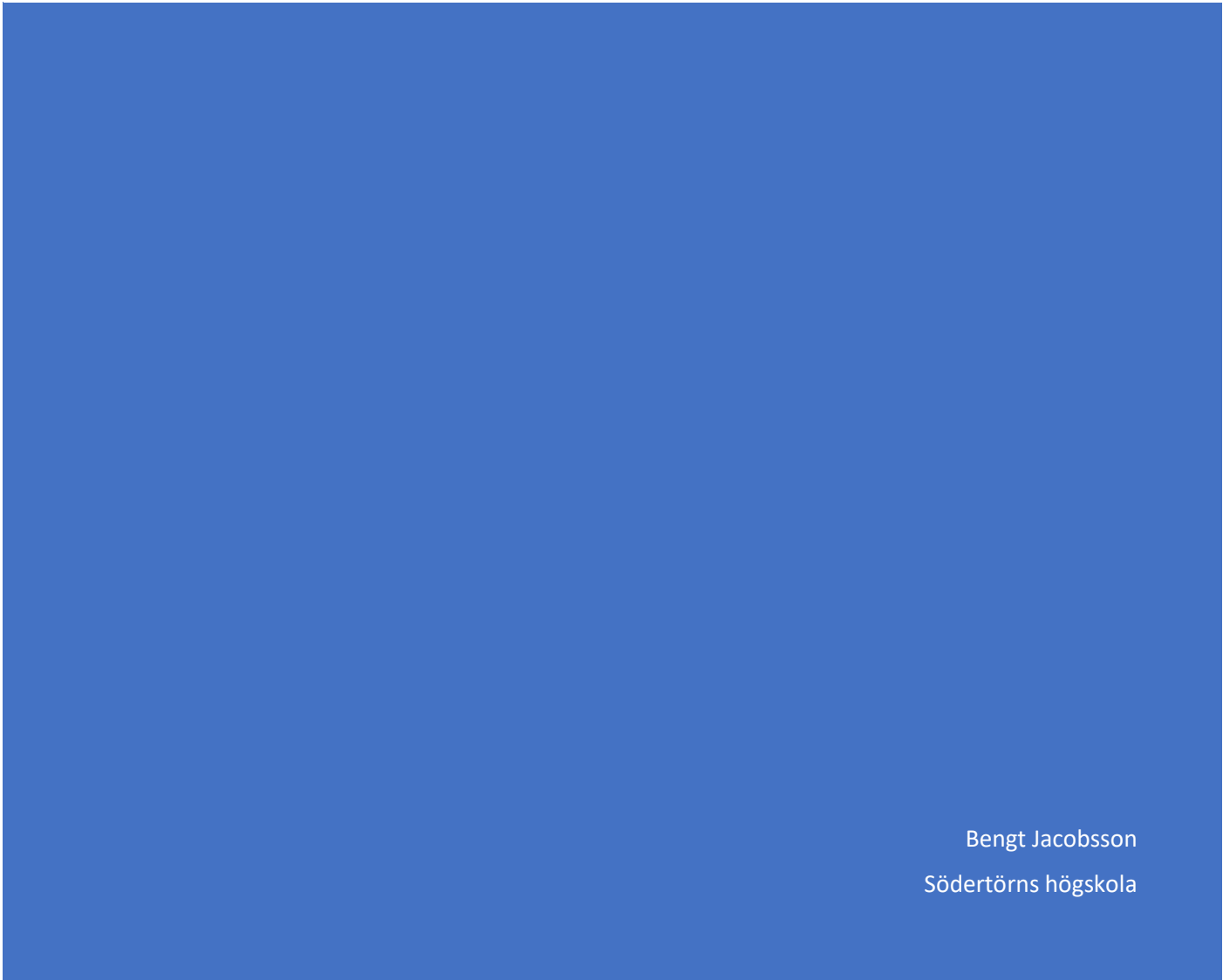


Den svåra samordningen Regeringen och Agenda 2030



Bengt Jacobsson
Södertörns högskola

Den svåra samordningen

Regeringen och Agenda 2030

Bengt Jacobsson
Södertörns högskola¹

Trots att människans utveckling sedan urminnes tider tycks hänga samman med hennes förmåga att arbeta tillsammans med andra, klagas det ständigt på ofullkomligheter när det gäller samordning. Sådant missnöje blir tydligt vid större katastrofer, men märks också i det dagliga arbetet i förvaltningar och andra organisationer. Strävan efter effektiv samordning är inte ny. Den har liknats vid den medeltida ambitionen att finna *the philosophers' stone*, dvs. den mytiska entitet som sades kunna lösa världens alla gåtor. En amerikansk förvaltningsforskare skrev en gång, med hänvisning till denna myt, att om vi bara kunde hitta formeln för koordinering, så skulle vi mäka med att "... reconcile the irreconcilable, harmonize competing and wholly divergent interests, overcome irrationalities in our government structures, and make hard policy choices for which no one disagrees." (Seidman 1998, sid. 142). Nutidens alkemister ägnar sig förstås åt mer prosaiska aktiviteter än att försöka omvandla kristaller till guld och diamanter, men någonstans finns den ändå där: drömmen om den perfekta samordningen.

