

Kan statsförvaltningen styras?

Den offentliga sektorns tillväxt och ökade ambitionsnivå har givit upphov till en växande flora av mer eller mindre självständiga organ, som i olika kombinationer grupperas kring speciella problemområden i samhället. Dessa s k multiorganisationer har skapat nya problem för den politiska styrningen av förvaltningsapparaten.

Den svenska statsförvaltningen har traditionellt betraktats som en sammanhängande organisation, där de olika myndigheterna är funktionellt och hierarkiskt väl inordnade; ett "instrument" med vars hjälp statsmakterna kan förverkliga sina politiska intentioner. Detta är det dominerande synsättet i den statsvetenskapliga förvaltningslitteraturen, och det genomsyrar hela den gällande förvaltningslagstiftningen. Så har också den statliga förvaltningen faktiskt fungerat för de mesta.

I och med statsförvaltningens tillväxt och ökade komplexitet har emellertid myndigheternas verksamhet blivit alltmera omfattande och svåröverskådlig, och därmed också alltmera självständig i förhållande till den överordnade politiska nivån. Myndigheterna framstår därför inte längre som delar i en sammanhängande statlig förvaltningsapparat, utan snarare som en växande flora av mer eller mindre självständiga organisationer som i olika kombinationer bildar större organisatoriska system kring speciella pro-

blemområden i samhället. Stringer [1967] har myntat begreppet *multiorganisation* för sådana system. Ofta ingår inte bara statliga myndigheter i dessa multiorganisationer, utan också kommunala organ, enskilda företag och olika intresseorganisationer.

Denna utveckling mot multiorganisationer har otvivelaktigt försvårat den politiska styrningen av statsförvaltningen, eftersom den ställer ökade krav på samordning mellan olika myndigheter och organ. Utvecklingen är dock inte enbart negativ. Enligt den administrativa litteraturen kan nämligen multiorganisationer ha en förmåga till förnyelse och anpassning som blir allt viktigare att åstadkomma i vårt föränderliga samhälle. För att verkligen kunna ta tillvara och utnyttja dessa tänkbara fördelar krävs emellertid att man utvecklar lämpliga metoder för planering och styrning av multiorganisationer. Syftet med denna artikel är att utifrån en genomgång av några förekommande multiorganisatoriska problem och samordningsmekanismer inom den svenska statsförvaltningen, samt några nyligen formulerade teorier om multiorganisationer, försöka ange i vilken riktning man bör gå för att utveckla sådana planeringsmetoder.

Multiorganisatoriska problem

Eftersom multiorganisationer uppstår kring speciella samhällsproblem, har själ-

RUNO AXELSSON är universitetslektor i företagsekonomi vid Högskolan i Sundsvall/Härnösand. Han har tidigare varit lärare och forskare vid Umeå universitet och University of Bradford i England, samt utredare vid Statskontoret i Stockholm.

va problemställningarna en avgörande betydelse för deras utseende och egenskaper. Problemens inriktning avgör nämligen både hur många och vilka olika myndigheter och organ som ingår i en multiorganisation. Esping och Lönnroth [1974, sid 126] har illustrerat hur detta går till:

"Tag till exempel trafiksäkerheten. Om vi definierar problemet som att minska antalet olyckor, kommer vissa åtgärder, vissa kostnader och vissa (ofta centrala) myndigheter i förgrunden. Om vi däremot definierar om problemet till att gälla att minska otryggheten, kommer delvis andra åtgärder, helt andra kostnader och som en konsekvens därav helt andra administrativa instanser in i synfältet. Den administrativa tyngdpunkten förskjuts kanske från centrala ämbetsverk med sektoransvar till kommunala organ med sektorövergripande ansvar."

