

Effektiv förändring?

En analys av New Public Management inom Naturvårdsverket



LUNDS
UNIVERSITET

Sofia Eriksson

Abstract

I uppsatsen undersöks på vilket sätt och i vilken utsträckning Naturvårdsverket präglas av förvaltningsreformen New Public Management och huruvida det skett någon förändring över tid. Arbetet syftar till att besvara dessa frågor genom en analys av Naturvårdsverkets verksamhetsberättelser från år 1979-2014 med nedslag vart femte år. Vi använder oss av New Public Management och Webers legalbyråkratiska modell som teoretiska utgångspunkter och ställer upp dessa som två idealtyper. Vi använder oss av idéanalys i arbetet, vilket är en form av kvalitativ textanalys. Idealtyperna fungerar som verktyg för att genomföra analysen. Analysen visar att det i verksamhetsberättelserna skett en markant förändring, från en myndighet som i stora drag liknar det Weberska idealet till att allt mer likna ett NPM-ideal. Det har skett en gradvis ökning av begrepp och idéer som kan sammankopplas med hur NPM influerat verksamheten och dess insatser.

Nyckelord: New Public Management, Osborne, Gaebler, Webers legalbyråkrati, Naturvårdsverket, idealtyper

Antal ord: 9 799

Innehållsförteckning

Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Avgränsning	6
2. Teori	7
2.1 Webers legalbyråkratiska modell	7
2.2 New Public Management	8
3. Metod	10
3.1 Kvalitativ textanalys	10
3.2 Idéanalys	11
3.3 Idealtyper	11
3.4 Idealtypsschema	12
4. Material	13
5. Analys av material	14
5.1 Verksamhetsberättelse 1979	14
5.2 Verksamhetsberättelse 1984	14
5.3 Verksamhetsberättelse 1989	16
5.4 Verksamhetsberättelse 1994	17
5.5 Verksamhetsberättelse 1998	19
5.6 Verksamhetsberättelse 2004	20
5.7 Verksamhetsberättelse 2009	23
5.8 Verksamhetsberättelse 2014	25
6. Avslutande diskussion	27
6.1 Reflektioner över arbetet	29
Referenser	30

1. Inledning

New Public Management har haft stort inflytande över svensk förvaltning under de senaste decennierna. Vi blev intresserade av New Public Management (NPM) efter att ha observerat hur miljömyndigheten Naturvårdsverket använder sig av begrepp hämtade från näringslivet på sin hemsida. Det gav i sin tur upphov till frågor om hur en NPM-präglad förvaltning påverkar utfallet av politiken och huruvida det är förenligt med demokratiska ideal.

Att visa hur och i vilken utsträckning NPM har haft en påverkan på svensk förvaltning och på demokratin är dock både en stor och komplex fråga att besvara. Vi avser istället att belysa ett fall av myndighet, det vill säga Naturvårdsverket, och dess utveckling över tid med avseende på NPM. Då intresset först väcktes av en observation av Naturvårdsverkets hemsida kändes det naturligt att använda det som fall i uppsatsen.

1.1 Bakgrund

New Public Management är en internationell reformtrend som i hög grad inkorporerats i den svenska förvaltningen, vars huvudinslag kan delas in i *marknadisering* och *företagisering*. Marknadisering innebär att den offentliga sektorn utvecklar marknadslänkande handlingsmönster mellan offentliga organisationer, företag och "kunder". Företagisering syftar till att offentliga organisationer *internt* bör efterlikna företag genom exempelvis tydligare ledning, målorientering och mer effektiva, rationella processer (Hall, 2012. s. 29).

När de borgerliga partierna kom till makten år 1976 introducerades en rad åtgärder för att reformera förvaltningen, som förenklade arbetsmetoder och minskade utgifter samt en övergripande decentraliseringsstrategi. På 80-talet infördes "management by results" vilket innebar att ett stort antal beslut delegerades från politikerna ner till myndigheterna själva. I samma veva introducerades nya budgetdokument som innebar en skyldighet för myndigheterna att rapportera tillbaka sina insatser; vad de kostat och vilka resultat de uppnått (Sundström, 2015 s. 3-4). Resultatstyrning var delvis formad utifrån näringslivet men var samtidigt ingen ny idé i svensk förvaltningspolitik, metoden hade använts utan större framgångar på 60- och 70-talet men återkom nu under ny etikett. Trenden fortsatte att ha stort genomslag men under mitten av 90-talet väcktes kritik mot det som benämndes som "ekonomismen" (Ibid. s. 5). Enligt Lundquist består ekonomivärden av funktionell rationalitet (mål-medel), kostnadseffektivitet och

produktivitet till skillnad från demokrativärden som omfattar folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik. Ekonomismen framförs av inriktningar som New Public Management, nyliberalism, managementtänkande, public choice-teori (Lundquist, 2010 s. 117-119).

En utredning tillsattes för att säkerställa att framtida förvaltningsreformer utgår från demokrativärden och rättssäkerhet och inte bara från effektivitetsvärden. Några år senare tillsattes ytterligare en utredning och som riktade skarp kritik mot management by results, “vars observerade bakslag inte längre kunde betraktas som ett tillämpningsproblem utan snarare som ett modellproblem” (Sundström, 2015 s. 5). Återkommande problem med att formulera tydliga mål, sammankoppla aktiviteter med effekter och att kalkylera effekternas kostnader ledde till att resultatstyrningen tonades ner. Istället framfördes fördelarna med en “nätverks-förvaltning” där staten löser problem i samarbete med externa aktörer som företag, intresseorganisationer och enskilda medborgare (Ibid s. 5-6).

Lundquist (2010 s. 120-139) menar att en möjlig förklaring till varför reformer i den här riktningen genomförts även när icke-nyliberala partier suttit vid makten är att politiker i grunden inte förstår vilken betydelse organisationen som implementerar politiken har för den politiska demokratin. Detta beror i sin tur på att förvaltningen ofta särskiljs från politiken och därmed från demokratin. När det gäller politikens input så pågår en ständig debatt och diverse organisationer och partier med olika ideologier kämpar om medborgarnas intresse och röster. När det kommer till implementeringsfasen, där det faktiska arbetet utförs, så är observansen däremot inte lika stor.

Naturvårdsverket

Efter en sammanslagning av flera miljömyndigheter bildades år 1967 Naturvårdsverket som sedan dess leder och samordnar det svenska miljöarbetet. De lyder under miljö- och energidepartementet och arbetar med att ta fram och förmedla kunskap på miljöområdet, utarbeta förslag inom miljöpolitiken, genomföra miljöpolitiska beslut samt att följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet. De har även det samordnande ansvaret för miljöfrågor internationellt (Regeringskansliet, 2015). Regeringen styr Naturvårdsverkets verksamhet via årliga regleringsbrev som bland annat anger vilka anslag de förfogar över och hur pengarna på olika anslag ska användas (Naturvårdsverket, 2018a).

Den nationella miljöpolitiken har sin grund i det så kallade miljömålssystemet från 1999 som består av ett generationsmål och 16 miljö kvalitetsmål med preciserade målbilder för olika områden. Naturvårdsverket ska följa upp sju av dessa mål och har dessutom det samordnande ansvaret för hela miljömålssystemet som sker i samverkan med andra myndigheter (Naturvårdsverket, 2018b). I dagens läge är det endast 1 av de 16 miljö kvalitetsmålen, det som rör ett skyddande ozonskikt, som uppnås (Naturvårdsverket, u.å.).

1.2 Syfte och frågeställning

I uppsatsen vill vi undersöka i vilken grad Naturvårdsverket har influerats av förvaltningsreformen New Public Management. NPM har haft ett enormt genomslag i svensk förvaltning och är ett högst aktuellt och debatterat ämne, och därför anser vi att det är ett viktigt ämne att skriva om. Vi vill visa ett praktiskt exempel av NPM:s förekomst på en myndighet och är framförallt intresserade av att studera förändring över tid. Vår frågeställning lyder:

På vilket sätt och i vilken utsträckning präglas Naturvårdsverket av New Public Management? Har det skett någon förändring över tid?

Vår uppsats knyter an till den större frågan om hur svensk förvaltning har anammat NPM och följaktligen hur det kan påverka politikens utfall. Vårt syfte är att visa ett fall av detta genom Naturvårdsverket och dess verksamhetsberättelser. Om förvaltningen styrs enligt NPM-principer (som ej kan betraktas som opolitiska) oavsett vilket parti som sitter vid makten så strider det mot demokratiska ideal. Vi anar dessutom en viss problematik när det kommer till de premisser som NPM medför och Naturvårdsverkets arbete eftersom miljöfrågor präglas av osäkerhet och långsiktighet. Huruvida NPM påverkar själva utfallet av Naturvårdsverkets arbete är dock inte något som vi kommer hantera i den här uppsatsen. Vi kommer heller inte diskutera vilka potentiella effekter NPM-principer, som bland annat innefattar ekonomisering, innebär i frågor om demokratiska ideal inom förvaltning och Naturvårdsverket. Vårt fokus ligger istället på att visa om inslag av NPM förekommer på myndigheten samt om det har skett en ökning. Vi syftar till att selektivt lyfta fram de exempel av NPM eller legalbyråkrati som vi hittar via preciserade frågor.