Den här uppsatsen handlar om Regeringskansliet och dess förmåga att hantera de krav på långsiktigt, samordnat handlande som aktualiseras av den FN-policy som går under namnet Agenda 2030. Regeringskansliet är en organisation som ofta kommer på tal i diskussioner om samordning, och det av två, som det verkar, oförenliga skäl. Det ena är den uppfattning som finns (ofta internt) att organisationen utgör en väloljad samordningsapparat, där olika

¹ Uppsatsen är skriven på uppdrag av Agenda 2030-delegationen. Syftet med uppsatsen är att diskutera förutsättningar för samordning av Agenda 2030-arbetet i Regeringskansliet. Jag har fått kommentarer på innehållet från Agenda 2030-delegationen och vid ett möte med forskningsgruppen om Granskningsrådets organisering (ORFA). Ansvaret för innehållet är helt mitt eget. För korrespondens: bengt.jacobsson@sh.se.

intressen och krav på ett smidigt sätt jämkas samman till en gemensam helhet. Det andra är den uppfattning som mer kritiskt pekar på att Regeringskansliet är alltför fragmenterat och svagt sammanhållet. Verksamheterna sägs vara organiserade i olika stuprör. Den ena handen (och det här är en annan flitigt använd metafor) vet inte vad den andra håller på med, och det långsiktiga och strategiska får inte den uppmärksamhet som vore nödvändig. Syftet med den här uppsatsen är att – med hjälp av forskning om organisationer och offentlig förvaltning – diskutera förutsättningarna för samordning i statsförvaltningens översta skikt. Att hoppas på perfektion vore fåfängt, men kanske kan den samtida sekulära alkemin ge någon vägledning om hur Regeringskansliet skulle kunna bidra till att förverkliga de högt ställda ambitionerna om samordning.

Intresset i uppsatsen riktas mot Regeringskansliet och dess förutsättningar att bli organiserat på ett sätt som gör att den samlade expertis som finns i staten kan komma till nytta. Självfallet är det alldeles för snävt att göra hela frågan om hanteringen av Agenda 2030 till en fråga om kapacitet för samordning i Regeringskansliet. Samordning förutsätter både förmåga och vilja. Vad som uppfattas som möjligt beror i hög grad på vad som uppfattas som angeläget. Och som så ofta när det gäller politiska organisationer beror det önskvärda på vilket tryck nerifrån och utifrån som riktas mot politiken: från medborgare, civilsamhälle, företag, media och andra. Saknas ett sådant tryck finns det alltid en risk att den potentiella kapacitet som eventuellt finns inte kommer att utnyttjas. Den som vill förverkliga ambitionerna i Agenda 2030 bör således följa två parallella spår: att se till både att det finns en kapacitet att samordna och att bredda och intensifiera trycket på att någonting exceptionellt faktiskt behöver göras.²

1. Introduktion

Vid Förenta Nationernas generalförsamling i september 2015 antog världens stats- och regeringschefer enhälligt 17 globala mål (och 169 delmål) för hållbar utveckling. Denna Agenda 2030 presenterades av FN som en uppföljare till det arbete som tidigare hade skett

² Som Torbjörn Larsson definierar jag samordning som att ”olika enheters (och individers) handlingar och handlingslinjer på ett medvetet sätt relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet” (Larsson 1986, sid. 29). Jag kommer att använda begreppet samordning som synonymt med koordinering. Samarbete och samverkan – som är besläktade begrepp – kan äga rum även om det inte finns en gemensam helhet, dvs. organisationer kan samarbeta och samverka även om de har olika mål för sina verksamheter.

inom ramen för de så kallade Millenniemålen. Genom Agenda 2030 åtog sig länderna att arbeta för att "... end all forms of poverty, fight inequalities and tackle climate change, while ensuring that no one is left behind". Ambitionen är att främja en social, ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling. Som det står i inledningen till FN:s resolution: "We are resolved to free the human race from the tyranny of poverty and want and to heal and secure our planet. We are determined to take the bold and transformative steps which are urgently needed to shift the world on to a sustainable and resilient path" (*Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*).

De 17 mål som Agenda 2030 omfattar spänner över många områden. De handlar om att avskaffa fattigdom och hunger, att främja hälsa och välbefinnande, god utbildning och jämställdhet. Det gäller att säkerställa tillgång till rent vatten och sanitet, hållbar energi för alla, anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt. Ytterligare mål gäller hållbar industri, innovationer och infrastruktur, minskad ojämlikhet, hållbara städer och samhällen samt hållbar konsumtion och produktion. Klimatförändringen ska bekämpas och haven ska nyttjas och bevaras på ett hållbart sätt. Ytterligare mål gäller att värna ekosystem, minska förlusten av biologisk mångfald och att skapa fredliga samhällen. Och ett mål handlar om betydelsen av att vitalisera det globala partnerskapet för hållbar utveckling.

Genomförandet av alla de åtgärder som tänks leda till att de ambitiösa målen uppfylls är beroende av de olika staternas ansträngningar att förverkliga målen. Varje stat förutsätts ta fram en strategisk handlingsplan för hur målen ska uppnås, och med viss regelbundenhet rapportera till FN om hur arbetet fortskrider. Självfallet är inte alla mål lika relevanta för alla stater, och det finns också handlingsutrymme för de olika staterna att utforma Agenda 2030-strategierna på sätt som är relevanta för dem själva. FN har utformat ett granskningssystem med indikatorer för mål och delmål, där avsikten är att löpande följa hur väl staterna förmår förverkliga sina ambitioner. I detta syfte har det tillskapats ett *High Level Forum* – en plattform för uppföljning och granskning av staternas aktiviteter inom Agenda 2030.