En multiorganisation bildas alltså av flera olika myndigheter och organ som är verksamma inom ett visst problemområde. Men en och samma myndighet kan också ingå i flera olika multiorganisationer. Ett exempel på detta är vägverket, som samtidigt är inkopplat på transportproblem, trafiksäkerhetsproblem, bostadsproblem, arbetsmarknadsproblem m m. På så sätt kan den statliga förvaltningen beskrivas som en jättelik matris med myndigheterna på ena axeln och samhällsproblemen på den andra.

När många olika myndigheter knyts till ett samhällsproblem, blir emellertid ofta komplexiteten så stor att den överträffar statsmakternas möjligheter att samordna verksamheten på ett traditionellt hierarkiskt sätt. Resultaten kan då bli att de olika myndigheterna utför ett onödigt dubbelarbete, eller att det uppstår luckor i deras gemensamma problemlösning så att väsentliga aspekter inte beaktas eller åtgärdas. Inom miljövärdens och energiförsörjningens multiorganisationer är bevakningen av skadliga ämnen i naturen, som ett stort antal myndigheter och forskningsorgan ägnar

sig åt, ett exempel på det föregående, och den bristande utforskningen av förnyelsebara energikällor ett exempel på det sistnämnda.

Det kan också hända att olika myndigheter och organ medvetet eller omedvetet motarbetar varandra inom ett problemområde. Följande exempel från Esping [1977, sid 34—35] belyser detta:

"Arbetskyddsstyrelsen gav ut en bestämmelse om att den minsta insatsstyrkan vid rökdykarinsatser skulle ökas från 4 till 5 man av hänsyn till brandmännens säkerhet. Resultatet kan ha blivit att kommunerna dragit in ett antal småbrandkårer med förlängda insatstider och ökade risker för instängda människor som följd. Några tillförlitliga beräkningar av effekterna gjordes dock inte.

Livsmedelsverket ville av livsmedelshygieniska skäl sänka temperaturen i butikernas kyldiskar från 8 till 4° samtidigt som arbetskyddsstyrelsen med sina vällovliga ambitioner ville höja temperaturen i de lokaler där man arbetar och lagrar samma varor från 8 till 12°. Effekten av livsmedelsverkets anvisningar har helt klart gått ut över de små butikerna, samtidigt som statsmakterna inom andra program med olika medel försöker stimulera etablering av små butiker."

Liknande exempel på bristande samordning inom den statliga förvaltningen har under senare år kommit fram i ett växande antal utredningar och forskningsrapporter om multiorganisatoriska problemområden, tex bostadskvotering [Normann 1972], fysisk samhällsplanering [Stevrin 1974], åldringsvård [Esping & Lönnroth 1975], bostadsbyggande [Dahlman & Gärdborn 1975], konsumentpolitik [Bergström 1976], energiförsörjning [Lönnroth, Johansson & Steen 1976] och miljövärd [Axelsson 1977]. Flera exempel återfinns också i riksrevisionsverkets studier på olika områden.

Dessa exempel visar att statsmakternas politiska intentioner på många samhällsområden mer eller mindre har gått förlorade på grund av bristande samordning

mellan olika myndigheter och organ. De multiorganisatoriska problemen har förblivit olösta, och det har istället uppstått en rad oavsiktliga "systemeffekter" som är mycket svåra att kontrollera och förutsäga. Konsekvenserna för instängda människor och små butiker i de ovan citerade exemplen är två sådana effekter. På så sätt går en bristande samordning ytterst ut över den enskilde samhällsmedborgaren och konsumenten, som kommer i kläm mellan de olika myndigheterna och får en försämrad samhällsservice.

Samordningsmekanismer

För att åstadkomma en bättre samordning — och därmed också bättre möjligheter till planering och styrning — av multiorganisationer på olika områden, har statsmakterna börjat använda sig av en rad särskilda mekanismer utöver de traditionella hierarkiska formerna för samordning. I en skrift från Statskontoret [1974] har man gjort en inventering av olika samordningsmekanismer och funnit att det förekommer en högst varierande uppsättning sådana inom den statliga förvaltningen.

