära problem då de berörda instanserna inte har samma incitament och prioriteringsordning för det ärende som ingår i Migrationsverkets huvudprocess. En synpunkt som läggs fram är att en myndighet i första hand fokuserar på sin kärnverksamhet vilken utgörs av det som tydligast leder till att deras mål och åtaganden blir uppfyllda. Även om man är positivt inställd till samordning har man helt enkelt starkare incitament att samordna processer och samarbete kring de frågor som gynnar den egna verksamhetens mål på ett tydligt sätt. Det finns därmed en betydande risk att de ärenden som inte är lika starkt knutna till organisationens huvuduppgifter blir lägre prioriterade i tider med knappa resurser. Stabschefen påpekade att det inte alltid är optimalt att den instans som har störst intresse och incitament att samarbete också är den som ansvarar för samordningen i processen. Om ansvaret låg på den instans som har minst intresse och incitament till att processen samordnas, kanske resultatet skulle bli mer framgångsrikt.

Så länge det inte finns någon tydlig vinst för de inblandade organisationerna kommer samordning också att vara problematiskt. Att ansvarsfördelningen är otydlig bidrar till mindre helhetstänkande och större friktioner i processen vilket påverkar medborgare och brukare. Detta utgör ett betydande problem då samordning är beroende av att de prioriteringar som görs uppifrån ur ett helhetsperspektiv också följs genom verksamheten och dess tillhörande processer. Att tycka att samordning är något bra och nödvändigt behöver inte betyda att samordningen fungerar smidigt, menar personerna vi talat med. En av dem beskriver problemen med samordning som en kamp mellan många olika krafter och viljor som ska försöka styras mot enhetlighet. Även om alla är positivt inställda till samordning kan det bli problem då många också vill se samordningen utformas utifrån deras egna villkor. Effektiv och fungerande samordning kräver

gemensamt fokus och tydliga ansvarsroller. Man måste vara klar över vad syftet är, vem som är ansvarig för vad och se till att de gemensamt uppsatta målen också eftersträvas inom alla olika delar av processen. Detta kan innebära att de gemensamma prioriteringarna inte stämmer överens med de egna, men man måste hela tiden ha i bakhuvudet att det är det gemensamma målet man arbetar mot och då krävs det att man kan acceptera läget och dessutom vara inställd på att göra omprioriteringar. Stabschefen påpekar att lyckad samordning i detta fall vilar på att man omger sig med kompetenta människor som man har förtroende för. Det går inte att kontrollera allt och för att samordningen ska kunna fungera måste man kunna lita till att andra drar sitt strå till stacken.

4.2.4 Strukturer som försvårar samordning

När vi talar med personerna från Migrationsverket kommer det tidigt fram att ett av grundproblemen till svårigheten att samordna har att göra med den omgivande strukturen. Några uttrycker det som att de saknar de rätta verktygen att samordna. Dessa verktyg grundar sig framför allt i Regeringskansliets struktur i form av de sektorsindelade departementen samt styrningen med alltför detaljerade regleringsbrev. Även de självständiga myndigheterna innebär problem med samordning då Migrationsverket inte råder över andra myndigheter och därmed inte kan säkerställa att samordning sker så som de önskar. Detta gäller även samordning med kommuner då den kommunala självstyrelsen försvårar samordning enligt Migrationsverket.

De intervjuade på Migrationsverket poängterar att en svårighet, ja nästan en motsättning, för deras horisontell-interna samordning grundar sig i dualismen och de självständiga myndigheterna. Dels innebär Migrationsverkets uppdrag att verksamheten har processer och verksamhetsmässiga samband med andra myndigheter vilket gör samordning till en nödvändighet. Dels innebär myndigheters självständighet att verket inte kan bestämma eller råda över andra myndigheter i dessa samordningsfrågor. De intervjuade på Migrationsverket påtalar gång på gång svårigheten att få andra att göra som de vill i olika processfrågor när det finns olika incitament. Förr hade Migrationsverket samordningsansvar gentemot andra myndigheter i olika processfrågor eftersom de då var en central utlandsmyndighet. Någon, i detta fall Migrationsverket, skulle ha det övergripande ansvaret för att försäkra att samordningen genomfördes på ett sätt som gynnade processen i sin helhet. De skulle alltså se till att berörda myndigheter samordnade sin verksamhet i enlighet med t ex asylprocessen. Strukturen med självständiga myndigheter innebär problem eftersom självständigheten gjorde att Migrationsverket inte hade befogenheter att tvinga någon myndighet att samordna så som processen krävde. Migrationsverket kunde alltså inte garantera samordningen. Numera har Migrationsverkets ansvar tonats ned och idag ska de snarare verka för samordning mellan berörda parter. Dock innebär myndigheternas självständighet fortfarande svårigheter i ansvarsfördelningen vid samordning. Däremot verkar det inte som intervjupersonerna tycker att man ska gå ifrån systemet med självständiga