1.3 Avgränsning

För att genomföra vår undersökning har vi valt att avgränsa oss till att studera Naturvårdsverkets yttre kommunikation, mer specifikt deras officiella verksamhetsberättelser. Vi kommer alltså inte att undersöka myndighetens interna verksamhet och därmed kan vi inte heller med säkerhet veta i vilken utsträckning NPM påverkat myndighetens dagliga verksamhet.

Vi är medvetna om att deras yttre kommunikation inte nödvändigtvis visar hela bilden av hur arbetet utförs i praktiken, men vi menar samtidigt att bilden de förmedlar utåt säger något väsentligt om vilken myndighet de strävar efter att vara. Det är dessutom den bild som förmedlas ut till medborgarna vilket gör det relevant att undersöka.

Ett annat vetenskapligt problem vi behöver ta ställning till är huruvida vi kan anta det är just NPM som orsakar förändringen över tid och inte andra förändringar i samhället. Vi kan inte med säkerhet veta att det är NPM som är den påverkande faktorn, men i vårt fall så lutar vi oss på tidigare forskning rörande NPM:s enorma påverkan på förvaltningen av Lundquist, Osborne & Gaebler med flera.

2. Teori

2.1 Webers legalbyråkratiska modell

För att genomföra vår analys har vi valt att konstruera två idealtyper, som kommer att definieras mer utförligt under metodavsnittet. De idealtyper som vi har valt att använda oss av är Webers legalbyråkratiska modell samt ett NPM-ideal. Max Weber, som även brukar förknippas starkt med idealtypsanalysen, konstruerade en modell för hur förvaltning och tjänstemän bör agera och styras i sin legalbyråkratiska modell (Hysing & Olsson, 2012 s. 44). Vi använder oss av Webers modell för att den är väletablerad och fungerar väl som en motpart för NPM då båda idealtyperna kan besvara samma frågor. Den svenska dualismen bygger även på principer som inte sällan förknippas med Webers idéer och hans idealtyp, även om den självklart inte är en renodlad idealtyp (Hall, 2012 s. 14).

Enligt modellen ska förvaltning och tjänstemän vara subjekt till en strikt hierarkisk ordning. Byråkraten, som Weber kallade den ideala tjänstemannen, "kan definieras i relation till en hierarkisk över- och underordning, regelföljande expertis och oberoende position" (Ibid. s. 39). Byråkraten skall även "präglas av neutralitet, saklighet, opartiskhet och utan godtycklighet" (Ibid. s. 41). Neutralitet, expertis och opartiskhet i ett hierarkiskt system är alltså de huvudsakliga karaktärsdragen hos den legalbyråkratiska modellen. Enligt Weber lyckas byråkratin vara "opersonlig och rationell" eftersom individuellt urval (såsom befordring eller anställning) strikt sker på basis av vetenskapligt bestämda meriter (Frederickson et al. 2016 s. 102). Med andra ord är det viktigt att agera inom ramen för legalbyråkratin för att som tjänsteman kunna ta del av de incitament, såsom lönehöjningar och andra befordringar, som modellen erbjuder. Att agera i politiskt eller aktivistiskt syfte skulle inte gynna den enskilda tjänstemannen i Webers idealtyp, och skulle därmed vara nog för att det inte skulle ske (Ibid. s. 102)

För byråkraten är det viktigt att "använda sin specialistkunskap och kunskap om gällande regler för att identifiera och välja de mest rationella lösningarna och medlen för att uppnå givna mål"

(Hysing & Olsson, 2012. s. 42). Till skillnad från NPM, som inkorporerar effektivitet och kostnadseffektivitet i sina beräkningar, handlar det alltså endast om de mest rationella lösningarna i Webers modell, som uppnås genom byråkratens expertis och opartiskhet. Hade man valt att basera beslut på kostnadseffektivitet finns det en risk för att den fullständiga opartiskheten och rationaliteten försämras på dess bekostnad. Att agera effektivt är inte alltid enligt med att agera neutralt eller 'mest rationellt'. På så sätt gör man även byråkratin till en högst förutsägbart verksamhet. Då förvaltningen alltid agerar rationellt ska lika problem lösas av lika lösningar (Ibid. s. 49).

På grund av de karakteristiska drag som Webers modell präglas av finns det ofrånkomliga nackdelar med modellen. Bland annat "tenderar [idealtypen] till tröghet, motstår förändring, är mekanisk snarare än humanistisk och är föremål för målförskjutning och utbildad oförmåga" (Frederickson et al. 2016. s. 102). Den aspekten av byråkratin verkar dock vara oundviklig, och kanske inte är rent negativt för modellen. Ska man verka för en neutral och opartisk implementering av politik av sakkunniga experter är alltså denna modell den mest framgångsrika enligt Weber. Då det är förvaltningen som implementerar politiken krävs det experter som är strikt regelföljande. Hade man haft ett samhälle där alla var tillräckligt kunniga för att kunna ta itu med förvaltningens uppgifter själva hade man kunnat se en mer effektiviserad förvaltning, men detta är inte fallet idag (Hysing & Olsson, 2012. s. 140).

2.2 New Public Management

Osborne & Gaebler publicerade år 1993 boken "Sluta ro - börja styra" som ofta hänvisas till i förvaltningsstudier där de beskriver ett ny typ av förvaltning. De målar upp en bild av en offentlig sektor tyngd av byråkrati som har fungerat förr i tiden men som nu står inför stora problem och föreslår istället ett nytt sätt att leda offentlig verksamhet. De använder uttrycket "entreprenörer i offentlig sektor" för att beskriva det som vi tidigare benämnt som NPM, där entreprenören kännetecknas av någon som använder resurser på ett nytt sätt för att maximera produktivitet och effektivitet (Osborne & Gaebler, 1993 s. 13). Tanken är inte att den offentliga verksamheten ska drivas som ett företag, men däremot att själva entreprenörsandan ska införlivas i den offentliga sektorn (Ibid. s. 38). De presenterar tio principer för den nya förvaltningen som de förespråkar. Utifrån observationer av en förändrad förvaltning menar de att offentliga verksamheter som präglas av entreprenörskap kännetecknas av följande:

1. Uppmuntrar konkurrens mellan olika servicegivare.

2. Den ger makt åt medborgarna genom att förflytta kontrollen från byråkratin och ut i samhället.
3. Den mäter förvaltningarnas resultat och koncentrerar sig inte på insatsen (input) utan på nyttan.
4. Den drivs av sina mål - sitt uppdrag - och inte av regler och begränsningar.
5. Klienterna blir kunder och de erbjuds valmöjligheter.
6. Den förebygger problem innan de uppstår istället för att erbjuda hjälp när skadan redan är skedd.
7. Den lägger ner energi på att tjäna pengar, inte bara på att göra av med dem.
8. Den decentraliserar makten och uppmuntrar medbestämmande och brukarinflytande.
9. Den föredrar marknadsmekanismer framför byråkratiska mekanismer.
10. Den koncentrerar sig inte enbart på att producera offentliga tjänster utan försöker entusiasmera/katalysera alla sektorer - offentliga, privata och frivilliga - för att lösa de problem som finns i det egna samhället.
(Osborne & Gaebler s. 35)

Enligt Osborne & Gaebler (Ibid. s. 96) är den offentliga byråkratin fastlimmad i regler och anslag. Budgeten som förvaltningen har att förhålla sig till beskrivs som "betungande" och "hämmande", cheferna inom förvaltningen bör istället få större frihet att disponera medlen så de gör mest nytta. En verksamhet där entreprenörskap råder definierar istället det övergripande uppdraget och utvecklar budget- och regelsystem som ger de anställda frihet att utföra sitt egentliga uppdrag. Därefter bör förvaltningen visa upp resultatet av sina anslag snarare än vilka insatser de gjort för att öka incitamenten till att förbättra resultatet av sin verksamhet (Ibid. s. 112).

Förr så var den centraliserade offentliga sektorn en nödvändighet men till följd av utvecklade informations- och kommunikationsmöjligheter, anställda med högre utbildning och snabbt ändrade förhållanden finns det mer effektiva sätt att styra. Decentraliserade institutioner är mer flexibla, effektiva, tar bättre vara på de anställdas kunskap och signalerar respekt till de anställda genom att tilltro dem viktiga beslut. (Ibid. s. 201-202)

En väsentlig del av den nya offentliga sektorn är att engagera människor istället för att betjäna dem, eftersom "[e]tt samhälle där medborgarna är engagerade i att lösa sina egna problem fungerar bättre än ett samhälle som är beroende av att service och tjänster erbjuds av utomstående" (Ibid. s. 61). Frivilligorganisationer och medborgarstyrda föreningar är viktiga aktörer för att uppnå detta mål. (Ibid. s. 71).