Också OECD har engagerat sig i Agenda 2030-arbetet genom att stödja sina medlemmar i deras nationella implementeringsprocesser. Det är framförallt i kraft av sin erfarenhet med policyutveckling och – kanske framförallt – de erfarenheter som finns med "measures and systems for monitoring performance" som OECD har engagerat sig. I sin handlingsplan – *Better policies for 2030* – säger sig OECD vilja bistå i ett "race to the top", där staterna med

hjälp av OECD:s traditionella ansatser (peer reviews och lärande, granskning och statistisk rapportering, policydialoger och 'soft law') ska kunna förverkliga implementeringen av de globala målen för hållbar utveckling. OECD:s roll som granskare tar sig framförallt uttryck i att de mäter det avstånd som återstår innan länderna har nått målen om hållbar utveckling (i rapporten *Measuring Distance to the SDG Targets*). OECD har preciserat mätbara indikatorer inom de områden och delområden som omfattas av Agenda 2030, och jämför således staterna mot dessa indikatorer utifrån befintlig statistik. OECD har således – knappast oväntat och inte för första gången – mejslat ut en roll åt den egna organisationen som "policyentreprenör": att vara viktig när det gäller att bidra till att utveckla policy och att mäta framgång (Marcussen 2002).

Sverige har ambitionen att vara ledande i genomförandet av Agenda 2030: att vara en internationell förebild (något som gör det nödvändigt att koppla sig ganska tätt till OECD:s ambitioner). När den svenska regeringen i juni 2017 för första gången rapporterade till FN om sitt Agenda-arbete betonades, förutom med vilken beslutsamhet som Sverige avsåg att förverkliga ambitionerna, att genomförandet skulle ske "genom beslut och åtgärder i den dagliga verksamheten och genom befintliga styrprocesser". Implementeringen av Agenda 2030 skulle således inte ske genom något projekt vid sidan av den reguljära verksamheten. Ambitionen var att den ordinarie verksamheten skulle genomsyras av det integrerade tanke- och synsätt på hållbar utveckling som Agenda 2030 utgjorde (*Sverige och Agenda 2030*, Regeringen 2017).

I övrigt pekade regeringen på att det redan pågick arbete med hållbarhetsfrågor i hela det svenska samhället, och på de initiativ som redan var etablerade eller hade initierats inom många politikområden och som låg väl i linje med ambitionerna i Agenda 2030. Bland annat framhölls utrikespolitiken, politiken för global utveckling (PGU), folkhälsopolitiken, jämställdhetspolitiken, välfärdspolitikens liksom arbetet med miljömål. Sverige hade också genom SCB och på basis av befintliga data och statistik tagit fram 120 indikatorer som i mångt och mycket sades överensstämma med de globala indikatorerna. I och med att det redan fanns system för uppföljning när det gällde folkhälso- och miljömål och system för välfärdsåtgärder, ansåg också den svenska regeringen att Sverige låg väl framme. Dock skulle det framöver kunna uppstå svåra avvägningar mellan olika mål. När det gällde sådana intressekonflikter menade regeringen att det var viktigt att tydligt kunna identifiera dessa konflikter så att det blev möjligt att göra medvetna avvägningar och val i genomförandet.

Till att börja med leddes regeringens Agenda 2030-arbete av Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. En minister för strategi- och framtidsfrågor med placering i Statsrådsberedningen (Kristina Persson) utsågs i samband med regeringsbildningen 2014, och ministerposten hade en analysfunktion kopplad till sig. Statsrådsposten avvecklades dock efter halvannat år. Ansvaret för Agenda 2030 kom därefter att delas mellan Finansdepartementet (som fick ansvar för nationell implementering) och Utrikesdepartementet (som fick ansvar för internationell implementering). Avsikten var dock att de båda implementeringsaktiviteterna skulle ske integrerat och samstämmt. Från 2015 återlanserades den Politik för global utveckling (PGU) – som i början av 2000-talet hade funnits högt på den politiska dagordningen – som ett av de främsta verktygen i implementeringen av Agenda 2030. PGU bygger på idén att samtliga politikområden har relevans för den globala utvecklingen.

Regeringen tillsatte också i mars 2016 en delegation med uppgift att stödja och stimulera arbetet med Agenda 2030. En av uppgifterna för delegationen var bland annat att ta fram en nationell handlingsplan för det fortsatta arbetet med att implementera agendan. En sådan skulle kunna innefatta förslag om organisationslösningar – temporära eller permanenta – för att det skulle vara möjligt att förverkliga ambitionerna. I övrigt betonades att Agenda 2030 var en angelägenhet för hela samhället – det skulle finnas ”ett brett ägarskap” hos alla aktörer i samhället. Förutom staten skulle kommuner och landsting, näringslivet, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer och forskarsamhället vara med och bidra.³ Även om partnerskap var ett nyckelord, var det utan tvivel så att arbetet skulle komma att ledas från Regeringskansliet. Regeringen skrev att ”den centrala processen att göra Agenda 2030 till en integrerad del av Regeringskansliets ordinarie verksamhet har inletts. Det blir en angelägen uppgift att leva upp till de svenska målsättningarna när det gäller genomförandet av agendan.” (*Sverige och Agenda 2030*, Regeringen 2017).

