

# Central eller Lokal?

Regeringens argument för centralisering och decentralisering inom  
svensk förvaltning sedan 1950-talet

Emilie Eriksson  
Sofia Sörensen

# Abstract

Offentliga verksamheter genomgår ständigt olika typer av omorganisationer. Sedan 1950-talet har Sveriges förvaltning präglats av omväxlande mer centraliserad styrelseform eller mer decentraliserad styrelseform. Uppsatsen syftar till att undersöka hur regeringar, genom tiderna, argumenterat för omorganisationer av offentliga verksamheter. Förvaltningen är av en särskild karaktär och skall ta hänsyn till både demokrati- och ekonomivärden. Uppsatsen belyser de värden som i olika tider har prioriterats i argumentationen.

Utifrån teorier om organisationsförändringar och Sveriges olikartade ekonomiska förutsättningar har vi gjort en argumentationsanalys där vi utgått från budgetpropositioner samt Statens offentliga utredningar. Vi har funnit att argumenten ofta inte har någon speciell betydelse för den specifika organisationsförändringen utan är av rent politisk, legitimitetsskapande karaktär. De ekonomiska förutsättningarna tycks spela en roll i vissa sammanhang men är inte avgörande för organisationsformen. Istället tycks medborgarnas preferenser vara av stor vikt.

*Nyckelord:* Centralisering, Decentralisering, Omorganisation, Ekonomivärden, Demokrativärden.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och förbryllande problem.....	1
1.2	Tillvägagångssätt och material.....	2
1.3	Avgränsningar .....	3
1.4	Centrala begrepp .....	4
<b>2</b>	<b>Essentiella värden i förvaltningen</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Teoretiskt ramverk</b> .....	<b>7</b>
3.1	Det instrumentella perspektivet.....	7
3.2	Rationell modern organisation .....	8
<b>4</b>	<b>Vågor av organisationsformer</b> .....	<b>10</b>
4.1	1950-talet Organisationsformen blir en fråga .....	10
4.2	1960-talet Organisationsfrågan i skymundan.....	12
4.3	1970-talet Revolt mot centralism & byråkrati.....	13
4.4	1980-talet Decentraliseringens år fortsätter .....	14
4.5	1990-talet Ekonomisk kris - effektivitetskrav .....	16
4.6	2000-talet Återgång till centralism?.....	18
<b>5</b>	<b>Avslutande diskussion</b> .....	<b>20</b>
5.1	Regeringens argument – tolkning & förtydligande.....	20
5.2	Sammanfattande slutsats .....	24
5.3	Vidare forskning.....	24
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>25</b>

# 1 Inledning

Offentliga verksamheter strävar hela tiden efter att vara så effektiva och högpresterande som möjligt. Reformerna är därför ständigt aktuella och åsikterna skiljer sig om hur den offentliga verksamheten skall organiseras. Det talas till och med om att det går trender inom organisationsförändringar. Den viktigaste distinktionen i denna diskussion är den mellan att upprätthålla demokrativärdena samtidigt som effektivitet i den offentliga förvaltningen är eftersträvansvärt. Till sin karaktär är offentliga verksamheter multifunktionella vilket gör att de har en mängd olika värden och intressen att ta hänsyn till, av vilka vissa är motstridiga.

Man kan fråga sig varför det sker så många omorganisationer i den offentliga förvaltningen? Vi hade problem med att förstå vilka syften dessa omorganisationer har och vilka motiv regeringen grundat dem på. De värden som staten skall ta hänsyn till kan tyckas vara tydliga och välkända även om de är komplexa, därför borde den offentliga förvaltningen vara utformad på ett sätt som bäst uppfyller dessa värden. Eftersom vi haft socialdemokratisk regering under lång tid, nära oavbrutet, borde partiets syn på vad som är den bästa organisationsformen stå klart för dem. Så verkar dock inte vara fallet. Omorganisationerna verkar därför inte bero på olika politiska ståndpunkter om vad som är den bästa formen för att leva upp till medborgarnas behov, krav och rättigheter. Problemet finns någon annanstans, frågan är dock var. Kanske står svaret att finna i att det råder en instabil balans mellan olika hänsyn och spänningar i och mellan offentliga organisationer, samtidigt som det finns många olika värden att beakta och väga mot varandra.

## 1.1 Syfte och förbryllande problem

Syftet med uppsatsen är att utifrån ovanstående problematik och nedanstående frågor utreda om det är möjligt att dra några slutsatser angående statliga motiveringar för omorganiseringar. Vidare är syftet att undersöka huruvida staten motiverar omorganiseringar annorlunda när det gäller att decentralisera eller att centralisera offentlig verksamhet. Vår förförståelse är att det mycket väl är möjligt att motiven för dessa två typer av större reformer är likartade då myndigheten är i behov av att förändras för att kunna tillgodose medborgarnas högt ställda krav på effektivitet och professionalism. Vi vill också undersöka om det går att finna några samband mellan motiveringarna för omorganiseringarna och den ekonomiska kontexten vari de skapas. Teorierna om omorganisering och organisationsförändringar är många och vår förförståelse grundar sig i olika

teorier om hur och varför organisationsförändringar äger rum samt på vilka grunder detta sker. Syftet med att tolka politiska budskap såsom vi gör är, liksom det ofta är vid tolkning av politiska budskap, att undersöka om motiveringarna är konsistenta, logiska och relevanta (Vedung, 1977: 24). Våra frågeställningar är följande:

- Hur har regeringen motiverat och argumenterat för centralisering och decentralisering i offentlig verksamhet i Sverige?
- Vilka perioder av centralisering/decentralisering kan man se i Sveriges förvaltning och vilka värden har dessa präglats av?
- Finns det trender inom den statliga förvaltningen i Sverige och vilka framtidsutsikter skulle i så fall finnas inom organisationsförändringar den närmaste tiden?

## 1.2 Tillvägagångssätt och material

Vi ämnar göra en argumentationsanalys på en relativt hög abstraktionsnivå som vi kopplar till konkreta exempel. Vi har främst utgått från primärkällor såsom Statens offentliga utredningar och propositioner samt annat tryckt material. Vi är medvetna om att ett sådant material kan ha bakomliggande politiska ståndpunkter och möjligtvis ge en snedvriden bild av den politiska verkligheten. Detta är dock inte relevant eftersom själva syftet med undersökningen är att kunna säga något om just politiska motiveringar.

En argumentationsanalys kan utformas på flera olika sätt och ha flera olika syften. Den här uppsatsen inriktar sig särskilt på att undersöka de argument för större omorganiseringar regeringen framfört, samt på vilket sätt de anförda argumenten lever upp till normerna på området (Bergström, Boréus, 2005: 91).

Vidare kommer vi att använda oss av Evert Vedungs metoder för att tolka, ordna och pröva politiska budskap. Det är inte alltid nödvändigt eller intressant att kronologiskt visa upp anförda skäl för eller emot en ståndpunkt, eller i detta fall, för eller emot en organisationsförändring eller organisationsform (Vedung, 1977: 36). Eftersom vi endast har för avsikt att tolka en avsändare (regeringen och dess formella dokument) anser vi dock att det inte underminerar analysen med en kronologisk följd, utan att detta snarare styrker och förtydligar uppsatsen. Genom systematiskt arbete och sammankoppling med teoretiska beskrivningar kommer vi att försöka ta fram de viktigaste argumenten regeringen grundat sina organisationsbeslut på de senaste 50 åren. Vid en studie av politiska budskap måste man beakta att det som sägs eventuellt inte betyder samma sak för alla som tolkar budskapet eller yttrar sig (Vedung, 1977: 11). Det återstår då att ta ställning

till vilken utgångspunkt för tolkning som är rimlig i det aktuella fallet. Vilka budskap som skall tolkas i en sådan här typ av analys finns det inga klara regler för, vi begränsar oss i den mån det fortfarande går att säga något om det vi undersöker och vi är medvetna om att även vi troligtvis gör vissa omedvetna tolkningar (Vedung, 1977: 24). I uppsatsen ämnar vi göra en ren bokstavstolkning, eller objektiv tolkning som det också kallas. Vi använder det som faktiskt står skrivet i offentliga dokument från år 1950 till år 2005 samt annat tryck som genom undersökningen visat sig ha särskild relevans på området. Vi menar att det inte är rimligt att göra en tolkning av argumenten utan att ta hänsyn till kontexten vari motiveringarna ingår. Enligt Evert Vedung är det rimligt att använda sig av en sådan typ av tolkning på vårt valda material. Han skriver bland annat:

*... såvitt jag kan se [är det, författarnas tillägg] alldeles i sin ordning, att en politisk idéanalytiker väljer att tolka ett partipolitiskt program, [...], ett utredningsbetänkande eller inlägg i en parlamentsdiskussion efter bokstaven (Vedung, 1977: 24).*

Vi är medvetna om att tolkningsmetoden kan ge upphov till mångtydighet, vilket vi till viss del löser med hjälp av att den i vissa fall kompletteras med och jämförs med beskrivningarna av *decentralisering* samt *centralisering* och begreppens koppling till *ekonomiska* och *demokratiska värden*. Meningen är att fastställa vad som enligt budgetpropositionerna motiverar omorganisationer enligt dess politiska språkbruk, och om dessa motiveringar är rimliga.