myndigheter. Det finns ett värde i att myndigheterna är fria från politikernas inblandning för att garantera att verksamheter fungerar utan att en enskild minister griper in och ändrar på dess uppdrag. En av de intervjuade tar upp exemplet Danmark där ministerstyret gör att politikerna kan styra samordningen genom att t ex besluta att alla ska arbeta och fokusera extra mycket i någon specifik fråga. Samordning blir här en politisk fråga som handlar om hur mycket autonomi man ska ge till förvaltningen.

Den omgivande strukturen med självständiga kommuner försvårar den vertikalexterna samordningen när Migrationsverket ska samordna med kommuner och landsting. Migrationsverkets behov av samordning med kommuner och landsting är stora eftersom det handlar om att säkerställa att de asylsökande får tillgång till skola, vård och boende. Så länge den asylsökande väntar på besked om asyl är det Migrationsverket som har ansvar och betalar för personen även om ärendet för tillfället ligger vid någon annan instans, till exempel kommunen. Stabschefen understryker svårigheten att samordna med kommuner eftersom det handlar om samordning mellan statlig och kommunal nivå. Migrationsverket saknar medel att utöva påtryckningar mot kommunerna då kommunerna endast kan styras utifrån lagar, inte att någon statlig instans säger vad kommunen ska göra. Just kommunsamordningen blir särskilt svår då varje kommun t ex styrs av olika politisk majoritet, prioriterar olika frågor eller har olika policies. Stabschefen menar att självständigheten leder till att kommuner är som enskilda myndigheter vilket gör att Migrationsverket inte kan samordna på liknande sätt gentemot alla kommuner. Hon framhåller vikten av att föra dialog med kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och att samverka både i toppen och i den operativa nivån för att kunna sända samma signaler till alla kommuner.

Intervjupersonerna menar att ett av grundproblemen för Migrationsverkets horisontell-interna samordning kommer uppifrån och utgörs av den sektorsindelade departementsstrukturen. Stabschefen räknade till att Migrationsverkets omfattande verksamhet berör åtta olika departement vilket innebär att flera av de myndigheter som verket ska samordna med styrs av andra departement än Migrationsverkets Justitiedepartementet.

Likaså ingår styrningen in denna samordningsförsvårande struktur. Intervjupersonerna menar att regleringsbrevet är det dominerande styrdokumentet och att verksamheten blir låst vid det eftersom det innehåller många detaljerade mål och resultatkrav. Även om det innehåller uppmaningar till samordning och processsätt är det svårt att tillgodose dessa eftersom de specialiserade strukturerna sätter hinder i vägen. I regleringsbrevet saknas verktyg för samordning, eftersom de t ex inte anger ansvars- och resursfördelning, vilket gör att samordningen sällan når konkreta resultat. Då ingen är ansvarig vid horisontell samordning finns ingen som har mandat eller resurser att besluta om praxis eller ta till praktiska åtgärder eftersom det kan strida mot regleringsbrevet. De samarbetande myndigheterna kan inte heller ta gemensamma beslut utan frågorna måste istället lyftas upp till departementsnivå för att besluten ska tas där för att sedan kunna skrivas in i nästa års regleringsbrev.

Stabschefen framhåller dock att det sker ett pågående arbete inom Regeringskansliet med att reformera regleringsbrev i syfte att effektivisera resursfördelningen inom staten och att förbättra samordningen. Genom att i regleringsbrev ge olika myndigheter samma uppgifter kan den frivilliga samverkan mellan myndigheter underlättas. Ett exempel på detta är projektet med SAMSYN (se ovan). Det kommer både Polisen och Migrationsverket ha som mål att korta asylprocessen vilket innebär bättre förutsättningar för likvärdiga incitament att samordna för båda myndigheterna. Stabschefen tror att likriktningen av vissa delar av regleringsbrevet kan vara en delösning på samordningssvårigheter mellan självständiga myndigheter som styrs av sektorsindelade departement. Reformerna kanske inte kommer leda till bättre resursutnyttjande för den enskilda myndigheten men de kan effektivisera resurserna i ett helhetsperspektiv och gagna en bättre process i slutändan.