Det finns en finurlighet i Agenda 2030-arrangemangen som förtjänar en egen mäsas. Målen som lanseras kan i hög grad – åtminstone för de flesta stater – ses som utopier. Staterna rapporterar till FN:s inrättade forum om hur arbetet löper och vilka resultat som har uppnåtts.

³ Ett uttryck för att frågan om hur staten organiserar sig kanske inte är den allra viktigaste för hållbarhetsarbetet kan vara att notera de seminarier som Agenda 2030-delegationen ordnade i Almedalen i juli 2018. Det ena handlade om kapitalförvaltning och det andra om kommunernas arbete med Agenda 2030.

Nyckeln till förändring är dock knappast att staterna känner sig ansvariga gentemot FN. Den centrala ansvarighetsrelationen sägs vara den mellan medborgare och statsledningar. FN strävar på frivillig väg efter att skapa ett system där medborgarna i ökad utsträckning håller sina ledningar ansvariga för hur väl de lyckas förverkliga målsättningarna. Precis som Regeringen skriver på sin hemsida har enskilda stater ” ... det främsta ansvaret gentemot sina medborgare för att genomföra Agenda 2030.” Ifall inte medborgarna (politiska partier, civilsamhälle, arbetsmarknadens parter eller andra organisationer) i samspel med media ställer politiker till svars, riskerar Agenda 2030 att bli ett politiskt program vilket som helst.

Disposition för den fortsatta uppsatsen

Ambitionerna med Agenda 2030 är högt ställda, och implementeringen innebär onekligen utmaningar för den svenska staten. Genomförandet tycks förutsätta en betydande kapacitet för styrning och samordning. Och det är mycket som talar för att samordningskapaciteten i staten utgör ett problem. Jag ska i nästa avsnitt ([avsnitt 2](#)) rekapitulera en diskussion som sedan en tid förs om svårigheterna för ett politiskt centrum att hitta en balans mellan, å ena sidan, sektoriserad expertkunskap och, å andra sidan, en kapacitet för horisontell koordinering.

I därpå följande avsnitt ([avsnitt 3](#)) resoneras kring i vilken utsträckning som den kapaciteten att samordna finns i den svenska staten. Vad säger forskningen? Finns det några särskilda egenskaper hos det svenska Regeringskansliet som är viktiga att ha i åtanke när man diskuterar förverkligandet av Agenda 2030? Och hur kan man se på styrningen av staten ([avsnitt 4](#)). Därefter kommer jag sedan att redogöra för hur man lite bredare inom samhällsvetenskaplig forskning – organisationsteori och förvaltningsforskning – har resonerat kring styrnings- och samordningsproblem ([avsnitt 5](#)). Vad är det för egenskaper hos organisationer som försvårar samordning, och hur skulle de kunna åtgärdas?

Efter dessa resonemang är det (i [avsnitt 6](#)) dags att fundera över innebörden av det sagda för samordningen av Agenda 2030-arbetet. Hur kan en ändamålsenlig samordning över olika sektorer och administrativa nivåer komma till stånd? Avslutningsvis (i [avsnitt 7](#)) avrundar jag diskussionen med att kort återvända till frågan om statens ambitioner. Är det eftersträvar en kapacitet som förmår att initiera förändring, eller en som förmår att visa att förändring redan är på gång?

2. Den stora utmaningen

Ambitionerna i Agenda 2030 spänner över de flesta sektorer av samhället, och något som ständigt betonas i sammanhanget är nödvändigheten av en helhetssyn. Det är, som det uttryckt i FN:s dokument "... det inbördes sambandet mellan målen för hållbar utveckling, liksom deras integrerade natur", som är av "... avgörande betydelse när det gäller att se till att den nya agendans syfte uppfylls". Agenda 2030 innehåller policier som skär över traditionella sektorgränser, och som sannolikt inte enbart kan hanteras inom ramen för den existerande organiseringen. Agenda 2030 ställer – ifall det uppfattas som önskvärt med en kraftfull implementering – krav på förmågan att arbeta tvärgående: att samverka. Det gäller både i samhället i stort (vilket bland annat kan ses i den betydelse som läggs vid att arbeta med partnerskap), men också inom den statliga förvaltningen. Det ställer också krav på styrning, dvs. på en förmåga hos regeringen att kunna använda sin förvaltning för att åstadkomma förändringar i samhället.

Länge har det funnits en diskussion inom samhällsvetenskapen om regeringars förmåga att styra och samordna. Svenska regeringar styr kollektivt, dvs. vi har konstitutionellt inte ett system där enskilda ministrar ansvarar för sina egna verksamhetsområden. I praktiken tycks det dock såväl i den svenska som i andra jämförbara länders förvaltningar ha uppstått problem. Styrningen och samordningen inom staten kan måhända fungera inom varje enskild sektor. I och med att problemen i samhället kräver sektorövergripande koordinering ses detta av många inte som tillräckligt. Ofta pratas det om sådana problem i termer av sektorisering, siloisering och stuprörstänkande. Detta problem anses också genomgående ha blivit värre som en konsekvens av genomslaget för managementidéer (NPM, eller New Public Management, som det ibland betecknas) i förvaltningen. Styr- och granskningsystem har kommit att fokusera mer på enskilda enheter (organisationer) än på förvaltningen som en helhet. Den gamla devisen om att förvaltningsmyndigheter skola räcka varandra handen har kommit att framstå som alltmer passé.