Det mest radikala sättet att samordna en verksamhet som bedrivs av flera olika myndigheter och organ är att göra en formell *sammanslagning* av dessa till en enda myndighet. Naturvårdsverket bildades t ex genom en sammanslagning av tre mindre miljövårdsorgan, och en statlig utredning föreslog härom året att bostadsstyrelsen och planverket skulle slås samman till en enda myndighet, "bostadsverket". På så sätt kan man skapa en samlad organisation med ett gemensamt ledningsorgan för olika uppsplittrade funktioner.

Ett annat sätt att samordna den statliga verksamheten är att ge näraliggande myndigheter formell *representation* i varandras styrelser och i olika förekommande gemensamma organ. Därigenom upp-

rättas en rad personalunioner som kan fungera som kontaktlänkar mellan myndigheterna.

Det har under senare år utformats flera *informationssystem* för att insamla och bearbeta data från större samhällsområden som t ex miljövärden (MI) och rättsväsendet (RI). Dessa har en samordnande funktion, eftersom de ger alla inblandade myndigheter och organ ett gemensamt planerings- och beslutsunderlag. Samma funktion har också många av de mer eller mindre formaliserade *planeringssystem* som man börjat utveckla inom den statliga förvaltningen. Den fysiska riksplaneringen är ett exempel på ett sådant system som spänner över flera myndigheters verksamhet. Andra exem-

"Frågan är emellertid om inte samordningssträvandena på sina håll drivits alltför långt, . . . Inom miljövärden t ex finns det för närvarande, . . . bortåt 500 olika samarbetsgrupper . . ."

pel är de system för programbudgetering på myndighets- och statsmaktsnivå som föreslagits i flera statliga utredningar, och som nu är föremål för en omfattande försöksverksamhet på olika områden.

En annan typ av samordningsmekanism som blivit allt vanligare inom statsförvaltningen under de senaste åren är särskilda s k *integrationsorgan*.[†] Dessa organ, som oftast går under beteckningen råd, nämnder eller delegationer, har inrättats för att planera eller på annat sätt hålla samman den statliga verksamheten inom olika samhällsområden. Deras formella ställning varierar, men de intar oftast en mellanställning mellan departement och myndigheter. Exempel på sådana integrationsorgan är kulturrådet och brottsförebyggande rådet. Det finns även organ som samordnar verksamheter mel-

lan olika departement, t ex miljövårdsberedningen och energipolitiska rådet, samt vissa myndighetsanknutna integrationsorgan, t ex trafiksäkerhetsverkets planeringsnämnd och rådgivande delegation. Dessutom fungerar också länsstyrelserna som integrationsorgan på regional nivå för en stor del av den statliga förvaltningen;

Förutom dessa permanenta integrationsorgan florerar en mängd mer eller mindre tillfälliga *samarbetsgrupper* mellan olika myndigheter. Det är i regel myndigheterna själva som tar initiativ till sådana grupper, men statsmakterna kan på olika sätt uppmuntra till detta. På samma sätt förekommer det naturligtvis också ett nätverk av *informella kontakter* mellan enskilda befattningshavare vid myndigheterna, som bidrar till den ömsesidiga samordningen mellan dessa.

Med hjälp av dessa olika mekanismer försöker statsmakterna åstadkomma en bättre samordning och styrning av den statliga förvaltningen. Man försöker därigenom i själva verket att inordna multioorganisationer på olika statliga områden i en mera sammanhängande förvaltningsapparat. Frågan är emellertid om inte samordningssträvandena på sina håll drivits alltför långt, så att de riskerar att motverka sina syften. Detta gäller speciellt de integrationsorgan och samarbetsgrupper som vuxit fram under de senaste åren. Inom miljövården t ex finns det för närvarande, förutom en mängd integrationsorgan, bortåt 500 olika samarbetsgrupper mellan de berörda myndigheterna, och det klagas över ett "sammanträdesraseri" som nästan lamslår den ordinarie verksamheten. Det finns också en tendens till att integrationsorganen växer sig allt starkare, och vid sidan av sina samordningsuppgifter tar på sig verkställande uppgifter i konkurrens med de olika myndigheterna.