Vid intervjun i Norrköping påtalar vi att processstyrning syns alltmer som ett komplement till mål- och resultatstyrningen och frågar intervjupersonerna vad de anser om detta. ”Mycket snack och lite verkstad” är ett svar vi får. De påpekar återigen att verktygen att arbeta enligt processsynsättet saknas på grund av självständiga myndigheter, sektorsindelning och detaljerade regleringsbrev. De nämner att det finns inslag av processsynsätt i Migrationsverkets vision, att verket ska vara en servicemyndighet och underlätta för människor genom en friktionsfri asylprocess. Detta kräver naturligtvis samordning med berörda instanser vilket inte kan tillgodoses fullt ut så länge strukturerna är som de är.

5 Avslutande diskussion

Migrationsverket säger att samordningen kan vara problematisk och att detta förstärks då det är ett viktigt inslag i deras verksamhet. De problem som tas upp kring samordning på Migrationsverket stämmer ofta överens med vad forskare och utredare har sagt om problematiken. Problem som svårigheter att samordna med organisationer som har andra incitament, oklar ansvarsfördelning, risk för ineffektivitet vid överflödigt samordning samt specialiserade strukturer ingår alla i problematiken kring samordning, både för Migrationsverket och i allmänhet. Även det grundläggande problemet med balansen mellan specialisering och samordning är svåravvägt för Migrationsverket. Vi ser två parallella ståndpunkter i deras resonemang kring samordning vilka vi tror grundar sig i två olika slags problem med samordning. Dessa problem tror vi bäst sammanfattar problematiken med samordning. Det ena problemet utgår från att verket menar att det samordnas för mycket, det andra problemet kan kopplas till att det i andra sammanhang samordnas för lite.

Det första problemet speglar problematiken kring att en alltför stark betoning på samordning kan leda till negativa effekter. I en tid av allt större samordningsfokus finns risk att inte se skillnad på nödvändig och onödig samordning. Bara för att samordning kan leda till goda effekter betyder inte det att det alltid är önskvärt. Samordning behöver diskuteras och värderas från situation till situation. Det finns en fara i att förbehållslöst ta till sig samordning i koppling till den grad som det positivt framställs idag. Flera risker med en alltför stark betoning finns: att det startas onödiga samarbetsorgan, att det hålls många möten när verksamheten egentligen kunnat riktas mot något annat eller att man endast diskuterar istället för att handla i praktiken. Den allvarligaste effekten av en alltför stark betoning på samordning är dock att förvaltningen blir väl homogeniserad och likriktad. Vad händer om alla jobbar mot samma mål och inte ser värdet av oliktankande och motsättningar inom förvaltningen? Risken är att organisationer missar målet när de gemensamma samordningsmålen blir alltför betonade i förhållande till kärnverksamheten. Då en stark betoning på specialisering leder till oönskad fragmentering leder en stark betoning på samordning till en oönskad homogenisering.

Det andra problemet, att det samordnas för lite, tror vi grundar sig i omgivande strukturer som försvårar samordning. I en specialiserad kontext blir horisontell samordning svårt eftersom alla fokuserar på den egna verksamheten. De sektorsöverskridande processernas värde kan inte tas till vara när myndigheters horisontella samordning inte kan tillgodoses. Detta blir nästan paradoxalt när vi begrundar orsakerna till dagens ökade samordningsbetoning; viljan att samordna mer grundar sig i att förvaltningen är alltför specialiserad. Problemen med fragmentering vill man åtgärda med samordning men då de

rådande strukturerna är specialiserade försvåras samordning. I Sverige utgör de specialiserade strukturerna ett extra stort problem med horisontell samordning eftersom de verkar svåra, i vissa fall näst intill omöjliga, att förändra.