Detta i kombination med en kundorienterad offentlig sektor förväntas ge större inflytande för medborgarna eftersom de blir kunder med fler valmöjligheter. Detta rör dock inte myndighetsutövning i offentlig regi som har till syfte att reglera individers och organisationers beteenden eftersom “[i] en sådan myndighetsutövning är det inte individen som är kund utan samhället i stort.” (Ibid. s. 150). Det är relevant i vårt fall eftersom en myndighet som syftar till att reglera skador på miljön tar hänsyn till samhället i stort.

3. Metod

3.1 Kvalitativ textanalys

Kvalitativ textanalys är en metod där man studerar materialet noggrant och djupgående. “Det handlar om att läsa aktivt, att ställa frågor till texten och att se efter om texten, eller man själv, kan besvara dessa frågor” (Esaiasson et al. 2012. s. 210). Den kvalitativa textanalysen är hermeneutisk i sitt angripande då det främst handlar om att tolka ett material “i förhållande till den fråga som ställs” (Ibid s. 221).

Inom textanalys finns det två olika frågeställningar att fokusera på: systematisera eller kritiskt granska. Här tänker vi i vår uppsats använda oss av den systematiska frågeställningen, och närmare bestämt *klassificera* innehållet i de texter vi ska studera. Esaiasson beskriver den kvalitativa textanalysen som att man “berättar en historia med hjälp av texten” (Ibid s. 215) och det gör vi genom att selektivt lyfta fram exempel av NPM eller legalbyråkrati.

Frågorna, som kommer fungera som ett analysredskap, måste ha god validitet för att se till att vi fångar upp det vi faktiskt vill undersöka (Ibid. s. 57). Vi måste med andra ord konstruera frågor som fungerar som de bästa indikationerna på det vi vill mäta. Krav på sådana frågor är att de ska vara ömsesidigt uteslutande, täckande och möjliga att tillämpa (Ibid. s. 217). Vi har med frågorna i matrisen nedan avsett att täcka de delar av förvaltningen som är relevanta i vårt fall. Genom att ställa frågor om förvaltningens utformning, hur politikerna styr förvaltningen och vilken roll medborgarna har kan vi fånga upp vilken typ av förvaltningsideal som dominerar i vårt valda material. I texterna vi ska analysera kommer det främst handla om manifesta budskap, eller sådana budskap som kan “utläsas tämligen omedelbart på raderna” (Ibid. s. 221) istället för att vara ‘gömda’ i texten.

När det gäller validiteten i uppsatsen, det vill säga “att vi mäter det vi påstår att vi mäter” (Ibid. s. 57) är tanken att vi förlitar oss till stor del på de ord, termer och idéer som starkt förknippas med de olika idealtyperna och som vi finner underlag för i den litteratur som vi använder oss av. Vid

ord och termer är detta relativt simpelt då vi helt enkelt kommer leta efter förekomsten efter de specifika orden eller termerna i vårt material. När det kommer till idéer måste vi dock vara lite mer försiktiga för att skapa god validitet. Här är målet att ständigt argumentera för att en idé liknar en idealtyp genom hänvisning till litteraturen och vår tidigare utformade karaktärisering av de olika idealtyperna.

3.2 Idéanalys

I utförandet av vår kvalitativa textanalys har vi valt att använda oss av en beskrivande idéanalys. Den beskrivande idéanalysen har ambitionen “att analysera förekomsten av idéer i samhället, i debatter eller inom något sak- eller politikområde” (Bergström & Boréus. 2012. s. 146). Då vår avsikt i detta arbete är att visa på förekomsten av NPM respektive Webers legalbyråkrati gällande Naturvårdsverket anser vi att det här är en passande metod. Både NPM och Webers modell är *idéer* om hur förvaltningen bör agera. Studien blir beskrivande då vi endast undersöker om inslag av NPM existerar och potentiellt har ökat inom Naturvårdsverket.

I analysen utgår vi från att “[...] tolka aktuella dokument och utsagor i bemärkelsen fastställer deras mening, deras innebörd” (Ibid. s. 201). Den beskrivande analysen är även passande då vi vill “[...] hitta struktur i, organisera, en texts primära och avsedda budskap, snarare än att hitta underliggande dolda maktstrukturer” (Danielsson. 2018. s. 263).

3.3 Idealtyper

Då vi vill visa på en om förändring av NPM har skett över tid måste vi ha någon form av ram att förhålla oss till. Idealtyper, som är ett analysverktyg som används inom idéanalysen, kan då hjälpa till att kartlägga var Naturvårdsverket befinner sig samt i vilken riktning de har utvecklats, vilket i sin tur bidrar till validiteten. “En idealtyp fungerar som ett analytiskt instrument för att renodla vissa drag för att sedan formulera hypoteser” (Bergström & Boréus. 2012. s. 150).

Eftersom vi är intresserade av gradskillnader så är idealtyper ett användbart analysverktyg för att belysa utmärkande egenskaper på vårt aktuella fall (Esaiasson et al. 2012. s. 139).

Vi kommer att utgå från två idealtyper: Max Webers egen modell om legalbyråkratisk förvaltning och en renodlad NPM-förvaltning. Eftersom Osborne & Gaebler presenterar en bild av en NPM-förvaltning så är det en bra utgångspunkt. Ingen av dessa idealtyper existerar i verkligheten utan är konstruerade utefter de egenskaper som var modell förespråkar.

Syftet med uppsatsen är inte att placera Naturvårdsverket i en kategori, utan att undersöka i vilken utsträckning myndigheten liknar den ena eller den andra idealtypen. Idealtyperna kommer alltså att fungera som två poler som används som en referensram när vi genomför idéanalysen. Rent praktiskt innebär det att vi i vår analys kommer att jämföra det aktuella materialet med de två idealtyperna för att sedan sälla ut ord, fraser och idéer som anses vara typiska för den ena

eller den andra idealtypen. Det är utifrån detta som vi gör avvägningen om det finns tendenser att röra sig mer åt NPM eller Webers modell över tid.

När det gäller nivåskattning så använder vi oss av förändringsstrategin, där det relevanta blir att undersöka förändring över tid (Esaiasson et al. 2012. s. 146). Vår frågeställning om hur NPM påverkat Naturvårdsverket över tid kan då undersökas empiriskt genom att applicera vårt analysverktyg på utvalt material och se om det skett någon förändring. Då vi har ett 'konstant' material i form av årsredovisningar kan vi jämföra hur de har ändrats i både innehåll och upplägg med föregående år, och utifrån det dra slutsatser om myndigheten har rört sig närmare någon av idealtyperna över tid.

3.4 Idealtypsschema

Nedan har vi skapat en matris som är utformad från teoriavsnittet för att belysa idealtyperna. Med hjälp av idealtyperna kommer vi att via textanalysen undersöka det valda materialet för att hitta utmärkande ord eller idéer som pekar mot någon av idealtyperna. Exempelvis letar vi efter begrepp som anses vara typiska för idealtyperna, och visar på användningen av dessa ord eller begrepp i samband med de ideal som NPM eller legalbyråkratin innehåller.

	Webers legalbyråkratiska förvaltning	New Public Management-förvaltning
<i>Hur är förvaltningen utformad?</i>	Centraliserad. Byråkratiska mekanismer. Drivkraften är politikens input och regelverk kopplat med en stark hierarki. Förvaltningen tillhandahåller tjänster för att bekämpa problem i samhället. Fokus ligger på offentliga tjänster. Inget explicit behov att involvera näringsliv eller medborgarna i förvaltningens arbete. Finansieras genom skatteintäkter.	Decentraliserad. Företrar marknadsmekanismer framför byråkratiska mekanismer. Drivs av mål och uppdrag. Arbetar aktivt för att förebygga samhällsliga problem redan innan de uppstår. Fokuserar på samarbete mellan olika sektorer. Finansieras genom skatteintäkter men söker även andra finansiärer.
<i>Hur kontrollerar politiker/regeringen förvaltningen?</i>	Kontrolleras genom strikt regelverk och normer, hierarkisk makt.	Kontrolleras genom mätning och jämförelse av resultat.

<i>Vilken roll har medborgarna i den offentliga sektorn?</i>	Medborgarna är subjekt för politiken. Byråkraterna är experter och har makten eftersom medborgarna inte har tillräcklig kunskap för att kunna fatta upplysta beslut.	Medborgarna betraktas som kunder som erbjuds valmöjligheter. De ges en högre grad av makt och inflytande och är en väsentlig del av lösningen på samhällliga problem.

4. Material

För att empiriskt kunna undersöka hur Naturvårdsverket präglas av NPM har vi lagt fokus på deras årliga verksamhetsberättelser. Det utgör ett bra material för vår studie eftersom dokumenten ger relevant information rörande myndighetens aktuella mål, tillvägagångssätt och återrapporering i arbetet för en hållbar miljö.

År 1984 trycktes den första officiella verksamhetsberättelsen. Detta stämmer överens med införandet av budgetdokument som nämnts tidigare, som innebar en skyldighet för myndigheter att återrapporera sina insatser, resultat och budget.