Vi skall göra ett försök att säga något om vilka faktorer som kan förklara de ständiga omorganisationerna och eventuellt belysa ytterligare förklaringsfaktorer.

### 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen har begränsats för att svara mot den tidsaspekt som avsatts för uppsatsens omfattning. Vi har inte några avsikter att tala om huruvida regeringens olika motiv är önskvärda eller mindre önskvärda, om de olika implementeringsfaserna lyckats eller inte eller huruvida en form av statlig organisering är bättre än någon annan. Vidare har uppsatsen begränsats i den meningen att vi utgått från material som är offentligt tryck, ingen typ av tolkning av diskursen har utförts. Vidare har vi inte heller undersökt huruvida regeringen lyckats med målet att genom sin organisering av offentlig verksamhet uppfyllt sina åtaganden gentemot medborgarna bättre än innan omorganisationen. Uppsatsen är även oberoende av vilket eller vilka partier som suttit vid regeringsmakten eftersom socialdemokraterna nästan uteslutande fått bilda regering under perioden som undersöks. Det kan dock antas att det finns ett viktigt samband mellan politisk organisering och innehållet i den offentliga politiken (Christensen m.fl, 2005: 19). Vårt förhållningssätt är att det naturligtvis finns

många olika aspekter som inverkar på hur en organisation beter sig och därmed på hur en organisation förändras. Formella regelverk, omgivningsdeterministiska hänsyn och interna- och kulturella traditioner påverkar varandra (Christensen m.fl. 2005: 20). Uppsatsens omfattning är dock för snäv för att uttala sig om några eventuella skillnader mellan regeringsbildningarna, och med tanke på det ensidiga maktinnehavet samt det valda materialet i den kontext vari den ingår finner vi att förhållningssättet vi valt är en rimlig utgångspunkt.

I uppsatsens analysredskap har endast generella argument som berör förvaltningen till sin helhet tagits upp. Detta eftersom vi vill minska risken för ett skevt urval och inte bli beroende av enstaka exempel.

## 1.4 Centrala begrepp

Nedan följer de begrepp som vi anser är viktiga att definiera i vår uppsats. Dessa är viktiga för att kravet på intersubjektivitet skall anses vara uppfyllt i undersökningen (Esaiasson m.fl, 2006:23).

***Decentralisering:*** Termen decentralisering är ett närapå tomt begrepp i sig självt. Det är istället en kamouflagebenämning för olika politiska och organisatoriska strategier (Montin, Elander, 1995: 31). Det kan innebära olika former för att flytta ner beslutande på en lägre nivå än en centralt (Pierre, 2001: 107). Försöket här är att framställa det gemensamma som forskarna tycks vara eniga om i sina skilda definitioner. Jon Pierre skriver i boken *Politik som organisation* att nedanstående är en definition som återkommer med små variationer, det är även följande definition som vi valt att använda i uppsatsen:

*...decentralisering flyttar således besluts- och handlingsbefogenheter från högre till lägre nivåer i en organisation... (Pierre, 2001: 107).*

Den kanske mest kända reformen är en uppdelning av organisationen i mer överblickbara enheter. En decentraliserad styrform kan därmed sägas ha en platt struktur, där verksamheten har flera positioner och underenheter på samma nivå inom myndigheten (Christensen m.fl. 2005: 36).

***Centralisering:*** I motsats till decentralisering har vi valt att beskriva centralisering som att flytta besluts- och handlingsbefogenheter från lägre nivåer till högre i en organisation.

Besluten förväntas sedan att följas på lägre nivåer inom verksamheten. Dagens politiska språk använder ord som ”lika standard” och ”rättighetslagstiftning” för att visa på motsatsen till decentralisering, vi har dock även valt ovan nämnda definition för att klargöra skillnaden mellan dessa två begrepp (Pierre, 2001: 105, 106).

Utan en vidare förståelse av dessa båda begrepp och dess påverkan på individer och organisering faller en viktig del av förståelsen av uppsatsen bort.

**Offentliga verksamheter:** Vi har valt att definiera offentliga verksamheter som;

*en organisation med folkvald ledning, som **inte** bedriver sin verksamhet på en ekonomisk marknad med fri konkurrens och som är multifunktionell till sin karaktär (Christensen m.fl, 2005: 13 -14.).*

Vi menar också att offentliga verksamheter är de samhällsfunktioner som fått sin legitimering av staten. De enskilda verksamheterna är dessutom en del av rättssubjektet "staten" och inte egna juridiska personer. Verksamheterna står också utanför möjligheten att själva äga förmögenhet eller uppträda inför domstol. Staten gör det i dess ställe. Deras verksamhet grundas på författningar och det är regeringen som ser till att dessa verksamheter har lagstadgade möjligheter att utöva sina uppgifter (Premfors m.fl, 2003: 163, 164; Weber, 1985: 183). I Sverige innefattas staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn i de offentliga verksamheterna (Häggroth, 1991: 11).

**Omorganisation:** Enligt vår utgångspunkt och det språkbruk vi valt att använda i denna uppsats menar vi, när vi skriver eller talar om större omorganisation, att en offentlig verksamhet eller den statliga organiseringen i stort, gått från att vara centralt styrd till att vara mer decentraliserad eller tvärt om.



## 2 Essentiella värden i förvaltningen

Hur den offentliga förvaltningen skall utformas och bedrivs är en komplex fråga. Det finns ingen samlad uppsättning normer som blivit nedtecknade i ett enda dokument, istället måste dessa hänsyn och värden konstrueras från många olika källor. Lennart Lundquist har dock i sin bok *Demokratins väktare* problematiserat och diskuterat värden i den offentliga förvaltningen på ett sammanfattande sätt. Svårigheten är den, att värdena inte heller uppfattas som en gång för alltid givna utan kan förändras beroende på olika omständigheter under historiens gång. Att vara medveten om dessa olika värden är av högsta vikt för att förvaltningen skall kunna utföra sina uppgifter. Dessa värden måste ständigt förklaras, förstås, förankras och utvecklas (1998: 55, 56). Utgångspunkten i denna framställning är uppfattningen om att det offentliga bör ha en särställning som är tydligt skild från det privata. Medborgarna har särskilda rättigheter och skyldigheter gentemot staten som de inte har gentemot det privata (Lundquist, 1998: 9). Staten har därmed särskilda skyldigheter gentemot medborgarna som kan sammanfattas i definitionen av "vårt offentliga etos", där staten förutsätts svara för rättvisa och det gemensamma goda. Detta skall uppfyllas, och den statliga tjänstemannen anses ha en särskilt viktig och legitimitetsskapande roll i detta (Lundquist, 1998: 9, 20, 70). Vårt offentliga etos innefattar de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras, och kan sägas ha två otvetydiga huvudkategorier att tillämpa på den offentliga verksamheten; ekonomivärden och demokrativärden. I sin tur kan dessa sägas innehålla värden och delvärden (Lundquist, 1998: 62).