Det finns en tämligen omfattande internationell diskussion om staters fragmentering och problemen med att hålla samman. Som en följd av detta har diskussioner kommit att handla om hur sådana problem ska kunna hanteras. Nya begrepp har lanserats: *joined-up government*

(Bogdanor 2005); new public governance (Osborne 2006); neo-Weberian state (Pollitt & Bouckaert 2017); whole-of-government (Laegreid m.fl. 2014) etc.⁴ Innebörden är att de sektoriserade och fragmenterade krafterna i förvaltningen har blivit så starka att de behöver ersättas eller åtminstone kompletteras med mekanismer som kan stärka den horisontella samordningen. Särskilt i stater där en stor del av verksamheten finns i kommuner och regioner och där politikskapande och lagstiftande inom många områden har flyttat till EU och andra internationella organisationer ses det som en stor utmaning att hantera de fragmenterande krafterna.

Samtidigt ser vi att (det förvaltningspolitiska) reformerandet i svensk statsförvaltning i hög grad har gällt regeringens styrning av sina myndigheter (dvs. den vertikala dimensionen). En hel mängd styr- och granskningsarrangemang har införts sedan slutet av 1980-talet, och de flesta av dessa har varit relativt kortsiktiga och framförallt sett till de enskilda myndigheterna. I mindre utsträckning har styrningen kommit att riktas mot långsiktiga effekter av hur myndigheter tillsammans med varandra ska kunna åstadkomma förändringar inom sina politikområden. Lite paradoxalt tycks det vara så att regeringar styr sina myndigheter alltmer intensivt och precist, trots att de generellt sett ha stor tillit till dessa myndigheter. Nya styr- och granskningsystem har införts eftersom de har uppfattats som självklart bra, och de har inte ens alltid varit kopplade till några uppfattade problem. Styrningen har hursomhelst skapat ganska små incitament till samordning över myndighets- och sektorsgränser.

En fråga som, mot denna bakgrund, kan ställas är vilken kapacitet Regeringskansliet har att klara av den styrning och samordning som tycks vara nödvändig för att förverkliga ambitionerna i Agenda 2030. Dubier har uttryckts om detta, bland annat av den minister som under en tid ansvarade för framtidsfrågor i Regeringen. Hon hävdade att de statliga myndigheterna behövde en bättre samordning och ledning från Regeringskansliet, och skrev att det var "... uppenbart att de strikta gränserna mellan departementen och bristen på ett strategiskt samarbete och ledarskap inte kan förenas med 2030-agendans intentioner." (Kristina Persson, DN Debatt, 2017-03-03). Perssons kritik av Regeringskansliets

⁴ Kanske kan också den under senare år omfattande diskussionen i svensk förvaltning om tillitsbaserad styrning vara ett uttryck för ett missnöje med de krafter (NPM) som har stärkt fragmentering och försvårat samordning. Tolkningen skulle i så fall kunna vara att NPM har urholkat tilliten och därigenom försvagat samordningen. En rimligare tolkning menar jag nog är att vi har problem med otillräcklig samordning, och det trots en relativ hög grad av tillit. Jag kommer senare i uppsatsen att argumentera för att det problem vi ser knappast (generellt sett) handlar om en brist på tillit, utan snarare om en brist på organisering.

fragmentering och bristande förmåga att hantera de starka sektoriella krafter (populärt kallade ”stuprören”) var knappast originell, men uttalades i detta sammanhang av någon som hade funderat kring organisationens förmåga att klara av Agenda 2030-utmaningen.

Det som illustreras är ett klassiskt problem inom de flesta organisationer: avvägningen mellan specialisering och samordning. Henry Mintzberg, en nestor inom organisationsforskningen, uttryckte det som att: ”The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them.” (Mintzberg 1979). Organisationers effektivitet handlar i hög grad om att specialisera, dvs. dela upp arbete i mindre delar. Enskilda enheter sköter sitt utan att alla andra behöver blanda sig i. Sådan specialisering skapar goda förutsättningar för effektivitet, men medför också en risk att de specialiserade enheterna inte tar tillräcklig hänsyn till helhetens intressen. Ju mer specialiserade enheterna i en organisation är, desto större är normalt kraven på samordning (Gulick 1937).

Arbetet med Agenda 2030 förutsätter, om det ska bedrivas ambitiöst, en förmåga att samordna. Ifall regeringen önskar att implementera betydande policyförändringar, krävs en omfattande (positiv) samordning över sektor- och organisationsgränser. Regeringskansliet är dock – har det visats i flera sammanhang – höggradigt specialiserat. Det är organiserat för att på ett ändamålsenligt sätt avspegla olika intressen i samhället, och det utan att övre hierarkiska nivåer (departementsledning och statsrådsberedning) i de flesta fall alls behöver engageras. Ett vanligt tema i den återkommande kritiken av Regeringskansliet har varit den alltför svaga förmågan att samordna, och förekomsten av starka centrifugala krafter. Försöken att reformera Regeringskansliet har haft tydliga ambitioner att få organisationen att arbeta mer som en enhet (Erlandsson 2007).