För att studera ett material som sträcker sig över så lång tid som möjligt har vi även analyserat en folder från -79, innan de officiella verksamhetsberättelserna infördes, som innehåller liknande information. Det optimala hade naturligtvis varit om vi haft möjlighet att undersöka verksamhetsberättelser sedan verket grundades för att kunna jämföra material innan och efter NPM:s genomslag. Samtidigt så betraktar vi införandet av verksamhetsberättelser som en viktig förändring i sig, där det blivit allt viktigare för myndigheter att redovisa sina insatser.

Med hänsyn till mängden material har vi valt att begränsa oss till att göra nedslag i materialet vart femte år, med ett mindre undantag som beror på att material för det året saknades i universitetsbibliotekets arkiv. Vi har därmed granskat material från år 1979, 1984, 1989, 1994, 1998, 2004, 2009 och 2014. Det gör det möjligt att observera om det skett någon förändring över tid men är samtidigt tillräckligt begränsat för att vi ska kunna genomföra en noggrann, kvalitativ analys av materialet inom rådande tidsram. Vi har analyserat ord, begrepp och idéer såväl som den allmänna utformningen och vilka delar som får mest utrymme för respektive år.

I analysen används Webers legalbyråkratiska modell främst som en referens som står i kontrast till NPM, då den anses vara det traditionella synsättet för förvaltningen. Det huvudsakliga syftet är att leta efter förändring, vilket sker genom att se tecken på NPM, och det är där vårt främsta fokus kommer att vara även om tecken på det legalbyråkratiska idealet nämns då det är relevant.

För att få en bättre överblick av materialet har vi delat upp de längre verksamhetsberättelserna i underrubriker. Vi har lagt särskilt fokus på “GD har ordet” som inleder varje verksamhetsberättelse, där myndighetens aktuella arbetsinsatser och mål sammanfattas av generaldirektören själv. Resten har vi sorterat in under “verksamhet”, “återrapportering” och “sammanfattning” för att underlätta för läsaren och skapa struktur.

5. Analys av material

5.1 Verksamhetsberättelse 1979

Verksamhetsberättelsen 1979 är väldigt grundläggande jämfört med de resterande åren som vi har tittat på (Naturvårdsverket, 1979). Verksamhetsberättelsen tillkom innan Naturvårdsverket hade en skyldighet att genomföra en årlig återrapportering, och skiljer sig således både i längd och innehåll. Rapporteringen, som kommer i form av ett flygblad, består endast av 5 sidor, och beskriver mycket kortfattat vad myndigheten arbetar med för frågor, myndighetens avdelningar, myndighetens uppdrag samt en karta som visar hur verksamheten är uppbyggd.

1979 års verksamhetsberättelse har inte några inslag av NPM, utan stämmer snarare överens med Webers legalbyråkratiska modell: Ingen återrapportering eller behov av drastisk förändring på något sätt och tydlig centralisering av avdelningar och expertkunskap. Verksamhetsberättelsen följer den då rådande normen om hur myndigheter ska agera och återrapportera, vilket alltså till stor del stämmer överens med Webers legalbyråkratiska modell. Verksamhetsberättelsen är därmed den som står närmast Webers idealtyp.

5.2 Verksamhetsberättelse 1984

GD har ordet

Den första officiella verksamhetsberättelsen beskriver mer ingående hur Naturvårdsverkets anslag och resurser används. Generaldirektören Valfrid Paulson uttrycker det som att

Naturvårdsverket “[...] valt en uppläggnings av verksamhetsberättelsen som nära ansluter till de anslag genom vilka statsmakterna finansierar och styr vår verksamhet” (Naturvårdsverket, 1984 s. 3). Detta går i linje med det Weberska idealet. Utöver det så hänvisar GD till resultat som verket uppnått inom valda områden men inte till den grad att de kan beskrivas som resultatstyrda i NPM-mening. Överlag så finns det inte mycket i den här delen som pekar mot NPM-idealet, även om lanseringen av en årsredovisning i sig kan tolkas som ett ökat behov av att redovisa hur de använder sina resurser.

Verksamhet

I delen där Naturvårdsverket beskriver sitt arbete läggs tonvikten vid att de är styrda av miljöpolitikens mål och lagar. De framhåller att de arbetar nära andra myndigheter, kommuner med flera i sin verksamhet men involverar inte uttryckligen medborgare eller näringsliv i samarbetet.

Åtterrapporering

Efter verksamhetsbeskrivningen följer en redovisning av anslagen inom olika områden som miljövarfsforskning, vård av naturreservat etc. Där redovisas dels hur stor del av det totala anslaget som spenderats på området och dels hur anslaget fördelats inom det specifika området. Huvudfokus ligger på kostnader och fördelning och inte på resultat.

Under “miljövarfsinformation” nämns att bara en mindre del av detta finansieras av informationsanslaget. Hälften av informationsbudgeten utgörs av försäljningsinkomster från sålda böcker, broschyrer, tidningar etc. som “marknadsförs aktivt vilket bidragit till en avsevärt ökad efterfrågan” (Ibid. s. 7). Detta är ett exempel på att förbruka mindre anslag och istället finansiera viss del av verksamheten via försäljningsintäkter, vilket förespråkas av NPM.

Utöver anslagsredovisningarna innehåller verksamhetsberättelsen ett mittuppslag med fem utvalda miljöområden för att “[...] ge några glimtar av de resultat som uppnåtts inom några tunga och av verket prioriterade områden.” (Ibid. s. 10-11). I det här avsnittet beskrivs miljöpolitikens mål mer konkret samt lite fakta och exempel på åtgärder som vidtagits. Det är ett första tecken på att verket framhåller resultatet av sin verksamhet, även om det är långt ifrån en totalt resultatstyrd myndighet i NPM-bemärkelse.

Sammanfattningsvis

Den största delen av verksamhetsberättelsen består av återrapporering av verkets anslag och fördelning av dessa. Sammantaget så finns det inte så mycket som pekar mot idealtypen av NPM varken när det kommer till språkbruk eller arbetsmetoder. Det finns vissa inslag som går i linje med vad NPM förespråkar men inte mycket. Vi betraktar däremot verksamhetsberättelsen i sig

som ett steg i den riktningen då det innebär en förpliktelse för verket att mer utförligt återrapportera vad deras tilldelade anslag gjort för nytta.

5.3 Verksamhetsberättelse 1989

GD har ordet

I avsnittet “GD har ordet” nämner generaldirektör Valfrid Paulsson att han hoppas att Naturvårdsverket i framtiden “skall kunna ge ännu tydligare besked till skattebetalarna om att samhällets insatser via naturvårdsverkets anslag gett god avkastning” (Naturvårdsverket, 1989, s. 3). Avsikten att man ska kunna visa på ‘god avkastning’ står i linje med NPM:s idéer om kostnadseffektivitet och resultatstyrning. Utöver detta exempel i slutet av avsnittet ser vi ingen tydlig förflyttning från det tidigare året mot NPM, utan Webers ideal dominerar fortfarande årsredovisningens inledning.

Verksamhet

Naturvårdsverket introducerar under det här året en informationsavdelning. Tidigare låg informationsverksamheten under forskningsavdelningen, men har nu fått såpass stor vikt att de valde att skapa en ny avdelning för spridning av information. Man betonar dessutom ett medborgarperspektiv i skapandet av den här avdelningen, då man nu lägger fokus på att få ut allt mer information till medborgarna och andra aktörer i samhället. De har även ökat budgeten för informationsverksamheten från 1% år 1984 till 2.7% under 1989.

Återrapportering

I återrapporteringen är man mycket mer utförlig än vad man har varit under tidigare år. Verket introducerar här ett nytt avsnitt, *kalender*, som beskriver deras arbete och de resultat de uppnått månad för månad under det gångna året. Rapporteringen är mycket mer utförlig, vilket i sig tyder på en förflyttning mot NPM och från Weber. Vidare tar man ständigt fram nya idéer om omorganisering för att göra processen smidigare, vilket också står i linje med NPM, och tyder på en förflyttning från Weber. Man betonar även fokuseringen som har gjorts på deras informationsverksamhet, och nämner att man har “krav på långtgående medverkan från både näringsliv och hushåll” (Ibid. s. 14), vilket för första gången introducerar näringslivsperspektivet i samband med medborgarperspektivet. Verket introducerar även ett behov av samarbete med olika samhällsaktörer. “[...] medverkan från både näringsliv och hushåll” (Ibid. s. 19) är nu att föredra för att uppnå målen inom miljöanpassad energi. Samarbete med näringsliv och medborgare står i linje med NPM.

Sammanfattningsvis

Trots att vi nu börjar se tydligare inslag av NPM måste det sägas att Naturvårdsverket fortfarande vilar starkt på Webers modell. Man har endast börjat introducera medborgar- och näringslivsperspektivet utan att utveckla dem på något dramatiskt sätt. Likaledes introducerar man idéer om omorganisering för att åstadkomma en smidigare administration utan att tydligt utveckla de här idéerna på ett sådant sätt att de kommer att definiera verket under de kommande åren. Det är däremot märkbart att de sakta men säkert börjar använda sig mer av både ord och idéer som stämmer överens med NPM, och att vi ser en förflyttning mot NPM-hållet.