I varje beslut som fattas inom den offentliga verksamheten bör demokrati- och ekonomivärdena beaktas samtidigt. Demokrativärdena innebär att det offentliga skall tillgodose kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken. Ekonomivärdena innebär att hänsyn skall tas till funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist, 1998: 63). Utan hänsyn till dessa båda kategorier av värden kan, enligt Lundquist, den offentliga verksamheten urholkas eftersom dess legitimitet därmed kan ifrågasättas. Analysen i denna uppsats kommer belysa vilken diskussion som präglat den offentliga verksamhetens utformning sedan den tog fart och välfärdsstaten på allvar började byggas ut. Olika årtionden kommer eventuellt att präglas av motiveringar som betonar någon kategori av värdena.

Lennart Lundquist menar också att den offentliga verksamheten idag till stor del präglas av företagets hårda ekonomiska linje och att denna omsvängning från ett större hänsynstagande av demokrativärden inträffade i en tid med dåligt ekonomiskt utgångsläge (1998: 139). Den fortsatta analysen kommer förhoppningsvis att visa om detta stämmer eller inte.

## 3 Teoretiskt ramverk

Hur vi väljer att se på världen handlar om vilka ontologiska och epistemologiska antaganden vi gör. Vår utgångspunkt är att vi genom att empiriskt undersöka vår omvärld kan säga något om den, som är både relevant och ur mångas ögon intressant. Genom den metod vi valt är syftet att genom tolkning av materialet och sammankoppling med teorierna kunna åstadkomma en relevant studie på det statsvetenskapliga området.

Generellt kan omorganisationer förstås utifrån flera olika perspektiv; däribland det instrumentella perspektivet och antagandena om en rationell modern organisation. Vi kommer att utgå från begränsade delar av dessa perspektiv. Uppsatsen kommer att ta hänsyn till hur dessa perspektiv påverkar varandra, vilket är viktigt för att få en något bredare förståelse för bakgrunden till omorganisationerna (Christensen m.fl, 2005: 20). Att ha diskussionen om vårt offentliga etos och dess värden i bakhuvudet är en god idé för den som vill förstå nedanstående perspektiv ytterligare.

### 3.1 Det instrumentella perspektivet

Utifrån ett instrumentellt perspektiv är organisationsförändringar ytterst intressanta. Hur offentliga verksamheter är utformade, vad de har för uppgifter, vilken koppling de har till omvärlden samt förhållandet mellan individ och ledning är olika faktorer som alla spelar in vid organisations- och styrningsförändringar. Offentliga verksamheter kan ses som redskap för att effektivt åstadkomma beslut, åtgärder och tjänster för att i slutändan uppnå de mål som anses vara viktiga för samhället i stort. Förvaltningen har alltså i uppgift att främst utföra uppgifter som ligger i medborgarnas intresse och de värden som kan sägas höra dit (Christensen m.fl, 2005: 32; Røvik, 2000: 30).

Alla verksamheter har idag målsättningar som de strävar efter att uppnå och realisera. Detta tankesätt är till stor del anammat från den privata sektorn men finns inom alla verksamheter idag. Även om organisationer har denna ständiga strävan efter att nå de uppsatta målen, att ha en klar översikt över alla valmöjligheter och dess konsekvenser är detta något som sällan går att uppnå till fullo, istället brukar man säga att organisationer har en begränsad rationalitet. Detta eftersom målen ofta är otydliga och de problem som organisationer besitter ofta är väldigt komplexa, vilket stämmer särskilt bra överens med det offentligas åtaganden (Christensen m.fl, 2005: 35). Vidare är en annan viktig instrumentell

aspekt det faktum att ledningen bör ha möjlighet att politiskt och socialt kontrollera verksamheten och med den nödvändiga informationen möjligheten att göra rationella kalkyleringar. Det bör dock betonas att detta inte alltid är möjligt (Christensen m.fl, 2005: 33).

I den formella organisationsstrukturen sker specialisering och samordning inom organisationer i olika grader. Hur detta fungerar beror mycket på förhållandet mellan positioner och enheter inom organisationen men det beror även på förhållandet till andra organisationer och större enheter som organisationen är en del av (Christensen m.fl, 2005: 36).

Hur en organisation är strukturerad och ser på sin omgivning spelar alltså oerhört stor roll då man diskuterar reformer. Om en myndighet är centralt styrd eller av mer decentraliserad karaktär har därmed betydelse för hur en organisation är strukturerad och hur den behandlar sina ärenden (Christensen m.fl, 2005: 37ff, 155).

## 3.2 Rationell modern organisation

En stor modern multistandardorganisation som förvaltningen, behöver enligt teorin, en förändringsideologi för att kunna överleva. Även om förvaltningen har relativt stabila beteendemönster och resurser, anser vi att detta inte nödvändigtvis innebär att dess legitimitet är självklar. Den förändringsideologi som präglar organisationen innehåller normer och värderingar som tillsammans har till syfte att föra organisationen framåt. Vilka dessa normer och värderingar är och hur de fungerar har tidigare framställts. Förändringsideologin består av flera delar av vilka vissa är intressanta för vår undersökning (Rövik, 2000: 287).

Organisationens omgivning förändras ständigt. I detta fall innebär det att politiska ramar ändras, att medborgarnas preferenser skiftar samt att tekniken ständigt gör framsteg. Dessa förändringar inträffar kontinuerligt men också åt oförutsägbara håll; vilket gör att organisationen måste anpassa sig till omgivningen, som oftast har en snabbare förändringstakt. Detta gör att förvaltningen ständigt måste arbeta för att anpassa sig till yttre krav då förändringarna inte sker per automatik (Rövik, 2000: 287). Olika perioder av förvaltningens historia präglas av olika viktningar på olika värden. Förvaltningens överlevnadsinstinkt syftar inte, till skillnad från privata företag, efter att bli så ekonomiskt framgångsrika som möjligt, utan efter att legitimera sin verksamhet och sitt resursutnyttjande. Ekonomiska drivkrafter finns alltså i en offentlig organisations verksamhet eftersom deras resursutnyttjande trots allt behöver betraktas som effektivt för att den skall anses legitimt ur ett medborgarperspektiv. Sedan de ekonomiska incitamenten infördes tillsammans med resultatstyrningen på 1980-talet har dessutom offentliga organisationer alltmer börjat likna privata företag och förändringsideologin för en

modern rationell organisation är därför klart översättningsbar på det offentliga (Christensen m.fl, 2005:15, 22).

Föreställningen om att förändring är av stor vikt för en framgångsrik verksamhets legitimitet och därmed dess överlevnad är ledaren inom organisationen väl medveten om. Därför håller denne sig informerad om, och inför, nya strategier, trender samt ny teknik och nya arbetssätt. I och med detta uppfattas deras verksamhet som nytänkande, utvecklande och framgångsrik vilket i sin tur legitimerar dess verksamhet. Förvaltningens och dess olika enheter bär därför på starka förändringsideologiska behov liksom andra stora multistandardsorganisationer.

Vi vill med denna anförda teori försöka förstå om dessa behov kan vara en del av förklaringen bakom de förändringar som förvaltningen under de senaste 50 åren genomfört.

## 4 Vågor av organisationsformer

Utifrån de anförda teoriingångarna är det naturligt att analysera organisationsförändringar i sin kontext. Att tolka omorganiseringar utan att visa i vilket samhällsekonomiskt klimat de omges av är mindre intressant och ger en sämre helhetsbild. Det är naturligtvis så att ekonomiska förutsättningar i allra högsta grad påverkar det politiska systemet (Jönsson m.fl, 1997: 18). Det är viktigt att betona, att då vi diskuterar organisationsförändringar finns det svårigheter med att kunna säga något om entydiga former av centralisering eller decentralisering. Detta eftersom organisationsformer ofta inte är renodlade, utan i själva verket kan innebära båda formerna samtidigt (Christensen m.fl, 2005: 40).