Med den fortsatta framväxten av så-

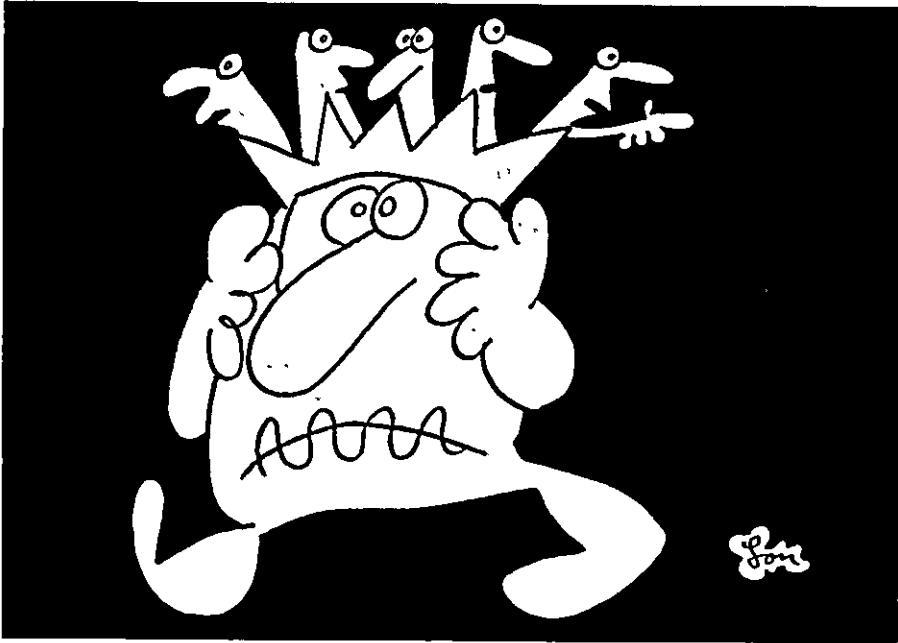
dana organ och samarbetsgrupper måste man till slut också börjar integrera mellan dem, vilket leder till en allt högre pyramid av samordningsmekanismer av olika slag. Det finns redan exempel på detta inom den statliga förvaltningen. En utredning har t ex nyligen lagt fram ett förslag om ett inrättande av en havsresursdelegation, som ska ha till uppgift att samordna mellan redan existerande integrationsorgan inom havsresursområdet. Denna utveckling innebär en ökad byråkratisering av den statliga förvaltningen.

Ett organisatoriskt dilemma

De beskrivna förhållandena är inte på något sätt unika för den svenska statsförvaltningen och dess multioorganisationer. Liknande svårigheter har under senare år uppmärksammats i de flesta utvecklade industriländer och inom många olika samhällssektorer — inte bara inom den offentliga förvaltningen. Som ett resultat av denna utveckling har det börjat växa fram en del forskning och teoriutveckling om multioorganisationer både i Sverige och utomlands.

Det har också skett en allmän förskjutning av den organisationsteoretiska forskningen under de senaste åren från ett "inomorganisatoriskt" till ett "mellanorganisatoriskt" perspektiv. Ursprungligen var intresset huvudsakligen inriktat på att formulera strukturella modeller för arbetsfördelning och samordning mellan olika avdelningar, grupper och individer inom en organisation. Successivt har emellertid perspektivet vidgats, och man har nu i ökad utsträckning börjat applicera sina modeller på relationerna mellan olika organisationer i samhället (se t ex Benson [1975]; Marret [1971]; Rhenman [1975]).