5.4 Verksamhetsberättelse 1994

GD har ordet

Generaldirektören Rolf Annerberg skriver att strävan efter att integrera miljöarbetet i alla delar av samhället “[...] i hög grad präglat vårt arbete under det gångna året” (Naturvårdsverket, 1994, s. 3). Med det menas att hänsyn till miljön ska prägla beslut och handlande hos myndigheter och företag såväl som hos enskilda människor. Den ökade betoningen av engagemang i samtliga samhällssektorer är en förändring som går i linje med NPM, där det betraktas som fortsatt nödvändigt för att kunna lösa problem. Detta stämmer även överens med deras tidigare satsning på informationsspridning. Sveriges inträde i EU har enligt GD påverkat myndighetens arbete och resursåtgång men det är fortfarande de svenska miljöpolitiska målen, som är fastställda av regeringen, som deras verksamhet riktar sig mot.

Verksamhet

De miljöpolitiska målen utgör grunden för Naturvårdsverkets arbete men precis som GD poängterade så läggs mycket fokus på samarbete. De skriver att de bland annat genomfört “[...] ett internt projekt i syfte att utveckla vårt samspel med aktörerna inom olika samhällssektorer för att bli mer effektiva i vår pådrivande roll” (Ibid, 1994, s. 42). Till skillnad från tidigare år läggs större vikt vid samarbete mellan olika sektorer och man betonar även *effektivitet* som är ett nyckelord inom NPM som står i kontrast till den traditionella långsamma, stelbenta byråkratin.

De skriver även att de har samarbetat med regeringen för att utarbeta förslag till verksamhetsmål i regleringsbrevet vilket “[...] har lett fram till att regleringsbrevet för 1995/96 i väsentliga delar har fått den utformning som vi har föreslagit” (Ibid s. 43). Enligt verket har det inneburit en tydligare koppling mellan regeringens krav och målen i deras egna verksamhetsplaner. Detta kan ses som ett exempel på en uppluckrad hierarki mellan politiker och tjänstemän. Att myndigheten har viss makt att styra över de mål som de får tilldelade så de bättre stämmer överens med deras

egna mål går i linje med ett NPM-ideal, där tjänstemännen besitter den främsta kunskapen om vilka mål som är eftersträvansvärda.

Likaså syns ytterligare exempel på konflikt mellan regeringens direktiv och deras egna planering. En aktionsplan för biologisk mångfald som regeringen beställt har enligt Naturvårdsverket krävt en stor arbetsinsats, med följderna att insatser av mer långsiktig karaktär inte kunnat bedrivas så som planerat. De skriver även att “[b]esparingar i miljöforskningsbudgeten har medfört att angelägna planerade projekt rörande biologisk mångfald fått senareläggas.” (Ibid. s. 18). Att projekten benämns som “angelägna” förstärker uppfattningen av en konflikt, där verket behövt göra avkall på insatser de betraktar som viktiga till följd av politiska beslut. Samtidigt så är det ett bevis på att verket fortfarande är starkt bundet till politiska direktiv och inte, som NPM förespråkar, har stor frihet att lägga pengarna där de enligt verket gör mest nytta.

Återrapportering

Ett nytt inslag är att de redovisar verksamheten i två olika strukturer - en effektinriktad och en produktionsinriktad. Den effektinriktade delen baseras på de miljöpolitiska målen, men verket uttrycker svårigheter att visa effekterna av ett års prestationer eftersom mål och resultat inom miljövården är relativt långsiktiga begrepp och svåra att fastställa. Det är ett tecken på att den resultatnriktade delen av NPM är något som myndigheten strävar efter men har svårt att anamma fullt ut på en myndighet som sysslar med miljöfrågor.

Varje mål presenteras tillsammans med “resultat”, ”resursåtgång” och “sammanfattande bedömning”. Under mål 4 så nämns att “[y]tterligare miljö- och kostnadseffektiva åtgärder mot utsläppen av flyktiga organiska ämnen och kväveoxider måste utvecklas nationellt och internationellt” (Ibid. s. 11). Det här är första gången vi ser begreppet *kostnadseffektivitet* användas. Som tidigare nämnt är effektivitet, och i synnerhet kostnadseffektivitet, viktiga begrepp inom NPM och i -94 års verksamhetsberättelse ser vi en ökning av båda dessa.

Samarbete är ett annat återkommande inslag - både med näringslivet och med andra myndigheter. Det ökade samarbetet syns genom en kraftig ökning av projekt mellan sektorer och verksamhetsberättelsen är fullspäckad av diverse projektnamn.

Ytterligare som pekar mot NPM är att de nämner att de till regeringen redovisat “[...] hur målstyrning och resultatuppföljning fungerat mellan verket och respektive regional myndighet avseende bl.a. vård av naturreservat” (Ibid. s. 20). Det är första gången de explicit nämner målstyrning och resultatuppföljning även om det inte förklaras mer ingående hur detta tar sig uttryck.

I den produktionsinriktade delen av verksamhetsberättelsen redovisas verkets insatser per funktionsområde. Den här delen är mycket mer utförlig jämfört med -89 och beskriver i detalj vad de åstadkommit inom varje område. Området som rör aktionsprogram och utredningar avslutas med orden: "Med hänsyn till den varierande omfattningen av både egna utredningsinsatser och de utredningar vi yttrat oss om är det svårt att bedöma i vilken utsträckning antalet tyder på ökad effektivitet." (Ibid. s. 29). Effektivitetsbegreppet används återkommande och i det här fallet ger det återigen uppfattningen av att det är något de strävar efter och har i åtanke men har svårt att mäta.

Sammanfattningsvis

Sett till sin helhet så är det mest påfallande i årets verksamhetsberättelse den ökade betoningen av samarbete och hur det är avgörande att integrera miljötanket i alla samhällssektorer. Det har skett en markant ökning av effektivitetsbegreppet vilket går i linje med en NPM-präglad myndighet som syftar till att effektiviseras men samtidigt så är det ingen dramatisk förändring när det kommer till deras faktiska insatser. Fortfarande så är resultat en viktig del av åiterrapporteringen men svårigheter med att mäta resultaten består.

5.5 Verksamhetsberättelse 1998

GD har ordet

I verksamhetsberättelsen 1998 skriver generaldirektören Rolf Annerberg att det kommer vara "nödvändigt att fortlöpande effektivisera vår verksamhet [Naturvårdsverket] för att förbättra myndighetens resultat" (Naturvårdsverket, 1998, s. 4). Här ser vi en tydlig koppling mellan hur behovet av effektivisering förväntas leda till bättre resultat. Annerberg betonar även vikten av organisationsförändringar för kompetensutveckling hos myndigheten, vilket strider mot den tröga och strikt hierarkiska organisationsform som Weber förespråkar i sin modell. Utöver dessa exempel läggs ingen större vikt vid att betona antingen NPM-ideal eller Weberska ideal under detta avsnitt.

Verksamhet

Verksamhetsberättelsen 1998 lägger mycket fokus på kunskapsförmedling och rör sig allt närmare NPM-idealet. De nämner att de har "[...] introducerat ett nytt system för marknadsbearbetning. Systemet kommer att effektivisera kundkontakterna så att erbjudanden kan riktas till personer med ett uttalat intresse för informationsinnehållet" (Ibid. s. 23). I det här citatet har vi exempel på marknadsperspektiv, effektiviseringsbehov samt ett nyintroducerat kundperspektiv. Kundbegreppet är inte något som har förekommit under tidigare år, och är ett tydligt steg mot en marknadsorienterad verksamhet. Vidare betonar man ytterligare behov av

effektivisering samt kostnadseffektivisering i verksamheten, vilket man nu även gör genom att “finna nya finansiärer för pågående forskning, som tidigare finansierats via Naturvårdsverket, samt mot att avrapportera forskningsresultat” (Ibid. s. 20). Naturvårdsverkets arbete fortsätter även att präglas av allt mer projektarbeten i samarbete med olika samhällsaktörer.

Åtterrapporering

I åtterrapporeringen syns ett tydligt ökat fokus på att åtgärder ska vara effektiva och resurssnåla. Man har även valt att fortsatt betona de projekt eller samarbeten man har med andra myndigheter samt näringsliv och det civila samhället. Naturvårdsverket nämner bland annat att de skapar ‘nätverk’ att jobba med för att enklare kunna jobba med olika aktörer, samt att de vill ha en fortsatt ökad sektorsintegration (Ibid. s. 52). Detta tyder på ett ytterligare kliv från den legalbyråkratiska idealtypens centraliserade kunskap.

Vidare presenteras ett utförligt avsnitt om verkets interna åtterrapporeringen och förändringsarbete, vilket inte är något som man nämnt förut. I det här avsnittet går man igenom den interna verksamheten och hur den kan optimeras för att skapa en så effektiv och resurssnål arbetsplats som möjligt. Det märks nu att det inte bara är det utförda arbetet som ska visa goda resultat, utan att man nu även vill att arbetets gång ska ske på ett specifikt sätt som genererar effektivitet. Man kontrollerar med andra ord tjänstemän och deras arbete genom resultatstyrning istället för att ge tillit till den enskilda tjänstemannen och skapa legitimitet genom expertis och hierarkisk ordning.