### 4.1 1950-talet Organisationsformen blir en fråga

I början av årtiondet hade Sverige, liksom många andra länder, svårigheter att balansera samhällsekonomin (Prop.1951: 1, bilaga 1, s.1). I efterhand kan vi se att den dittillsvarande utbyggnaden av det offentliga bröts under den första halvan av 1950-talet med den lägsta omfattningen av nya statliga åtaganden under hela perioden mellan åren 1945-1995. Jämfört med senare undersökta årtionden var förvaltningen under 1950-talet relativt begränsad (Premfors m.fl, 2003: 57 ff.). Istället var det näringslivet som expanderade och gav sysselsättning (SOU 1997: 57, s. 45). Regeringen kunde då ägna sig åt att blicka inåt och utveckla statens verksamheter. Detta kan ha resulterat i att de talade om att centralisera budgetarbetet med en toppstyrd kärna som bestämde över fördelningen av pengar och hade tydligare översyn över inkomster och utgifter (SOU 1952: 45, s. 20). I slutet av 1950-talet hade arbetslösheten stigit något till, vad som då ansågs vara en hög arbetslöshet 3,3 %, detta samtidigt som produktionen stagnerade något (Prop.1959: 1, bilaga 1, s. 7).

Sveriges kommuner har många gånger varit föremål för och påverkade av centralisering och decentralisering. Ett tydligt exempel på centralisering under början av 1950-talet var en kommunindelingsreform, den så kallade Storkommunreformen. Denna innebar att antalet kommuner minskade från cirka 2500 till drygt 1000. En diskussion angående värdena demokrati och effektivitet uppstod där främst landsbygdsbefolkningen var missnöjd. Det främsta motivet för att genomföra reformen var att regeringen ville använda sammanslagningen som ett instrument för uppbyggnaden av välfärdsstaten (Jönsson m.fl, 1997: 19, 20; Häggroth, 1991: 72).

I slutet av 1950-talet skriver utredarna av *Författningsutredningen: II* att det var eftersträvansvärt att decentralisera beslutanderätten till underordnade myndigheter. Argumenten för just en decentralisering var under detta årtionde många. Regeringen menade att detta skulle leda till en något minskad börda för högre tjänstemän och betonade att tidigare decentraliseringar varit lyckade. Ytterligare argument som framfördes för decentralisering av beslutanderätten var att minska detaljavgöranden på hög nivå. Vidare ville regeringen rationalisera det administrativa arbetet och att befogenheterna att fatta ekonomiska beslut skulle flyttas längre ner i hierarkin (SOU 1958: 14, s. 22). Utredarna menade även att anledningen till den allra senaste tiden av centraliseringar varit att den centrala nivån velat kontrollera om genomförda reformer fått avsedd effekt. Nu skulle det vara möjligt att återgå till decentralisering igen (SOU 1958: 14, s. 15). Decentralisering av beslutanderätten motiverades med att Sverige hade välorganiserade centrala ämbetsverk och starka lokala förvaltningar (SOU 1958:14, s. 21). Förespråkare för decentralisering uppfattade under årtiondet denna organisationsform som viktig och eftersträvansvärd, detta främst för att regeringen inte skulle bli överbelastad. Sveriges starka offentliga uppbyggnad verkar också ha ansetts som en faktor som möjliggjorde decentralisering och som ansågs vara omöjligt i många andra länder. Detta påpekas flertalet gånger. Det tycks som att förmånen att kunna decentralisera var något som inte borde kastas bort eftersom det ansågs underlätta för det centrala (SOU 1958: 14, s. 21). Ett statsråd med positiv syn på decentralisering uttrycker följande:

*Man [staten, författarnas tillägg] ständigt söker decentralisera beslutanderätten till underordnade myndigheter. Av naturliga skäl ha departementen emellertid viss benägenhet att säga, att just de ärenden de ha hand om äro för viktiga för att kunna decentraliseras. Det blir lätt en benägenhet att vilja behålla för mycket (SOU 1958:14, s.16).*

Trots utbredd debatt om decentralisering fanns det de utredare som motsatte sig reformerna och som menade att något essentiellt i den svenska demokratin skulle gå förlorat om medborgarna inte hade rätten att överklaga beslut och framföra klagomål direkt till högsta ort och ansvarigt statsråd (SOU 1958: 14, s. 12 ff.). Frågan uppkom även om inte vissa beslut skulle vara för viktiga och komplicerade för att kunna decentraliseras.

Författarna av SOU 1958: 14 sammanfattar frågan om årtiondets organisationsdiskussioner på följande sätt:

*Decentraliseringsfrågan har många aspekter och innefattar många problem. De skilda departementen och departementscheferna ha emellertid icke alltid intresse eller ens förutsättningar för att driva decentraliseringsfrågorna med erforderlig kraft och inpassa lösningarna i ett sammanhängande mönster. Det förefaller oss därför lämpligt att inom regeringen i särskild ordning är sörjt för att*

*hithörande frågor ägnas erforderlig kontinuerlig uppmärksamhet (SOU 1958: 14, s. 21).*

Det är för oss tydligt att en diskussion om statens organisering uppstod under 1950-talet och att början av årtiondet präglades av centralism medan en diskussion om decentralisering tog fart mot årtiondets slut.

## 4.2 1960-talet Organisationsfrågan i skymundan

Under 1960-talet utvidgades de offentligt finansierade tjänsterna kraftigt och många nya, små myndigheter bildades (Jönsson m.fl, 1997:11; Premfors m.fl, 2003: 165). Mitten av 1960-talet kännetecknades av full sysselsättning och mycket god produktionsökning. Arbetskraft var efterfrågat (Prop.1965, Bilaga 1, s. 2). Under 60-talet skedde endast små förändringar i funktioner mellan staten och kommunerna. När vi undersökt propositionerna från årtiondet har vi funnit att diskussionen om organisationsförändringar inom staten inte var omfattande. Några allmänna argument kring centralisering och decentralisering har vi inte funnit. I de sammanhang vi hittat argument kring begreppen har staten endast diskuterat enskilda verksamheter. En viktig förändring inträffade år 1965 då polisen, åklagarmyndigheten och domstolarna i Sverige centraliserades (Montin, Elander, 1995: 31). Motivet för centralisering av polismyndigheten var att regeringen ville lösa polismyndighetens problem i form av ineffektivitet och trögrörlighet. Polismyndigheterna på lokal nivå såg också mycket olika ut och hade stor skillnad i sina arbetsstrukturer, vilket ansågs som naturligt men också problematiskt (SOU 1962:148, s. 3, 4). Åklagarmyndigheten centraliserades för att anpassas efter förändringarna inom polisen samt för att det dåvarande systemet för åklagarväsendes ansågs innehålla personalorganisationsbrister som ledde till dålig flexibilitet och onödiga kostnader. Genom centralisering hoppades regeringen kunna lösa dessa problem och öka dess kostnadseffektivitet (SOU 1964: 100, s. 183).

Enligt utredningen *Programbudgetering* hade utbyggnaden av den statliga verksamheten resulterat i ett ökat behov av att utveckla metoderna för ekonomisk planering inom statsförvaltningen (SOU 1967: 11, s. 9). På den här tiden hade regeringen och dess utredare en bild av hur effektiviteten i den statliga verksamheten skulle mätas. I utredningen finns bland annat följande citat:

*När målen för myndigheternas verksamhet är flera och komplexa är det självfallet omöjligt att få ett entydigt uttryck för effektiviteten (SOU 1967: 11, s. 9).*

Utredningen pekar även på att de ekonomiskt mätbara värdena inte är ensamt avgörande för hur effektiv en verksamhet är och att överlevnadskriteriet inte är tillämpligt när det gäller en offentlig verksamhet:

*Anledningen till att en verksamhet bedrivs i offentlig regi är ju tvärtom ofta just att man velat garantera dess fortbestånd oberoende av det utslag som marknaden skulle ge (SOU 1967: 11, s. 50).*

### 4.3 1970-talet Revolt mot centralism & byråkrati

Under början av 1970-talet präglades svensk ekonomi av stigande BNP och inkomster som översteg utgifterna. Samtidigt fortsatte utvidgningen av de offentligt finansierade tjänsterna (Jönsson m.fl, 1997:11). Arbetslösheten tilltog något under början av 1970-talet och regeringen lade an en expansiv finanspolitik med bland annat konsekvensen att det offentliga expanderade, särskilt på kommunal nivå. Syftet var att skapa fler arbetstillfällen vilket snabbt gav resultat. Arbetslösheten minskade sedan stadigt under resten av årtiondet (Prop. 1972:1, Bilaga 1, s. 2). Medborgarna hade en positiv syn på politiska lösningar men samtidigt började kritiken mot den offentliga sektorn att gro. Kritiken riktades mot vad som uppfattades som onödig byråkrati, krångel och en centralism som var svåröverskådlig. Kritik riktades också mot att det offentliga uppfattades som svårstyrt. Regeringen försökte lösa detta med reformer där decentralisering var en självklar del. Regeringen strävade också efter att ersätta de centrala stora ämbetsverken med mer lokalt politiskt styre (SOU 1997: 57, s. 46, 47). Motiven bakom detta var att det ansågs ha blivit en sådan omfattande förvaltning att det var omöjligt för det centrala att göra allt. Den lokala nivån ansågs också vara bättre lämpade för att fatta beslut angående de specifika förhållandena (SOU 1968: 47, s. 7).