Den dualistiska strukturen är en politisk fråga som har lång tradition och försvaras av många vilket gör att förvaltningen antagligen måste leva med att myndigheterna är självständiga. Den sektoriserade departements- och myndighetsstrukturen finns där på grund av att man måste välja en specialiseringsprincip för förvaltningen. Även detta innebär avvägningar då man måste bestämma om man ska dela in verksamheter enligt t ex processer eller geografisk princip. Detta kan till skillnad från dualismen vara något som pendlar mellan olika tider men en förändring tar tid och kräver uppoffringar. Den specialiserade strukturen är fortfarande stark. Frågan om prestationsinriktad styrning, då framför allt mål- och resultatstyrning, är förmodligen den struktur som är mest föränderlig. Tendenserna mot mer processinriktad styrning är i vissa fall tydliga. Däremot grundar sig styrningen i både dualismen och sektorsindelningen vilket kan försvåra reformer.

Innebär dessa försvårande strukturer att horisontell-intern samordning är utdömt i Sverige? Nej, tror vi. Det finns trots allt även samordningsfrämjande strukturer. De specialiserade strukturerna utgör antagligen inte en direkt motsättning till samordning utan det handlar fortfarande om att kunna balansera specialisering och samordning på ett bra sätt. Genom att lyfta upp faktorer som tillit eller informella kontakter kanske samordningen kan underlättas. Inom ramen för de specialiserade strukturerna kan man utveckla mekanismer som fungerar som smörjmedel för samordning. Till exempel kanske synkroniserade regleringsbrev och ett mer utbredd processsätt i fler organisationer kan underlätta samordningen mellan sektoriserade självständiga myndigheter.

Även om man kan underlätta samordning finns ingen slutgiltig lösning på problemet med balansen mellan specialisering och samordning. Då vi lever i en föränderlig värld kommer olika avvägningar göras i olika tider. Problemen med samordning kommer förmodligen alltid finnas kvar även om de kan ändras något om balansen mellan specialisering och samordning ändras. Det kan t ex bero på internationella influenser, strukturella förändringar eller vilka värden som premieras från politiskt håll.

Den här uppsatsen har haft en bred ansats i syfte att fånga den övergripande problematiken kring samordning. Nästa steg blir att fördjupa sig i någon del av problematiken för att grundligare utröna hur man kan förbättra samordningens förutsättningar och funktionssätt.

6 Referenser

- Christensen, Tom - Laegreid, Per - Roness, Paul G. - Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per, 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review*. Volym 66. Nummer 6. Sida 1059-1066.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per, 2008. "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case" *Public organization review*. Volym 8. Nummer 2. Sida 97-116.
- Ds 2006:15 *Intern styrning och kontroll i staten*.
- Ekonomistyrningsverket 2004. "Med processorientering hamnar medborgarnytan i fokus" *ESV-nytt*. Nummer 3. Sida 10-11.
- Jacobsson, Bengt – Sundström, Göran, 2007. "Governing State Agencies Transformation in the Swedish Administrative Model". *Scores rapportserie*. 2007:5.
- Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR) 2004. *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Peters, Guy B., 2005. *Concepts and theories of horizontal coordination*. Pittsburgh: Pittsburgh University.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd ed.
- Premfors, Rune m.fl., 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Statskontoret 2004:20, *Tydligare styrning av Migrationsverket*.
- Statskontoret 2002:7 *En sammanhållen elektronisk förvaltning*.
- SOU 2007:75 *Att styra staten*.
- Verhoest, Koen, Bouckaert, Gert, Peters Guy B., 2007, "Janus-faced reorganization – specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005". *International Review of Administrative Science*. Volym 73. Nummer 3. Sida 325-348.

Källor från Internet

Ekonomistyrningsverkets hemsida: www.esv.se

Mål- och resultatstyrning:

<http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/malochresultatstyrning.4.1faf3f4fcea3ced188000245.html>

Processtyrning:

<http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/processtyrning.4.1faf3f4fcea3ced188000257.html>

Regeringens hemsida: www.regeringen.se

Finansdepartementet pressmeddelande 31 maj 2007. *Ökad samverkan ska förbättra statlig service.* <http://regeringen.se/sb/d/8990/a/83315>

Muntliga källor

Fredrik Beijer, särskild rådgivare till generaldirektören. Den 3/12-08 på Migrationsverkets kontor i Malmö.

Den 12/12-08 intervjuade vi flera personer under mer diskussionsliknande former på Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping. Medverkande var:

Ewa Lindström, stabschef

Krister Nilsson, omvärldsanalytiker och prognosmakare

Kjell Ekfeldt, planeringsexpert

Helena Åkerman, riskmanager