Det är en markant upptrappning av åtterrapporering jämfört med tidigare år. Naturvårdsverket vill även se en “offensiv” organisationsförändring för att kunna hålla verksamheten uppdaterad med de nya mål och krav som verket ställer genom sin åtterrapporering (Ibid. s. 59). En plötslig organisationsförändring står i skarp kontrast till idealet att byråkratin ska vara trögrörlig i sin utveckling när det kommer till omorganisering eller förändring av normer.

Sammanfattningsvis

1998 års verksamhetsberättelse är betydligt längre och mer utförlig jämfört med tidigare år. Naturvårdsverket fortsätter betona och lägga ytterligare fokus på samarbete med olika samhällsaktörer för att kunna nå sina mål. Introduktionen av den interna åtterrapporeringen, innebär ännu mer resultatstyrning som är direkt kopplad till verksamheten. Vidare fortsätter de att använda sig av ett språk som stämmer väl överens med NPM och inkorporerar termer om effektivitet eller kostnadseffektivitet allt mer under årsredovisningen.

5.6 Verksamhetsberättelse 2004

GD har ordet

Generaldirektör Lars-Erik Liljelund nämner verkets svårigheter med att mäta effekterna av verkets insatser eftersom slutresultatet baseras på ett långsiktigt arbete med många aktörer. Detta har förekommit i tidigare årsredovisningar men att det nämns så tidigt och av GD själv tyder på att de upplever ökade svårigheter med NPM:s fokus på mätbara effekter och resultat.

Att de satsat särskilt på att utveckla den lokala delaktigheten och fördjupat samarbetet mellan naturvården och friluftslivet nämns i princip ordagrant två gånger och går i linje med ett ökat medborgarengagemang samt ett decentraliseringtänk. Ytterligare som pekar mot NPM är att GD skriver att verket “fortsatt utvecklingen av vårt miljöledningssystem, för att med kvalitet och på ett effektivt sätt kunna utföra våra uppgifter” (Naturvårdsverket, 2004, s. 5).

Verksamhet

Verksamhetsberättelsen inleds med en sida som beskriver Naturvårdsverkets roll och är inte särskilt präglad av NPM. De hänvisar ett flertal gånger till sig själva som “experter” vilket snarare går i linje med den Weberska idealtypen. Dock så ges en mer utförlig beskrivning av tjänstemännens roll i organisationen senare i verksamhetsberättelsen som motsäger den Weberska legalbyråkratin. Medarbetarutvärderingar är ett nytt inslag, vilket beskrivs utförligt och de har dessutom genomfört två “filosofiska caféer” som syftar till att låta medarbetare reflektera kring deras arbete över avdelnings- och enhetsgränser. Dessa är exempel på en förändring riktningen mot en mindre stelbent och hierarkisk byråkrati.

Samtidigt som medarbetarna får mer att säga till om så efterfrågas minskade personalkostnader. Exempelvis under avsnittet “En organisation i utveckling” skriver de att “[u]nder 2004 har vi minskat vår nyrekrytering och i större utsträckning än tidigare arbetat med prioriteringar och omfördelningar av såväl arbetsuppgifter som resurser.” (Ibid. s. 80). Resurssparande är ständigt av hög prioritet vilket även gäller personalen. En annan relevant förändring som nämns är att en övervägande del av verkets medarbetare har en naturvetenskaplig/teknisk bakgrund men att andelen medarbetare med annan högskolebakgrund ökar, som jurister, ekonomer och samhällsvetare. Detta borde rimligen även innebära en förändring av den fortsatta utformningen av verksamheten.

Åtterrapporering

Åtterrapporeringen är uppdelad utefter målen tillsammans med en sammanfattning där verket bedömer om de uppnått målet eller ej. Sedan följer en utförlig beskrivning av deras insatser men begreppet resultat används inte i samma utsträckning som tidigare. Däremot så fortsätter

effektivitetsbegreppet att öka markant och det nämns ett flertal gånger under varje mål. Även ordet *konsument* börjar användas för det som tidigare benämns som medborgare. De uttrycker exempelvis att avfallshanteringen ska vara “effektiv för samhället och så enkel som möjligt för konsumenten” (Ibid. s. 17).

I delen som rör verkets informationsinsatser återkommer dock medborgarbegreppet och stor vikt läggs vid att inkludera såväl medborgare som näringsliv.

“För att ytterligare medborgarorientera verksamheten har vi under året tagit fram en handlingsplan för att ge allmänheten ökad tillgång till information och service, samt bättre möjlighet till delaktighet i vårt arbete.”

(Ibid. s. 20)

Ansträngningar för att inkludera medborgarna i miljöarbetet är en av grunderna i NPM i kontrast till ett Weberskt ideal som förlitar sig mer på tjänstemännens expertis. Detta återkommer i flera delar av verksamhetsberättelsen, med betoning på lokal och regional delaktighet och verkar vara ett nytt fokus för myndigheten, vilket tyder på decentralisering.

Ett nytt inslag är lokala s.k. investeringsprogram där man även tar hänsyn till samhällsekonomiska aspekter utöver de miljömässiga. Det är ett nytt perspektiv på verkets insatser som går utöver det strikt miljömässiga. Att man inkluderar samhällsekonomiska analyser i bedömningen innebär ett ökat fokus på nytta och kostnader.

Flera av Naturvårdsverkets forskningsprogram har inslag som kan kopplas till NPM. Bland annat så finansierar de numera forskningsprogrammet “Agree” som strävar efter ökad effektivitet i miljöpolitiken. De menar att forskningen kommer att ge “[e]n teori för hur man sätter miljömål på bästa sätt genom att klargöra vilka egenskaper ett miljömål bör ha för att vara rationellt och hur olika mål förhåller sig till varandra.” (Ibid. s. 68). De finansierar även program som syftar till effektivare miljölagstiftning och bedömning av måluppfyllelse under osäkerhet. Det visar att de fortfarande tycker det är viktigt att kunna bedöma huruvida de uppnår sina mål, samt att detta ska ske snabbt och med precision även om det är svårt när det kommer till komplexa miljöåtgärder.

Naturvårdsverket har i år genomfört den första fördjupade utvärderingen av de nationella miljö kvalitetsmålen via “miljömålsrådet” som består av representanter från myndigheter, länsstyrelser, kommuner, näringsliv och frivilligorganisationer. Det visar ett ökat samarbete mellan olika sektorer, särskilt relevant är samarbetet med frivilligorganisationer som är en central del av NPM för att lösa samhällsliga problem. Dessutom så utvärderas miljömålsrådets årsrapport, utvärdering och webbplats av en oberoende konsult som visar att “[...] rätt produkter produceras, utifrån de primära målgrupperna regering och riksdag.” (Ibid. s. 72). Att Naturvårdsverket känner behov av att kommunicera att deras arbete bedöms av en oberoende

aktör tyder på behov att komplettera medarbetarnas förmåga till adekvat kunskap och bedömning via en utomstående aktör. Dessutom används näringslivstermer som “produkt” och “målgrupp”.

I deras interna verksamhet betonar de att ledningssystemet fortlöpande underhålls och förbättras enligt interna granskningar och externa revisioner, samt att de minskat nyrekryteringar och istället arbetat mer med prioriteringar och omfördelning av arbetsuppgifter och resurser. Att båda dessa beskrivs som något som verket jobbar aktivt med i verksamheten visar på att det skett en förändring i en riktning som främjar nytänkande och resurssparande. De framhåller även att “[s]ystematiken och effektiviteten i verksamhetsplanering och uppföljning och utvärdering av verksamheten har förbättrats.” (Ibid. s. 79). Nu syns även effektivitet i utvärdering av verksamheten som i sin tur hjälper att effektivisera arbetet. Att de utvärderar sin egen verksamhet för att vara så effektiva som möjligt visar på en ökad grad av NPM.

Sammanfattningsvis

Medborgarnas deltagande beskrivs för första gången som nödvändigt för att uppnå miljömålen. Att skapa dialog och delaktighet från olika samhällsaktörer är ett centralt tema som nämns ett flertal gånger. Samhällsekonomiska aspekter introduceras samt ytterligare fokus på effektivitet i såväl interna som externa processer. Detta tyder på att de anammat NPM till stor del när det gäller medborgarperspektiv, samarbete och effektiva processer men det legalbyråkratiska idealet är fortfarande närvarande i stora delar av verksamhetsberättelsen.