Medborgarnas kritik av det centrala ansågs också befogad då regeringen inte menade att formerna för folkviljans utövande inte hade utvecklats i samma takt som utbyggnaden av förvaltningen och samhällsuppgifterna (SOU 1968: 47, s. 33).

Ett exempel bland flera reformer var att högskoleutbildningarna gjordes mer lokala. Dessa och den tillhörande forskningen skulle organiseras inom en lokal myndighet och kallas, kort och gott, Högskola. Det skulle bildas 19 högskoleområden vilka skulle innefatta högst två län. Motiven var att öka de lokala befogenheterna och därmed även engagemanget för en lyckad högskoleutbildning (SOU 1973: 47, s. 31).

I budgetpropositionen från år 1971 står att läsa att regeringen ansåg det viktigt att inte underskatta vikten av kommunal självstyrelse. Strax efteråt står att läsa att staten från centralt håll ändå hade stora möjligheter att med hjälp av ekonomiska



verktyg, styra och påverka hur verksamheterna på kommunal nivå skulle se ut (Bilaga 1, s.146). Intrycket blir att kommunal självstyrelse egentligen inte var särskilt önskvärdt. Kommunernas verksamheter byggdes ut i mycket snabb takt och i stor omfattning. Möjligheterna att från centralt håll påverka och dämpa detta blev mer och mer begränsat (Bilaga 1, s.16).

Trots skepsis mot den offentliga förvaltningen var medborgarna under årtiondet dock fortfarande positiva till politiska lösningar. Senare halvan av 1970-talet kallades, liksom de första åren av 1980-talet, för *rekordåren* med avseende på svensk förvaltning (Premfors m.fl, 2003: 57, 58). I mitten av 1970-talet arbetade många organisationer med att försöka införa en mer decentraliserad styrningsform. Sammanfattningsvis kan sägas att den främsta anledningen till organisationsförändringarna i slutet av 1970-talet var att Sveriges förvaltning under en längre tid hade uppfattats som trög och centraliserad, någonting som industrialiseringsepoken på många sätt fört med sig. I slutet av årtiondet påverkades Sverige av internationell lågkonjunktur och stigande oljepriser (Almqvist, 2006: 86 ff.).

#### 4.4 1980-talet Decentraliseringens år fortsätter

Det ekonomiska problemet som präglade slutet av föregående årtionde ledde till att arbetslösheten steg i början av 1980-talet. De finansiella problemen fortsatte och år 1982 befann sig den svenska ekonomin i den dittills djupaste krisen sedan andra världskrigets slut. Sysselsättningen som under hela 1970-talet ökat, minskade under både år 1981 och 1982 (Prop. 1984/85:100, Bilaga 1, s. 2, 3). De offentliga utgifterna i form av transfereringar ökade medan inkomsterna stod oförändrade. Ett underskott i statsfinanserna var ett faktum (Jönsson m.fl. 1997:15).

Trots stigande oljepriser och allmän lågkonjunktur i den nationella ekonomin fortsatte utvidgningen av kommunernas verksamhet i Sverige. Expansionen på den kommunala nivån ansågs ur ett ekonomiskt perspektiv som mycket oroande då alltför mycket av samhällets resurser hade förskjutits till offentlig sektor (Prop.1979/80:100, Bilaga 1, s. 10). I samband med detta inträffade en ansvarsförflyttning från staten till kommunerna på många plan (Almqvist 2006: 86 ff.). Detta var bland annat en konsekvens av den utredning som den dåvarande socialdemokratiska regeringen tillsatt för att utreda huruvida politiska beslut kunde förflyttas nedåt utan att riskera att värden som effektivitet, rättsäkerhet och demokrati inskränktes (Gustafsson, 1987: 111). Regeringen insåg vikten av demokrativärdena. Både inom politiken och bland medborgarna hade den positiva synen på de politiska lösningarna förbytt i skepsis. Kritiken mot staten och de offentliga verksamheterna ökade (SOU 1997: 57, s. 47). Motståndarna framförde framförallt jämlikhetsargumentet för att motivera sin misstro. Det vill säga att förutsättningarna för medborgarna skulle vara lika i hela landet. (Häggroth, 1991: 73).

Många utredningar syftade under början av 80-talet till att belysa svagheter i den offentliga förvaltningen (SOU 1983: 39, s. 14). För att minimera riskerna för svaghet i rättssäkerhet och demokrati ville regeringen sprida befogenheterna genom att decentralisera beslutanderätten i förvaltningen. Detta motiverades med att det skulle leda till minskad belastning på de centrala organen samt leda till snabbare och smidigare handläggning. Eftersom arbetslösheten i början av årtiondet var fortsatt hög hade även decentraliseringen sysselsättningspolitiska ambitioner, vilket kanske också kan ha varit motiven bakom fortsatt decentralisering. Det ansågs även angeläget att medborgarna i kontakt med det offentliga skulle få snabba och klara besked (SOU 1983: 39, s. 15).

I mitten av 1980-talet nådde den lokala välfärdsstaten sin topp och ett antal reformer tog fart. Ledord såsom decentralisering och privatisering var då mycket vanliga. I kontrast till storskalighet, allsidighet och ”top-down” styrning var de nya reformerna experimenterade och regeringen menade att kunskap och lärande utvecklades hela tiden. I regeringens budgetproposition för 1985/86 står att läsa att det fanns något mindre pengar att röra sig med och att staten fortfarande hade ett budgetunderskott. Regeringen införde under årtiondet en ny styrstrategi, resultatstyrning, som ansågs vara den tidens mest omfattande förändring av förvaltningen (SOU 1997: 57, s. 76). Många menade på 1980-talet att de allt intensivare decentraliseringssträvandena än en gång berodde på att de offentliga åtagandena hade blivit så omfattande att en centraliserad förvaltning skulle ha varit en omöjlighet (Bladh, 1987: 37).

Under 1980-talet blev ett antal offentliga verksamheter mer eller mindre kommunala, däribland kollektivtrafiken och miljöskyddsansvar. Enda sedan 1980-talet har staten försökt stärka sitt grepp över kommunernas ekonomi. Detta har de gjort genom att använda sig av sanktioner men även genom incitament, såsom just decentralisering och avregleringar. Dessa förändringar resulterade i att kommunerna antog ett alltmer affärsmässigt styrande. Kommunerna utformades mer som ett serviceorgan än som politiska institutioner (Montin, Elander, 1995: 25 ff.). Många ansåg att myndigheterna visade bristande förmåga till förnyelse och förändringar och ville ha mer av företagets flexibilitet, smidighet och affärsmässighet (SOU 1997: 57, s. 47 ff.).