Frågan är vilken förmåga som Regeringskansliet har att motsvara de krav som ställs inom ramen för Agenda 2030. Vilken kapacitet har organisationen att agera på ett ändamålsenligt sätt över sektors- och organisationsgränser? Av intresse i detta sammanhang är såväl samordningen inom Regeringskansliet som förmågan att styra och samordna den statliga förvaltningen i stort. När man pratar om kapaciteten består den av olika element. Det måste finnas en förmåga att förvärva, resonera kring och värdera relevant kunskap inom områden där något ska göras, och detta förutsätter att kunskap görs tillgänglig, att det finns användbara kommunikationskanaler och att möten mellan relevanta aktörer kan äga rum. Sedan behövs

det också en förmåga att agera/intervenera på basis av den kunskapen. Såväl att skapa ett kunskapsunderlag (ny policy) som att agera på detta underlag förutsätter samordning såväl inom regeringskansliet som mellan de centrala myndigheter som finns inom det angivna området.

Nära kopplad till förmågan att agera, dvs. kapacitetsfrågan, är frågan om vilken ambition som finns. Ambitionen är avhängig vilken betydelse som Agenda 2030-arbetet förväntas ha, och det i jämförelse med andra frågor. Kombinationen mellan ambition och kapacitet kan se ut på olika sätt. Den kombination som eftersträvas av Agenda 2030-förespråkarna är (sannolikt) den med höga ambitioner och hög kapacitet. Är kapaciteten låg (vilket skulle kunna vara fallet i länder med otillräckliga resurser och svaga förvaltningstraditioner), är det lätt att tänka sig att ambitionerna också i praktiken blir låga. Låg kapacitet och höga ambitioner leder sannolikt till stora skillnader mellan vad ett land säger att det ska göra och vad det sedan i praktiken gör. Hög kapacitet och låga ambitioner innebär förmodligen att ett land förlitar sig på sådant som redan görs (och som kan ha andra bevekelsegrunder än att leva upp till Agenda 2030-målen), och använder detta i sina externa presentationer också i denna process.

3. Studier av Regeringskansliet

Den konventionella bilden inifrån Regeringskansliet är att samordning inte utgör något stort problem. Regeringen utgör ett kollektiv och det finns små möjligheter för enskilda ministrar att agera utanför givna ramar. En stor del av samordningen sker genom budgetprocessen (och de förhandlingar som äger rum där), och genom den centrala roll som Statsrådsberedningen har. Det som man – förutom Statsrådsberedning och Finansdepartementets budgetavdelning – annars brukar peka på som de främsta samordningsinstrumenten är den gemensamma beredningen och systemet med delning.⁵ Genom dessa system ges garantier för att alla enheter har möjlighet att påverka ärenden. Ärenden som inte kan avgöras på lägre nivåer hissas (eller lyfts) till högre nivåer, och kan inte frågor hanteras på denna väg upp i hierarkin återstår till

⁵ Gemensam beredning innebär att ett regeringsärende som berör något annat departements ansvarsområde eller något annat statsråd i det egna departementet ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Beredningen kan ske på många olika sätt: både formellt och informellt. Den delning som kompletterar den gemensamma beredningen i samband med större frågor (propositioner, utredningsdirektiv, förordningar etc.) innebär att ett ärende eller förslag från ett statsråd på ett departement sänds ut skriftligt (delas) till de övriga statsråden och till vissa tjänstemän för granskning och synpunkter.

slut en diskussion i hela regeringen. Enbart ett fåtal ärenden blir dock föremål för reella diskussioner och avgöranden där, utan hanteras längre ned i den stora konflikthanteringsapparaten.

Det finns förstås också kritiska synpunkter på den horisontella samordningen (gemensam beredning och delning) i Regeringskansliet men huvudintrycket är nog ändå att samordningen fungerar någorlunda väl.⁶ En nyckel till den relativa funktionalitet som i vissa avseenden finns, är det ömsesidiga förtroendet inom Regeringskansliet. Tjänstemännen är i hög grad lojala med sina statsråd, och den politiska ledningen har förtroende för tjänstemännen (Niemann 2013). Det finns starka normer som betonar förtroende och tillit. Annars brukar teorier om relationer mellan politiker och tjänstemän bygga på att dessa både grupper har olikartade intressen, och att det därför måste finnas en hög grad av granskning och kontroll. En sådan konfliktmodell tycks dock, åtminstone i ett svenskt sammanhang, ha begränsad förklaringskraft. Självfallet finns konflikter och motstridiga intressen (jag återkommer till det), men otvetydigt är det så att det finns en stark kultur som kännetecknas av lojalitet och rutiner som underlättar hanterandet av motstridiga intressen.⁷

Regeringskansliet är som sagt en organisation som tänks avspegla olika intressen. Viktiga problem/områden motsvaras av olika departement och sakenheter. Ifall det inte finns enheter som har sin uppmärksamhet riktad mot vissa frågor, tänks dessa frågor helt enkelt inte vara särskilt viktiga. Organiseringen är central eftersom det ovan beskrivna samordningssystemet – som tar vid så snart ett ärende initieras i Regeringskansliet – bygger på att det finns enheter som bevakar sina områden. Genom att olika intressen i samhället avspeglas i organisationen, görs sannolikt att dessa intressen inte glöms bort. Organiseringen är inte primärt utformad på ett sätt som gör att alla enheter verkar mot ett gemensamt mål, utan om att de intressen som finns i samhället tillgodoses på ett tillräckligt bra sätt. Premfors & Sundström (förmodligen inspirerade av Brunsson 1986) talar om detta som att Regeringskansliet mera kan ses som en politisk (dvs. avspeglade) organisation, än som en politiskt ledd organisation (Premfors & Sundström 2007).