5.7 Verksamhetsberättelse 2009

GD har ordet

Verksamhetsberättelsen 2009 plockar snabbt upp det centrala tema som vi såg under 2004 års redovisning, nämligen samarbete mellan olika aktörer. Generaldirektör Maria Ågren skriver att “[e]n utveckling som jag [Ågren] ser komma starkt är behovet av samverkan mellan olika aktörer i syfte att gemensamt verka för ett hållbart samhälle. Det är en spännande process som kommer att kräva ett nytt tänk, utanför dagens traditionella boxar” (Naturvårdsverket, 2009, s. 5). Samarbetet mellan olika aktörer är som sagt inget nytt koncept, men Ågren menar att myndigheten inte längre kan förlita sig på deras traditionella tankesätt för att fortsatt kunna utveckla samarbeten. Med ambitionen att lämna de traditionella synsätten ser vi en tydlig förflyttning från Webers idealtyp, som ligger i linje med det som här beskrivs som de traditionella boxarna om myndighetens exklusiva expertis som inte förespråkar samarbete med utomstående aktörer.

Verksamhet

Naturvårdsverket arbetar fortsatt med decentraliseringsarbetet under 2009. Bland annat har man arbetat med att decentralisera IT- och kommunikationsarbetet inom verksamheten. Däremot uttrycker Naturvårdsverket att "det decentraliserade arbetssättet förutsätter ett starkare centralt stöd än som hittills varit fallet" (Ibid. s. 112). Behovet av ett starkare centraliserat stöd tyder på en önskan som stämmer mer överens med Webers ideal. Naturvårdsverket gör även organisationsförändringar för att "tydliggöra medarbetarnas roll, ansvar och befogenheter" (Ibid. s. 111). Att känna behovet av att tydliggöra rollerna stämmer överens med att myndigheten drastiskt ändrar sin organisation för att stå mer i linje med NPM-idealet. Med de fortsatta organisationsförändringarna presenterar Naturvårdsverket nu en ny modell för verksamhetsplanering:

"Verksamhetsplaneringen för 2010 har gjorts efter en ny modell. Syftet med detta omtag är att förbättra och tydliggöra styrningen av Naturvårdsverket. Verkets mål utgår från sex olika perspektiv. De sex perspektiven är kund/intressent, medarbetare, utveckling, process, ekonomi och direkt miljöpåverkan." (Ibid. s. 113)

Bland de sex perspektiven finner vi kundperspektiv, utvecklingsbehov samt ytterligare ekonomiskt fokus som stämmer väl överens med NPM, och är dessutom begrepp som vi har sett verket använda sig av tidigare. Skillnaden är att de här perspektiven presenteras i en ny modell för verksamhetsplanering. Naturvårdsverket har gått från att introducera idéer som kundperspektiv och utveckling till att mer officiellt inkorporera det i deras verksamhet.

Återrapportering

Naturvårdsverket skriver allt mer om de samhällsekonomiska effekterna av deras åtgärder. Att bevara miljön tycks nu vara en allt mer ekonomisk fråga då man lägger fokus på huruvida insatser kommer att löna sig i längden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, vilket utvecklas från tidigare år. "Samhällsekonomiska analyser är ett viktigt verktyg inom miljöområdet. I analyserna vägs den samhällsekonomiska nyttan mot den samhällsekonomiska kostnaden för olika åtgärder och styrmedel" (Ibid. s. 58). När man exempelvis talar om åtgärder i Östersjön talar man nu om nytta eller förluster som man potentiellt skulle ha utifrån vissa åtgärder. Det slutliga argumentet för att fortsätta bedriva insatser i Östersjön blir alltså endast att "värdet av havets många tjänster överstiger kostnaderna för att bevara dem" (Ibid. s. 26). Samhällsekonomiska argument dominerar tydligt i beslutstagandet hos Naturvårdsverket. Vidare fortsätter verket att utveckla och fördjupa den interna återrapporteringen för medarbetare. De betonar återigen att de vill "utveckla och effektivisera myndigheten" (Ibid. s. 110), och menar på att genomföra det genom tydligare återrapportering och resultatstyrning.

Sammanfattningsvis

Det är tydligt att NPM-idealet syns allt mer i verkets praktiska verksamhet under 2009 års redovisning. Naturvårdsverket gör faktiska förändringar i både verksamhet och beslutstagande. Decentraliseringsarbetet sker i allt större utsträckning, traditionella tankesätt lämnas och nya verksamhetsmodeller utvecklas. Verket lägger större fokus på samhällsekonomiska analyser, och använder sig av dessa vid beslut. En stor del av verksamhetsberättelsen går att härleda till NPM-idealet och vi ser en klar fortsatt förflyttning från det Weberska idealet.

5.8 Verksamhetsberättelse 2014

GD har ordet

GD Maria Ågren inleder verksamhetsberättelsen med att lägga stor vikt vid de ekonomiska aspekterna av deras verksamhet. “I september 2014 presenterades resultatet av det globala forskningsprojektet New Climate Economy. Det visar hur åtgärder för att minska klimatpåverkan kan förenas med olika ländernas [sic!] ambitioner ifråga om ekonomisk tillväxt, fattigdomsbekämpning och social utveckling.” (Naturvårdsverket, 2014 s. 4). Ågren menar att de arbetar med att belysa frågeställningen om vad naturen är värd för människan “genom att utveckla metoder för hur ekosystemtjänster kan integreras i relevanta ekonomiska ställningstaganden och politiska avvägningar.” (Ibid. s. 4). Konceptet med ekosystemtjänster, att värdera naturen i kronor utifrån vilka tjänster den ger människan, är ett nytt inslag som stämmer överens med det samhällsekonomiska perspektivet. Överlag så används mycket ekonomitermer i beskrivningen av verksamheten. Ågren skriver bland annat att de arbetar med att stärka “varumärket” Sveriges nationalparker och att myndigheter och företag måste underlätta för “konsumenten” att göra hållbara val. Förordet avslutas med följande:

“Vi har under 2014 fullföljt vårt uppdrag med en ekonomi i balans. Det är också glädjande att vi i årets kundundersökning fått ett kvitto på att verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt bland annat vad gäller arbetet med införandet av industriutsläppsdirektivet” (Ibid. s. 5).

Det faktum att en kundundersökning används som kvitto på att de har en fungerande verksamhet går i linje med NPM-idealet, då myndighetens uppgift är att tillfredsställa den tilltänkta kunden.

Verksamhet

I verksamhetsberättelsen ägnas flera sidor till att lyfta fram verkets interna satsningar och utvecklingspotential. De menar att en “modern myndighet ska leva upp till höga krav på effektivitet och rättssäkerhet” (Ibid s. 6). Återigen är effektivitet nyckelordet och återkommer

ständigt i rapporten men att de även poängterar rättssäkerhet ger en motvikt till den återkommande strävan efter effektivitet.

Kundbegreppet har ökat markant. De skriver exempelvis att “myndighetens omvärlds-, och kundfokus behöver ständigt utvecklas” (Ibid. s. 6) och att “resultatet från vår kundundersökning visar att näringslivet ger oss bra betyg.” (Ibid. s. 84). Tidigare har de använt ordet “enkätundersökning” men nu används kundbegreppet. Andra återkommande, begrepp som för tankarna till näringslivet är “leverans”, “resurseffektivitet” och “kvalitet”.

It-driften har förts över till en extern leverantör och blivit mer professionell genom arbete utifrån en särskild förvaltningsmodell. “Vi strävar efter att upprätta den funktionalitet vi behöver på ett kostnadseffektivt sätt genom att upphandla e-tjänster eller lägga ut uppdrag om datavårdskap.” (Ibid. s. 40) skriver verket. Tidigare nämndes att IT-driften decentraliserats och nu har den alltså blivit helt outsourcad.

När det kommer till medarbetare och kompetensförsörjning verkar det vara liknande tidigare årsredovisningar, fast nu med en betoning på att det även ska vara effektivt vilket innebär ytterligare ett steg i riktning mot NPM.

“Under 2014 har en ny strukturerad samtalsmodell börjat införas. Samtalsmodellen inleds med en intern uppdragsdialog, där alla chefs medarbetare deltar som åhörare när chefen tar emot uppdraget av sin chef. Uppdragsdialogen ger ökad tydlighet och transparens kring uppdraget och bättre förutsättningar för effektiv styrning och uppföljning.” (Ibid. s. 6)

De betonar även ömsesidig feedback som något som successivt för verksamheten framåt, vilket är ett signifikant exempel på anti-hierarki. Det verkar överlag inte finnas så mycket av det Weberska idealet med en “inneboende” förmåga hos tjänstemännen att tjäna samhället och vara trogen sitt uppdrag, utan istället framhävs kontroll och transparens.

Åtterrapporering

Åtterrapporering sker som tidigare mycket utförligt och med fortsatt fokus på effektivitet. “Kvalitativa analyser görs per mål för att identifiera effektiv styrning och vad som kan justeras för att snabbare uppnå målpuppfyllelse” (Ibid. s. 63).

De uttrycker att “Naturvårdsverkets deltagande i möten är ett sätt att mäta hur aktiva vi är i EU-arbetet” (Ibid. s. 60) och liknande citat återkommer ett flertal gånger. Det är ännu ett exempel på styrning som stämmer överens med NPM. I det här fallet mäts verkets arbete i antal

deltagande snarare än vad som uppnåtts på mötet, vilket visar på vikten av mätbarhet och konkreta prestationer.