I budgetpropositionen 1984/85 argumenterar regeringen för effektivisering i den offentliga verksamheten för att minska underskottet i statsfinanserna. För att detta skulle vara möjligt skulle en del omorganisationer i offentlig verksamhet vara nödvändig. I samma proposition står att läsa att medborgarna ställer krav på mer, men framförallt bättre, service (Prop. 1984/85:100, Bilaga 1, s. 42). På grund av resursknapphet och ekonomiskt underskott menade man att det krävdes ett effektivare utnyttjande av resurserna. Argumenten för dessa eventuella omorganiseringar och bättre resursutnyttjande finner vi i följande citat:

*Det är genom att den offentliga verksamheten bedrivs i former som är resurssnåla och som ger medborgarna en god service ett sådant förtroende kan utvecklas [legitimitet]. Detta är också ett centralt motiv för att den offentliga verksamheten bedrivs i starkt decentraliserade former i Sverige (Prop. 1984/85:100, Bilaga 1, s. 43).*

Vidare i samma budgetproposition får vi veta att kommuner och landsting fått förtroende för allt större del av den offentliga verksamheten. Genom en minskad detaljreglering motiverades decentraliseringen i stort med att detta skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande och bättre anpassning till specifika förhållanden. Detta ansågs också vara avgörande för utvecklingen av offentlig verksamhet och den sociala välfärden. Offentlig sektor ansågs också vara bärare av centrala välfärdsfunktioner med ett betydande värde som offentlig sektor var tvungen att slå vakt om och vidareutveckla. Det var också viktigt, enligt propositionen, att ställa krav på myndigheterna att effektivisera sin verksamhet. Regeringen menade att ett medel för detta skulle kunna vara starkare ekonomiska incitament vilket, vi anser, stod i enighet med införandet av resultatstyrningen (Prop.1984/85:100, Bilaga 1, s. 44).

## 4.5 1990-talet Ekonomisk kris - effektivitetskrav

Början av 1990-talet präglades av djup ekonomisk kris. Regeringen var tvungen att ”sanera statsfinanserna” för att få landet på fötter igen. Den offentliga sektorn reducerades och privatisering och New Public Management blev naturliga men omdiskuterade följder (Montin, Elander, 1995: 30). Regeringen skriver i budgetpropositionen för 1995/96 att det fanns obeskrivligt lite pengar att röra sig med och att det rådde stort underskott i ekonomin. Under senare delen av 1990-talet förstärktes dock den internationella konjunkturen och Sveriges ekonomi var på väg in i en uppgångsfas. Arbetslösheten började sakta minska och den privata sysselsättningen steg något (Prop. 1997/98: 1, s. 14, 17).

Trots att vissa ekonomiska förutsättningar blev bättre fortsatte det ekonomiska utgångsläget för statsbudgeten att vara ansträngt under senare hälften av 1990-talet. Det fanns fortfarande lite pengar att fördela och det var stort underskott i ekonomin. Det statsfinansiella läget krävde fortsatta besparingar och strukturförändringar. Regeringen omprövade omfattningen av det offentligas åtaganden. Regeringen menade även att internationaliseringen och europeiseringen ställt den offentliga förvaltningen inför nya utmaningar (Prop.1994/95:100, s. 71). Ett annat argument för genomförandet av ytterligare förnyelse och decentralisering av statliga verksamheter i början på 1990-talet var medborgarnas ökade missnöje. En ond cirkel hade skapats; den svenska ekonomiska svackan bidrog bland annat till otillfredsställda behov och långa köer inom barn- och äldreården. Detta i sin tur påverkade medborgarna direkt vilket gjorde att missnöjet för offentliga verksamheter växte. Det fanns även stora

skillnader inom omsorg och skola vilket man strävade efter att minska. Målet med omorganiseringen var att i större utsträckning delegera ansvar till lokal nivå. Ledningen och anställda skulle även få större frihet i arbetet med att uppnå de mål som var uppsatta för den offentliga verksamheten (Prop. 1989/90: 100, s. 29). Statsförvaltningens organisation var därför tvungen att anpassas till att tillgodose ändamålsenliga organisations- och arbetsformer. Samtidigt menade regeringen att förvaltningen fortsatt måste tillgodose medborgarnas krav på tjänster av god kvalitet liksom på information och insyn i den statliga verksamheten. Den informationsteknologiska utvecklingen ansågs ge förutsättningar för nya och effektivare arbetssätt i den offentliga verksamheten (Prop. 1997/98: 1, Bilaga 1, s. 71).

Vidare kan man läsa följande:

*Den gemensamma sektorn är grunden för välfärdssamhället. För att trygga jobben och välfärden krävs en effektiv förvaltning* (Prop. 1997/98: 1, Bilaga 1, s. 71).

För att uppnå detta skriver regeringen i propositionen att omfattande organisations- och strukturförändringar skulle komma att behöva genomföras för att åstadkomma en resurssnålare förvaltning med en så långt som möjligt bibehållen servicenivå. Vidare står att regeringen ansåg att ett aktivt ledarskap och kompetensutveckling var avgörande för ett framgångsrikt förändringsarbete (Prop. 1997/98: 1, Bilaga 1, s. 72). Av arbetet med att utforma en resurssnålare förvaltning var utvecklad resultatstyrning en viktig del som även motiverades med att regeringen skulle kunna ägna sig åt mer övergripande frågeställningar. Enligt utredningen *I medborgarnas tjänst* påpekas att styrningen av förvaltningen borde utvecklas för att medborgarna skulle få den politik de röstat fram i riksdagsvalen genomförd. Utredarna skriver bland annat att:

*Styrningen av förvaltningen är en central demokratifråga* (SOU 1997: 57, s. 22).

De skriver också att det finns klara brister mellan den statliga förvaltningens olika delar och att det finns en oförmåga hos förvaltningen att se de gemensamma överordnade målen. De skriver fortsatt att många befogenheter och ansvar inom förvaltningen decentraliserats och att många ämbetsverk och statliga verksamheter utlokaliserats från huvudstaden. Utredarna menar att detta tillsammans med resultatstyrningen lett till att myndigheterna fokuserar mer på de egna prestationerna och att de fått en förstärkt organisationsidentitet. I sin tur, menar utredarna, att detta har resulterat i en försvagning av det som håller samman den statliga förvaltningen som helhet. Medborgarna hamnar lätt emellan olika myndigheter och får inte snabba, raka besked (SOU 1997: 57, s. 24, 25).

Regeringen uppfattar för tidpunkten att resultatstyrningen var och utvecklades positivt medan utredarna av SOU 1997: 57 var av en annan uppfattning (Prop. 1997/98:1, Bilaga 1, s. 73). I samma proposition skriver regeringen att de så långt som möjligt skulle värna kommunernas förutsättningar att tillhandahålla vård, omsorg och utbildning (s. 5).

Summerat kan sägas att effektiviteten var årtiondets mest viktiga punkt, detta på grund av det ekonomiskt ansträngda läget. Samtidigt blossade en debatt upp rörande demokrativärden och medborgarnas möjligheter att påverka.

## 4.6 2000-talet Återgång till centralism?

Vi är inne på 2000-talet och många menar att vi nu går från ett decentraliserat styre till en strävan efter en alltmer centralt styrd förvaltning.

Den svenska ekonomin var stark efter ökad BNP-utveckling under 2004. Särskilt produktiviteten utvecklades mycket starkt. Under de senare åren har de statliga myndigheterna ökat sina ansträngningar för att vara tillgängliga och serviceinriktade. Regeringen menade dock att styrningen av myndigheterna måste utvecklas och att kunskapen kring styrningsfrågorna måste vara hög särskilt i Regeringskansliet. Budgetpropositionen från 2004 innehåller även följande citat:

*Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av statsförvaltningen sätter medborgaren i centrum och syftar till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall få genomslag i hela förvaltningen (Prop. 2004/05:1, Bilaga 1, s. 7).*

För att lyckas med ovanstående menade regeringen att kunskapen om metoderna för styrningen i förvaltningen måste bli bättre. Regeringen menade att myndigheterna skall ha medborgare och företagare i fokus för sin verksamhet och att myndigheterna bättre måste möta behov och krav på bra service, god information och låga kostnader för alla parter (Prop. 2004/05:1, Bilaga 1, s. 7).