⁶ En del av kritiken finns redovisad i den interna utredning som gjordes i början av 2000-talet, *Ett effektivare Regeringskansli* (SB2001/8259).

⁷ Det bör dock konstateras att lojalitet inte handlar om någon kadaverdisciplin. Att vara lojal handlar också – ifall en tjänsteman anser att någonting strider mot regelverk – om att tydligt påtala detta för ansvarig politiker (Niemann 2013).

Det finns således en berättelse om Regeringskansliet som betonar dess förmåga att – när ärenden aktualiseras – hantera dessa på ett sätt så att alla relevanta intressen tillvaratas på ett tillräckligt bra sätt. Kansliet utgör ett sinnrikt förhandlingsmaskineri där olika intressen bryts mot varandra, för att till slut avgöras på den nivå som krävs. Ärenden hissas eller lyfts. Det finns en konstitutiv formell organisering: en fördelning av uppgifter på specialiserade enheter, människor som arbetar vid dessa enheter, regler för hur beslut ska fattas, för vilka som ska ha möjlighet att säga sitt innan beslut fattas, hur samordning ska gå till och inte minst tidplaner som ska hållas. Vid sidan av lojalitet, lyhördhet och ansvarskänsla hos tjänstemännen är det denna förmåga att hantera ärenden som framhålls som organisationens signum. Och då med den gemensamma beredningen som det främsta uttrycket för kvalitet.

Frågan är förstas hur ändamålsenlig denna organisering är i en situation då problemen i samhället uppenbarligen skär över traditionella sektorsgränser, och där lösningar på dessa problem (ifall de skulle vara görliga) måste sökas genom utvecklade samarbeten över sektorsgränser. Kritik har framförts i många olika sammanhang mot Regeringskansliets förmåga när ny policy ska utvecklas. Ansvarskommittén hävdade exempelvis att ”det krävs mer tonvikt på helhetsperspektiv och fler inslag av tvärsektoriell beredning” (SOU 2007:10, sid. 241) för att det ska vara möjligt att styra på ett ändamålsenligt sätt. Den strikta arbetsfördelningen i kansliet skapade, menade kommittén, låsningar och trögheter. I en rapport till Globaliseringsrådet skrev Magnus Erlandsson och Tommy Möller att det borde satsas mer resurser i Regeringskansliet på långsiktiga strategiska frågor, dvs. policyutveckling (Erlandsson & Möller 2009). Samtidigt visade dock historiska erfarenheter att enheter som tillskapades i detta syfte ofta hamnade vid sidan av den egentliga verksamheten.

Jag ska gå igenom den forskning som finns om den horisontella samordningen. Först kan konstateras att efterlysningen av bättre samordning som synes inte är ny. Den norska maktutredningen (från 1970-talet) talade exempelvis om den segmenterade staten som ett problem, dvs. om svårigheterna att hålla samman. Delar av statens organisation kunde uppfatta sig ha mer gemensamt med andra utanför staten än de hade med andra delar av den egna organisationen. Omfattande diskussioner fördes vid den här tiden om så kallade järntrianglar, dvs. starka band mellan förvaltning, företag och intresseorganisationer som riskerade att pervertera politiken. En del av forskningen såg staten som en direkt spegel av – och en arena för – mäktiga intressegrupper.

Det tycks också uppenbart att globaliserings- och europeiseringsprocesser ytterligare utmanar förmågan att hålla ihop staten (det var ett argument som också fanns i rapporten till Globaliseringsrådet). Stora delar av statsförvaltningen har i allt högre grad kommit att vävas in i nätverk och relationer med sina motsvarigheter i andra stater och i internationella organisationer (Jacobsson & Sundström 2006). Vifell (2006) diskuterade detta som en utveckling av enklaver i staten som hade tätare och kanske viktigare relationer till motsvarande enklaver i andra stater, än de hade till den egna statsförvaltningen. Enklaverna var ”... täta grupper som agerade avskilt från den svenska förvaltningen, med tydliga yttre och i princip inga inre gränser samt med en begränsad öppenhet” (Vifell 2006, sid. 292). Enklaverna kunde bestå av både offentliga och privata aktörer. Enklaverna hade täta kontakter med andra som arbetade med samma frågor i andra stater (dvs. med andra staters enklaver), samtidigt som relationen till andra delar av den ”egna” staten var mer begränsade.