Två av de vanligaste organisationsteoretiska modellerna härrör från en distinktion av Burns och Stalker [1961] mellan "mekanistiska" och "organiska"



system för arbetsfördelning och samordning. Ett *mekanistiskt* system kännetecknas av en långtgående funktionell specialisering av arbetsuppgifter mellan olika individer, grupper, avdelningar eller organisationer, samt en motsvarande hierarki av samordnande ansvar och befogenheter. Det bygger huvudsakligen på formaliserade regler, föreskrifter och kommunikationskanaler, och utgör på så sätt en relativt permanent organisatorisk enhet. De flesta formella organisationer passar in på denna beskrivning liksom även industriella koncerner och sammanhängande kommunala eller statliga förvaltningsapparater.

Ett *organiskt* system, å andra sidan är mera temporärt och mindre sammanhängande än ett mekanistiskt system och bygger endast på informella kontakter av olika slag samt på förekomsten av vissa gemensamma intressen och beteendenor- mer. Man brukar i detta sammanhang tala om "löst kopplade system" [Weick 1976]. Dessa är inte så vanliga på inom-

organisatorisk nivå, men de återfinns inom professionella organisationer, med kreativ verksamhet och inom vissa frivilliga och ideella organisationer. På mellanorganisatorisk nivå har dock sådana system blivit allt vanligare, och det är dessa som går under beteckningen multiorganisationer.

Enligt de teorier som byggts upp kring dessa modeller, är ett organiskt system svårare att samordna och styra än ett mekanistiskt, eftersom det saknar en fast och sammanhängande makthierarki. Det organiska systemet har emellertid en betydligt större flexibilitet och anpassningsförmåga. Hedberg, Nystrom och Starbuck [1976] har tex liknat sådana system vid "täkt", som är lätta att flytta och anpassa i förändrade omständigheter, i motsats till de "palats" som mekanistiska system utgör.

Vad som krävs på mellanorganisatorisk nivå är emellertid oftast en *kombination* av organiska och mekanistiska system. Multiorganisationerna måste på

något sätt inordnas i en mera sammanhängande förvaltningsapparat för att man ska kunna styra och därmed utnyttja deras förmåga till anpassning och förnyelse. En sådan kombination är emellertid alltid problematisk. De organiska och mekanistiska systemen bygger nämligen på så olikartade principer att de tenderar att motverka varandra när de kombineras. Detta är vad Blau och Scott [1963] har kallat för ett "organisatoriskt dilemma". Risken är att det slår över antingen i en stelbent byråkrati eller en bristande samordning. De tidigare exemplen från den svenska statsförvaltningen har illustrerat båda dessa ytterlighetsfall.

Administrativa lösningar

Inom den administrativa forskningen har man under de senaste åren försökt utveckla olika lösningar på det organisatoriska dilemmat att kombinera mekanistiska och organiska system.

Det vanligaste sättet att kombinera mekanistiska och organiska inslag inom en organisation är att utveckla så kallade *matrixsamband* mellan dessa. Det innebär att man tex skapar organiska "öar" i ett i övrigt mekanistiskt system, eller att man lägger på en försiktig mekanistisk ramstyrning i ett organiskt system. Sådana lösningar har prövats framför allt i forsknings- och utvecklingsorganisationer med ett starkt inslag av både professionella grupper och administratörer, där de föras krav på frihet och flexibilitet står i motsatsställning till de senares krav på ordning och reda (se Axelsson & Rosenberg [1976]; Kingdon [1973]).

Liknande modeller har också utvecklats på mellanorganisatorisk nivå, framför allt i samband med den offentliga förvaltningens problem. Dessa modeller tar oftast sin utgångspunkt i behovet av flexibilitet. Schon [1972, sid 156] har tex argumenterat för multiorganisationer på följande sätt:

"När man inte är i stånd att i god tid förutsäga vad som kan komma att inträffa, måste man istället prioritera förmågan att reagera snabbt inför nya informationer, för att kunna göra nödvändiga kontinuerliga omorganisationer. Detta innebär att man prioriterar snabbt arbete och korta omloppstider, förmåga att upptäcka nya frågor och att spåra missanpassningar mellan idéer i omlopp och verkligheten inom systemen på fältet."