*Den offentliga förvaltningen skall uppfattas som en sammanhållen och lättillgänglig enhet och medborgarna skall bli bemötta med respekt (Prop. 2004/05:1, Bilaga 1, s. 8).*

Syftet med att omstrukturera den statliga verksamheten i centraliserad riktning var att öka dess effektivitet och ändamålsenlighet, samt att anpassa den interna och externa verksamheten till förändringar i samhället. Regeringen menar nu att förändringsarbetet med effektivitet och enhetlighet i rättstillämpningen har gjort det nödvändigt att verksamheter koncentrerats till färre och större myndigheter. För att tydliggöra det statliga ansvaret för granskning och utvärdering samt

säkerställa medborgarnas rättssäkerhet har regeringen skilt myndigheternas tillsynsuppgifter ifrån den övriga verksamheten i flera fall (Prop. 2004/05:1, Bilaga 1, s. 8).

På senare år har regeringen omorganiserat på så vis att somliga av de regionala verksamheterna slagits ihop med en central myndighet och det har bildats en ny myndighet. Exempel på detta är Skatteverket som den 1 januari 2004 bildades av Riksskatteverket och de regionala skattemyndigheterna. Med samma bakgrund och med samma argument beslutade regeringen att slå samman Riksförsäkringsverket och de lokala försäkringskassorna till en ny statlig myndighet som numera heter Försäkringskassan (Prop. 2003/04:69).

Hittills under 2000-talet har regeringen alltså både argumenterat för ett effektivt resursutnyttjande och för förenkling och underlättande för medborgarna. Detta genom en centralisering av statliga verksamheter.

## 5 Avslutande diskussion

I detta avsnitt kommer vi att förtydliga uppsatsens innehåll och de olika delarnas kopplingar till varandra varefter tolkning följer.

### 5.1 Regeringens argument – tolkning & förtydligande

Nedan har vi sammanfattat alla, framkomna, generella argument som regeringen använt sig av sedan 1950-talet. Vi kommer sedan att undersöka och diskutera skillnaderna mellan argumenten och den förändring som ägt rum och de slutsatser vi tycker oss kunna dra utifrån dessa. Syftet med detta är att tydliggöra den empiri som tidigare framställts. Resultat som kan sägas oförväntade eller på annat sätt är intressanta fakta kommer sedan att diskuteras.

Omorganiseringen motiveras med:

1. att den kommer leda till mer effektivitet och resurssnålhet.
2. att den främjar kontakten och närheten till medborgarna.
3. bättre och snabbare service, handläggning och information åt medborgarna.
4. att den främjar likabehandling och jämlikhet.
5. minskad byråkrati, krångel och svåröverskådlighet.
6. minskad belastning på centrala organ så att regeringen kan ägna sig åt mer övergripande frågeställningar.
7. att den kommer resultera i mer legitimitet för den offentliga förvaltningen.
8. ökad möjlighet att kontrollera.
9. vissa beslut är för viktiga för att delegeras.
10. vikten av en sammanhållen och lättillgänglig förvaltning. Annars tenderar medborgarna att hamna mellan olika myndigheter och får *inte* snabba och klara besked.
11. ändamålsenlighet.
12. rationalitet.
13. vikten av att använda sig av Sveriges starka lokala förvaltningar.
14. att den skapar fler arbetstillfällen.
15. att det offentliga är svårstyrt.
16. att den minimerar riskerna för svaghet i rättssäkerhet och demokrati genom att sprida befogenheter.

17. att den är experimenterande, och att kunskap och lärande hela tiden utvecklas.
18. att offentliga åtaganden är alltför omfattande.
19. bättre anpassning till specifika förhållanden.

Nedan har vi sammanställt de argument som motiverat centralisering respektive decentralisering under de olika årtiondena. Centralisering motsvaras av X och decentralisering motsvaras av Y. Detta har vi gjort för att tydligt visa vilka argument som dominerat under årtiondena i propositionerna samt i statens offentliga utredningar. Tabellen visar även vilka argument som varit vanligt återkommande för att motivera respektive omorganisation samt vilka argument som varit de vanligaste under tidsperioden.

**Tabell 1**

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
1				YYY	Y	X
2	X					X
3				YYY		X
4			X			
5			Y			
6	YYY			Y	Y	
7				Y		
8	X					
9	X					
10					X	
11						X
12	Y					
13	Y					
14			Y	Y		
15			Y			
16				Y		
17				YY		
18				Y		
19				YY		

(Siffrorna motsvaras av de 19 ovanstående argumenten, X=centralisering, Y=decentralisering. Antal bokstäver i cellen representerar antal gånger argumentet har använts i vårt valda material).

Regeringen har genom tiderna motiverat förändringar på ett mer eller mindre tydligt vis. Vi har funnit att somliga motiveringar har varit intetsägande med ett politiskt språkbruk som egentligen inte går att ifrågasätta men som inte heller har någon ideologisk koppling eller hör samman med den förändring de velat åstadkomma. Exempel på detta är argumentet ”tidigare decentraliseringar har varit lyckade” som bland annat uttrycktes på 1950-talet. Denna typ av argument finns inte med i vår sammanställning av motiveringarna eftersom de inte är ett argument i sig själva. Istället stämmer det in på vår teori om en rationell modern organisation om att en organisation behöver en förändringsideologi för att legitimera sin verksamhet och därmed argumenterar för en förändring. Någon särskild anledning är därför, enligt denna teori, inte alltid nödvändig. Ibland sker



en omorganisation endast av den enkla anledningen att det behövs en förändring med nya arbetssätt och strategier eftersom organisationens omgivning förändras.

Ett anmärkningsvärt faktum i vår tolkning är att regeringen under 1980-talet anförde en dominans av argument för decentralisering. Detta trots att omfattande decentraliseringar redan hade genomförts under 1970-talet. Att centralisera verkar ha varit totalt otänkbart för regeringen under 1980-talet då vi inte hittat ett enda argument för centralisering under detta årtionde. Istället har vi hittat argument för decentralisering i särskilt stor omfattning även i jämförelse med 1970-talet som ju även präglades av en decentraliserad organisationsform. Särskilt anmärkningsvärt är att regeringen under denna period motiverade decentraliseringar med argument som rent teoretiskt hör samman med centralisering. Regeringen nämnde bland annat att de decentraliserade för att minska risken för svaghet i rättssäkerhet och demokrati. Regeringen ville alltså sprida sina risker så att många enheter inom förvaltningen skulle kunna fatta avgörande beslut. Konsekvensen blev dock, enligt senare utredningar, att jämlikheten drabbades och att förvaltningen blev splittrad.

Vid en jämförelse mellan 1950-tal och 1980-tal har vi funnit att en förskjutning av det som uppfattas som demokratiskt inträffade. Under 1950-talet menade många statsråd att något essentiellt i den svenska demokratin skulle gå förlorat om medborgarna inte direkt kunde vända sig till ansvarigt statsråd med klagomål och missnöje när de blivit felaktigt behandlade (SOU 1958:14, s. 12 ff.). Under 1980-talet menade regeringen istället att den demokratiska beslutanderätten skulle ligga så nära medborgarna som möjligt. Våra anförda teorier kan inte förklara de omfattande fortsatta decentraliseringarna under 1980-talet. Enligt det instrumentella perspektivet anses dock den offentliga verksamheten vara ett redskap för att på ett effektivt sätt åstadkomma medborgarnas önskan. Slutsatsen vi drar utifrån denna teori, den ekonomiska kontexten och organisationsförändringarna är att det fanns en indirekt önskan från medborgarna att ytterligare decentralisera den offentliga verksamheten.

Ett anmärkningsvärt argument som återkommit både i tider av centralisering och decentralisering är den om att ge medborgarna snabba och klara besked. Detta argument har i princip formulerats på samma sätt båda gångerna regeringen använt sig av dem. Skillnaden är att regeringen vill åstadkomma dessa förändringar genom att sträva efter en sammanhållen och lättillgänglig förvaltning ena gången och den andra gången vill man åstadkomma samma förändringar genom att flytta ner beslutanderätt på lokal nivå för att på så vis gynna medborgarna. Detta argument anser vi är av en politisk och legitimitetsskapande karaktär med betoning på demokrativärden.