Effektivitetsbegreppet används precis som tidigare i mycket hög grad. Ett nytt begrepp som används i hög grad är *ekosystemtjänster*. Det förklaras av att de påbörjat en ny kommunikationssatsning gällande just ekosystemtjänster. De skriver att de modererat ett seminarium om ekosystemtjänster för att synliggöra och kommunicera detta vilket beskrivs som framgångsrikt samt startat ett nytt forskningsprogram kallat "Värdet av ekosystemtjänster".

Det finns ett flertal exempel på samarbete med frivilliga organisationer och olika typer av samhällsengagemang. "*Artportalen* vid Artdatabanken", Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), finansieras av Naturvårdsverket, och är en webbplats för spontanrapportering av artfynd, så kallad "crowdsourcing" (Ibid s. 41). Detta stämmer överens med att ta tillvara på frivilliga insatser vilket förespråkas av NPM med hänvisning till att det sparar resurser.

Ett annat exempel är; "I mars genomförde vi [Naturvårdsverket] tillsammans med tolv andra myndigheter evenemanget Hack for Sweden. Målgruppen var framför allt studenter, utvecklare, miljöjournalister, formgivare och innovatörer som under 24 timmar fick tävla om att bygga kreativa, digitala tjänster utifrån myndigheternas gemensamma öppna data." (Ibid. s. 42)

"Genomföra miljöpolitiken i samverkan" (Ibid. s. 70) är dessutom titeln på ett helt avsnitt som redogör för deras samarbete med olika aktörer i samhället. Detta har förekommit även tidigare år men nu finns det ett helt avsnitt som ägnas åt det.

Sammanfattningsvis

Verksamhetsberättelsen -14 liknar i stora drag -09 och är väldigt utförlig och detaljerad.

Utvecklade fokusområden som pekar i riktning mot NPM är samhällsekonomiska analyser och behovet av samverkan. Ekosystemtjänster är ett nytt inslag som de lägger stor vikt vid.

Kundbegreppet används mycket större utsträckning än tidigare år och begreppet effektivitet fortsätter att öka. Att Naturvårdsverket bidrar med expertkunskap i olika sammanhang är något som ständigt återkommer och kan kopplas till det legalbyråkratiska idealet, men överlag vi ser en tydlig utveckling i riktning mot NPM jämfört med tidigare.

6. Avslutande diskussion

Utifrån analysen av årsredovisningarna mellan 1979 och 2014 ser vi ett klart mönster. Med idealtyperna som referensram ser vi en tydlig förskjutning av Naturvårdsverkets språk och åtgärder, från att ligga nära den Weberska idealtypen 1979, till att stadigt förflytta sig närmare NPM-idealet till 2014.

Något som är påfallande är verksamhetsberättelsernas längd, de blir mer och mer utförliga för varje år. Det har skett en konstant ökning av antal sidor på verksamhetsberättelserna, från 19 sidor år 1984 till 159 sidor 2014. Längre verksamhetsberättelser med allt större fokus på att återrapportera uppnådda resultat tyder på att Naturvårdsverket till stor del anammat den resultatstyrda delen av NPM. Under åren ser vi en utveckling av återrapporteringen, från att vara kort och koncis till att senare bli allt mer utförlig. 1998 introduceras även den interna återrapporteringen, vilket tyder på att verket blivit ännu mer resultatstyrt än vad det var innan. Även den interna återrapporteringen blir sedan mer utförlig. Samtidigt så uttrycker verket upprepade gånger svårigheter med att mäta resultaten av deras insatser, vilket tyder på att det är något som de strävar efter men har problem med att praktiskt införliva i verksamheten.

Språkbruket är ytterligare en tydlig förändring. Vi ser en tydlig tendens av att använda sig allt mer av näringslivets terminologi. Eftersom NPM är en förvaltningsreform som till stor del inspirerats av näringslivet så faller det sig naturligt att även dess termer används i större skala. Särskilt märkbart är den stadigt ökande användningen av kund/konsument för att benämna allt från medborgare till kommuner och företag.

Likt kundbegrepp ökar även effektivitetsbegreppet markant med åren i årsredovisningarna. Idealet om maximal effektivitet, som är en av grunderna i NPM, löper som en röd tråd genom samtliga verksamhetsberättelser från att det introduceras 1989. Strävan efter kostnadseffektiva och resurseffektiva åtgärder är ständigt närvarande och verket uttrycker återkommande behov av utveckling för att vara så effektiva som möjligt på alla plan. De stärker sedan de här idéerna och börjar under 2000-talet anamma samhällsekonomiska aspekter som en central faktor under beslutstaganden. Vi ser slutligen de här begreppen inkorporeras i Naturvårdsverket då verksamhetsmodellen görs om för att inkludera effektivitet, samhällseffektivitet och kundperspektiv som utgångspunkter.

Utifrån analysen kan vi konstatera att Naturvårdsverket på flera sätt influerats av NPM även om det är långt ifrån en total idealtyp. Vi kan däremot slå fast att det skett en stadig ökning över tid i riktning mot NPM, där verket influeras allt mer av dess ideal. I förhållande till idealtyperna blir alltså slutsatsen att man nu står närmare NPM-idealet än vad man gjorde förut.

Som vi har sett i studien har det skett en tydlig förändring av både hur man ser på miljöproblem och vilka åtgärder man använder sig av för att hantera problemen till följd av påverkan från NPM. Man tar nu hänsyn till ekonomiska faktorer allt mer. Lyfter man blicken från Naturvårdsverket och ser till hela Sveriges förvaltningsmodell så blir det uppenbart att detta antagligen inte är ett ensamt exempel. Som tidigare nämnt har NPM influerat den svenska förvaltningen under lång tid och det är inte omöjligt att tänka sig att en liknande studie för en annan myndighet skulle ge ett snarlikt resultat. Alltså är det troligt att NPM som idé har kommit att färga hur hela den svenska förvaltningen tacklar problem på samma sätt som den färgat Naturvårdsverket.

Det anknyter till den större frågan om vilken påverkan NPM i realiteten har på politikens utfall. Särskilt med utgångspunkten att NPM är en del av ekonomismen, vars egenskaper står i motsättning till demokratiska värden. Den frågan undersöks inte i det här arbetet, men vi öppnar upp till vidare diskussion och studier inom området. Studier om NPM och dess konsekvenser när vid implementering i svensk förvaltning är högst relevanta idag.

6.1 Reflektioner över arbetet

Eftersom att verksamhetsberättelserna ökade i omfång för varje år blev materialet större än förväntat, men vi anser fortfarande att det var ett givande val av material. Vi bestämde oss för att inte använda oss av annan kommunikation från verksamheten utöver verksamhetsberättelserna, vilket vi anser var ett bra beslut då vi hade en ambition att ha ett konstant material för att på ett rättvist sätt kunna se förändring. Vi hade inledningsvis funderingar på att göra nedslag i materialet vart tionde år men det slutgiltiga valet att undersöka vart femte år känns som rätt beslut i efterhand, då vi annars hade missat väsentliga, gradvisa förändringar.

En idéanalys var ett naturligt val då vårt syfte var att mäta förekomsten av en idé hos Naturvårdsverket. Vi anser att det har fungerat väl, och att idealtyperna har varit hjälpsamma i att skapa en referensram, strukturera analysen av materialet samt att bidra till validitet. Teorierna upplevde vi som relevanta och berättigade för vår uppsats när vi genomförde analysen eftersom vi så tydligt kunde se inslag av både den legalbyråkrati och NPM i vårt material.

Referenser

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskapig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Danielsson, M. (2018). Hjälpl! Hur gör man? Idéer som förklaringar i analys av offentlig politik. *Statsvetenskaplig tidskrift* Nr 2/2018: 255-276.

Esaiasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati*. Malmö: Liber.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (2008). *Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken*. I Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik. Verva, Verket för förvaltningsutveckling.

Naturvårdsverket (1979). *The National Swedish Environment Protection Board*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (1984). *Verksamhetsberättelse 1984/85*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (1989). *Verksamhetsberättelse 1989/90*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (1994). *Naturvårdsverkets årsredovisning 1994/5*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (1998) *Årsredovisning 1998*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2004). *Årsredovisning 2004*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2009). *Årsredovisning 2009*. Stockholm: Naturvårdsverket.
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8478-3.pdf?pid=4159>.

[2018-12-15]

Naturvårdsverket (2014). *Årsredovisning 2014*. Stockholm: Naturvårdsverket.
<https://naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8731-9.pdf?pid=14682>.
[2018-12-15]

Naturvårdsverket (2018a). *Regleringsbrev*.
<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Finansiering/Regleringsbrev/>
[2019-01-05]

Naturvårdsverket (2018b). *Miljö kvalitetsmålen*.
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/>
[2018-11-28]

Naturvårdsverket (u.å.) *Sveriges miljömål*.
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/> [2018-11-28]

Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Sluta ro - börja styra!* Falun: Tidens förlag

Regeringskansliet (2015). *Naturvårdsverket*. <https://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/naturvardsverket/> [2018-11-22]

Lundquist, L. (2010). Etik i offentlig förvaltning. I Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag

Sundström, G. (2015). Administrative Reform. I Jon Pierre (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.