För att multiorganisationer verkligen ska ha en sådan flexibilitet och anpassningsförmåga krävs enligt Friend och Jessop [1969] framför allt en organisk samverkan i planeringsfrågor. I en försöksverksamhet i en engelsk kommun har de visat att en *planeringssamverkan* av detta slag kan ske genom att de olika berörda myndigheterna utvecklar vissa gemensamma beteendenormer som betonar behovet av täta informella kontakter och samråd i planeringsfrågor.

Det finns flera sätt att kombinera sådana multiorganisationer med en mera

". . . statsmakternas politiska intentioner på många samhällsområden har mer eller mindre gått förlorade på grund av bristande samordning mellan olika myndigheter och organ".

övergripande mekanistisk styrning och samordning. Ett sätt är att inrätta så kallade *nätverksorganisationer* med uppgift att koppla samman olika myndigheter och organ till fungerande multiorganisationer, och därigenom också inrikta deras verksamhet mot vissa bestämda problemområden (se Berry, Metcalfe & McQuillan [1974]). De tidigare beskrivna integrationsorganen inom den svenska statsförvaltningen är exempel på sådana organisationer. Som framgått av den tidigare framställningen finns det emellertid ris-

ker för att dessa integrationsorgan växer sig allt starkare, börjar överta verkställande uppgifter och bildar ytterligare en nivå i förvaltningshierarkin. Detta innebär en byråkratisering som kan kväva de eftersträlvade organiska inslagen i de mellanorganisatoriska relationerna. Allen [1975] har i detta sammanhang talat om "samrådsokrati" som en ny form av byråkrati som under senare år vuxit fram inom den amerikanska federala förvaltningen.

Ett annat sätt att styra multiorganisationer är genom olika former av *metastyrning*. Metastyrning innebär ingen detaljplanering, utan går snarare ut på att fastställa vissa mekanistiska ramar — en övergripande struktur — för multiorganisationernas organiska planering och styrning. Crozier [1973] har liknat dessa ramar vid "spelregler" som kan vara mer eller mindre restriktiva och formaliserade till sin karaktär beroende på vilket multiorganisatoriskt "spel" det är frågan om. En sådan metastyrning har prövats framför allt i divisionaliserade företag, men även i vissa offentliga förvaltningar. I de flesta utvecklade industriländer förekommer dessutom en omfattande statlig metastyrning genom olika former av "ramlagstiftning" [Dror 1971].

Praktiska riktlinjer

Utifrån dessa teorier och administrativa modeller kan man dra upp vissa praktiska riktlinjer med avseende på den svenska statsförvaltningen och dess multiorganisatoriska problem. Dessa riktlinjer är naturligtvis högst spekulativa, men de antyder i alla fall några tänkbara metoder för att komma tillrätta med de ökade kraven på samordning och styrning inom den statliga förvaltningen.

Gemensamt för de flesta teoretiska rekommendationer är uppfattningen att olika myndigheter och organ i större utsträckning själva ska försöka uppmärks-

samma, och vidta lämpliga åtgärder för att motverka bristande samordning inom sina respektive multiorganisationer. Istället för att inrätta särskilda samordningsmekanismer gäller det att få till stånd en mera spontan planerings-samverkan mellan de myndigheter som är verksamma inom ett och samma problemområde. Detta innebär lösare formella kopplingar mellan de olika myndigheterna, och tonvikten ligger i stället på att dessa på ett mera informellt sätt ska lära sig att förstå och anpassa sig och sina planeringsaktiviteter till varandra. Denna inlärning kan ske t ex genom direkta förhandlingar eller gemensamma problemlösningsprocesser av olika slag. Det kan också kräva en del förändringar av de rådande belönings-systemen inom statsförvaltningen, så att det skapas mera påtagliga incitament för samordning och samverkan.