Utifrån de anförda teorierna skiftar, som tidigare nämnts, preferenserna från omgivningen och påverkar vilka värden som dominerar i den offentliga förvaltningen. Vi har ej återkommande kunnat koppla ihop ett visst värde (demokrati eller ekonomi) med en viss organisationsform. Under de senaste

årtiondena har samhället präglats alltmer av new public management. Samtidigt pågår idag en centralisering av många offentliga verksamheter. Huruvida detta har ett specifikt samband är svårt att säga. Dock kan man möjligen dra den slutsatsen att då värden förändras i samhällsdebatten behöver även en organisationsförändring äga rum i offentliga verksamheter.

Från det använda materialet kan vi även dra slutsatsen att det går trender inom organisationsformer för den offentliga förvaltningen. I de undersökta årtiondena verkar det som om centralisering varit utgångspunkten i offentliga verksamheter. För att åstadkomma en förändring och utveckling och för att skapa en välfärdsstat användes organisationen som instrument. När sedan kritiken växte mot det offentliga utformning insåg regeringen att en förändring var nödvändig och många verksamheter decentraliserades. Därefter fortsatte de offentliga verksamheterna att decentraliseras i stor utsträckning under 1980-talet och 1990-talet. Vi kan därför inte utifrån vårt material dra slutsatsen att ett missnöje automatiskt leder till en förändring i motsatt riktning, utan att det lika gärna kan inträffa förändringar i samma riktning som tidigare men i ökad omfattning.

Under 1960-talet hade Sverige en mycket god ekonomi där medborgarna befann sig i sysselsättning och fick ta del av de framgångsrika produktionsökningarna. Vi tror att detta är anledningen till att den allmänna diskussionen om statens organisering var bristfällig och att endast vissa specifika förändringar ägde rum. Även under 1980-talet var ekonomin god, vilket kunde ha lett till en avstannad debatt. Medborgarna var dock positiva till politiska lösningar och krävde ytterligare förändringar i decentraliserad riktning. Detta bör vara anledningen till att regeringen fortsatte decentralisera verksamheten. Vi kan också se att 1990-talet, som inleddes med ekonomisk kris, präglades av en något dämpad debatt angående organisationsförändringarnas syften. Istället var det de ekonomiska värdena som dominerade och förändringar och utförsäljning av det offentliga var främst ett verktyg för att rädda välfärdsstatens uppbyggnad och trygga medborgarnas fortsatta ekonomiska välstånd. 1990-talet är till viss del ett särpräglat årtionde eftersom den ekonomiska krisen var så pass djup, men visar ändå på hur argumentationen förändrades i ett ansträngt läge.

Hur organisationer ska komma att förändras kan vara mycket svårt att förutspå. Att de förändras är dock ett faktum som kan förklaras med de anförda teorierna och dess förklaringar om att organisationer ofta fungerar som verktyg eller att de förändras för att omgivningen förändras. Om många organisationer förändras runt den organisation som studeras skulle detta kunna vara ett tecken på att organisationen kanske kan vara på väg att förändras i samma riktning, men då främst på grund av att omgivningens preferenser förändras och inte på grund av att organisationsformen i sig fått kritik. Under början av 2000-talet har vi sett att de förändringar som ägt rum främst gått mot en mer centraliserad organisationsform, detta trots att ekonomin varit förhållandevis god. Även detta stärker vår uppfattning om att det indirekt är medborgarnas tycke och smak som till stor del leder till förändringar.

## 5.2 Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis kan sägas att ekonomi- och demokrativärden spelat stor roll i argumentationen angående den svenska förvaltningens organisationsförändringar. Vi har funnit att då omgivningens preferenser vad gäller demokrati- och ekonomivärden förändras, krävs ofta även en förändring inom organisationen. Vidare har vi även kunnat dra slutsatsen att regeringen vissa gånger använt samma argument för att motivera både en centralisering och en decentralisering genom tiderna, vilket för oss är uppseendeväckande. Därför kan tänkas att själva argumentet inte alltid är så väsentligt i sig utan att det som spelar störst roll många gånger är behovet av en förändring. Många gånger kan det vara så att regeringen i tider av ekonomiska svårigheter bestämmer sig för att prova en ny styrelseform. Detta för att regeringen har tryck och krav från medborgarna att visa sig handlingskraftiga. Därför strävar offentliga verksamheter efter att förbättra medborgarnas möjligheter i en tid då medborgarna är missnöjda.

Avslutningsvis kan sägas att organisationers strukturer inte är varaktiga utan måste ständigt förändras, utvecklas och förnyas.

## 5.3 Vidare forskning

Vidare forskning skulle kunna utreda på vilket sätt en omorganisationsdebatt startar och vilka faktorer som gör att en omorganisation blir lyckad. Det vore vidare intressant att utreda på vilket sätt exempelvis europeisering och globalisering påverkar argumentationen kring den svenska förvaltningens organisation.

## 6 Referenser

### Litteratur

- Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Kristianstad:Liber.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Bladh, Agneta, 1987. *Decentraliserad förvaltning - Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom – Lågreid, Per – Roness, G. Paul – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Liber
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2006. *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Gustafsson, Gunnel, 1987. *Decentralisering av politisk makt – En studie av svensk byråkrati i kontakt med sin omvärld*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Häggroth, Sören, 1991. *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Jönsson, Sten – Nilsson, Lennart – Rubenowitz, Sigvard – Westerståhl, Jörgen, 1997. *Decentraliserad välfärdsstat. Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig – Elander, Ingemar, 1995. *Decentralization and control : central and local government relations in Sweden*.
- Paulsson, Ingvar – Riberdahl, Curt, 1992. *Den kommunala självstyrelsen och lagen*. Kristianstad: Kommentus.
- Pierre, Jon, 2001. *Decentralisering, governance och institutionell förändring i* Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS.
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, Kjell Arne, 2000. *Moderna organisationer – trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.
- Vedung, Evert, 1977. *Det rationella politiska samtalet*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Weber, Max, 1985. *Ekonomi och samhälle – förståendesociologins grunder*. Lund: Argos. Översatt av Agne Lundquist. Orginaltitel: *Wirtschaft och Gesellschaft (1922)*.

## Offentligt tryck

- Prop.1951: C1. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen ang. Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1951/52.* Stockholm: Bäckmans Boktryckeri.
- Prop.1959: C1. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen ang. Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1959/60.* Stockholm: Nordstedt & Söner.
- Prop. 1965: C1 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen ang. Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1965/66.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 1971: B2. *Kungl. Maj:ts proposition nr. 1 angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1971/72.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 1972: B1. *Kungl. Maj:ts proposition nr. 1 angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1972/73.*
- Prop.1979/80:100. *Regeringens proposition nr. 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1980/81.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 1984/85:100. *Regeringens proposition nr. 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 1989/90:100. *Regeringens proposition nr. 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91..* Stockholm: Esselte AB.
- Prop.1994/95:100. *Regeringens proposition nr. 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 1997/98: 1. *Regeringens proposition med förslag för statsbudget för budgetåret 1998/99.* Stockholm: Esselte AB.
- Prop. 2003/04: 69. *Ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.* Stockholm: Gotab.
- Prop. 2004/05: 1. *Budgetpropositionen för 2005.* Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1952: 45 *Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogörelse angiven av 1948 års budgetutredning.* Stockholm: Emil Kihlströms Tryckeriaktiebolag.
- SOU 1958: 14 *Författningsutredningen: II.* Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1962: 148 *Angående huvudmannskapet för polisväsendet.* Stockholm: Esselte.
- SOU 1964: 100 *Angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet.* Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1967: 11 *Programbudgetering.* Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1968: 47 *Förvaltning och folkstyre. Betänkande av länsdemokratiutredningen.* Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1973: 47 *Högskolornas förvaltning. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning.* Stockholm: KL Beckmans Tryckerier AB.
- SOU 1983: 39 *Politisk styrning – administrativ självständighet. Betänkande av förvaltningsutredningen.* Stockholm: Liber.
- SOU 1997: 57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.* Stockholm: Gotab.