Med ett sådant samspel mellan myndigheterna kan statsmakternas styrning på ett mera medvetet sätt än hittills inriktas på att utforma övergripande "spelregler" för planeringsverksamheten. Dessa kan utgöras av lagstiftning eller av allmänna instruktioner och riktlinjer av olika slag, men de kan även ta formen av klarare gränsdragningar mellan olika myndigheter och organ. En sådan *metastyrning* är oftast tillräcklig för att de överordnade politiska intentionerna ska bli förverkligade, under förutsättning att myndigheternas planerings-samverkan fungerar, och den kväver inte heller multiorganisationernas värdefulla förmåga till anpassning och förnyelse.

Referenser

- Allen, J. E., [1975], "Co-ocracy. A proposal for classifying coordinating organizations". *The Bureaucrat* s 163—180
- Axelsson, R., [1977], "Miljövårdens organisation — en samrådsokrati". *Administrations-TEMA*, nr 4 s 10—13
- Axelsson, R. & Rosenberg, L., [1976], *Applications of Organization Theory*. Umeå, Umeå universitet (doktorsavhandling)

- Benson, J. K., [1975], "The interorganizational network as a political economy". *Administrative Science Quarterly* s 229—249
- Bergström, S., [1976], "En rapport om konsumentpolitiska myndigheter". Stockholm, Stockholms universitet (rapport 100)
- Berry, D. F., Metcalfe, L. & McQuillan, W., [1974], "'Neddy' — An organizational metamorphosis". *Journal of Management Studies*, s 1—20
- Blau, P. M. & Scott, W. R., [1963], *Formal Organizations*. London, Routledge
- Burns, T. & Stalker, G. M., [1961], *The Management of Innovation*. London, Tavistock
- Crozier, M., [1973], *The Stalled Society*. New York, Viking Press
- Dror, Y., [1971], *Ventures in Policy Sciences*. New York, Elsevier
- Dahlman, C. & Gärdborn, I., [1975], *Uvecklingsproblem i Bygg-Sverige*. Lund, SIAR (doktorsavhandling)
- Esping, H. & Lönnroth, M., [1974], "Strategisk planering och den offentliga sektorns struktur", i *Långsiktig planering och folkstyre* (utg Sekretariatet för framtidsstudier). Stockholm, Justitiedepartementet, s 121—158
- [1975], "Valfärdsorienterad planering". Stockholm, Stockholms läns landsting (rapport 6)
- Esping, H., [1977], *Förvaltning — förändring — framtid*. Stockholm, Sekretariatet för framtidsstudier
- Friend, J. K. & Jessop, W. N., [1969], *Local Government and Strategic Choice*. London, Tavistock
- Hedberg, B., Nystrom, P. C. & Starbuck, W. H., [1976], "Camping on seesaws: prescriptions for a self-designing organization". *Administrative Science Quarterly*, s 41—65
- Kingdon, D. R., [1973], *Matrix Organization*. London, Tavistock
- Lönnroth, M., Johansson, T. B. & Steen, P., [1976], "Energi och handlingsfrihet". Stockholm, Sekretariatet för framtidsstudier (rapport 409)
- Marret, C. B., [1971], "On the specification of interorganizational dimensions". *Sociology and Social Research*, s 83—99
- Normann, R., [1972], *Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess*. Lund, Studentlitteratur
- Rhenman, E., [1975], *Systemsamhället*. Stockholm, Aldus
- Schon, D., *Blindgångare mot framtiden*. Stockholm, PAN, 1972
- Statskontoret, [1974], *Statsförvaltningen planerar*. Stockholm, Liber
- Stevrin, P., [1974], *Samhällsstyrning*. Stockholm, Statskonsult (doktorsavhandling)
- Stringer, J., [1967], "Operational research for 'multiorganisations'". *Operational Research Quarterly*, s 105—120
- Weick, K. E., [1976], "Educational organizations as loosely coupled systems". *Administrative Science Quarterly*, s 1—19