Under lång tid har det således funnits en diskussion om regeringars förmåga att med hjälp av sitt kansli fungera på ett ändamålsenligt sätt, och den diskussionen har inte blivit mindre angelägen. Man kan påminna sig om att den departementsreform som genomfördes 1965 i hög grad byggde på idéer om förstärkt planering och förbättrad samordning mellan departementen. Den reformen löste således inte problemen. I en beskrivning av regeringskansliet ”inifrån” från slutet av 1980-talet konstaterades att:

”Principen är att varje departement sköter sitt eget område. Inom varje departement sköter varje enhet sitt område. Och inom varje enhet sköter varje tjänsteman sitt. Tjänstemännen identifierar sig med sitt sakområde, sin enhet och måhända sitt departement. Knappast med regeringskansliet som helhet” (Brunsson, Sonnerby och Wittenmark 1990, sid. 31-32).

Ett framträdande drag i regeringskansliets arbete, enligt Torbjörn Larssons studie av Regeringskansliet från skiftet mellan 1970- och 1980-tal var att sakenheterna arbetade för sig och att det också inom ett och samma departement fanns ganska lite av horisontella kontakter (Larsson 1986).

Larssons studie är den mest genomarbetade som finns av den dagliga samordningen inom Regeringskansliet, och det finns därför anledning att lite mer noggrant se vad Larsson fann i sina studier. Det fanns enligt Larsson ”... en tydlig vertikalitet i kommunikationsmönstret” (1986, sid. 273). Ett starkt revirtänkande rådde där det var viktigt att inte lägga sig i andras

områden, och att hålla på det egna. Däremot fanns en medvetenhet om andras områden – förutsättningen för att inte klampa in på andras revir – och en vilja att ta hänsyn till andras uppfattningar. Ofta gjordes dock detta utan att man alls behövde ha någon kontakt. Processerna, och det gäller också relationerna till politikerna, kännetecknades av anteciperande. Lojaliteten låg hos det egna departementet eller t o m hos den egna enheten (Larsson, 1986:271). Det fanns, i Larssons studie, relativt lite av kontakter mellan departement. De krafter som motverkade sektoriseringen var dels finansdepartementet som beskrevs som ett slags ”överdepartement”, dels (fast i betydligt mindre grad) statsrådsberedningen.

En av huvudfrågorna för Larsson var vilken möjlighet en regering hade ”att fungera som en motvikt till den i övrigt starka segmenteringen och sektoriseringen i det politiska systemet” (Larsson 1986, sid. 268). Larsson koncentrerade sig på samordningsprocessen i regeringen och dess betydelse för utformningen av politik. Han beskrev organisationen som ”löst hopkopplad”, dvs. svagt samordnad. När det gäller samordningen mellan departementen visade Larsson att departementen agerade relativt oberoende av varandra (bortsett från relationen mellan departementen och Finansdepartementet). Departementen försvarade sina frågor. Enligt Larsson skulle detta nog inte tolkas som ett revirbeteende, utan som ett uttryck för att det fanns olika uppfattningar om politikens utformning. Det fanns enheter som motverkade segmenteringstendenserna, men bilden var ändå den att ”samordningsförsöken i regeringskansliet har svårt att motverka de problem som finns inbyggda i en alltför stabil formell struktur” (Larsson, sid 278).

Larsson analyserade också samordningsprocesserna: om den var offensiv eller defensiv; aktiv eller passiv. Den aktiva samordningen kunde både ta sig offensiva och defensiva uttryck, lite beroende på huruvida det fanns någon enighet om målen för verksamheten. Fascinerande var dock att tjänstemännen oftast väl kände till andra enheters ståndpunkter i frågor som befann sig i gränslandet mellan olika enheter. Detta förhållande skapade möjligheter för enheter att anpassa sig efter varandra, även utan att det förekom några omfattande kontakter. Larsson kallade, som sagt, detta för en anpassande eller anteciperande samordning. Den huvudsakliga samordningsformen var således att enheter i regeringskansliet agerade med andra enheters inställning i åtanke. Samordningen skedde i hög grad på ett rutinemässigt sätt och utan att enheter nödvändigtvis behövde interagera.

Enligt Larssons studier var samordning i form av interaktion inte den typiska i regeringskansliet. Regeringens politik tycktes relativt svagt samordnad: "... den vänstra handen vet inte vad den högra gör, eller det ben man ställer ned idag har ingen föreställning om vart det andra benet skall ställa kosan i framtiden" (sid. 165). Larssons tolkning var inte att samordning saknades, men att den i hög grad skedde på annat sätt än vad som vanligen förutsattes. Man anpassade i förväg sina förslag till det som man trodde – eller kanske visste – att de andra parterna kunde tänkas acceptera.

Larssons studie påminner om att dagens oro över relativt svaga koordinerande krafter inte är ny. Hur ser det ut idag då? Den mest omfattande studie som finns under senare år redovisas i Premfors & Sundström (2007) och genomfördes inom det s.k. Reko-projektet.⁸ I den gjordes jämförelser med Larssons studie, dvs. författarna ställde (delvis) samma enkätfrågor till tjänstemän i Regeringskansliet som Larsson hade gjort. Studien av vad som kom att kallas "samordningsmaskinen" visade på en större konfliktnivå jämfört med hur det hade varit 25 år tidigare. Det uppfattades finns fler beröringspunkter och initiativ på "andras" områden än tidigare, utan dock att de tvärdepartmentala kontakterna (varken arbetsgrupper eller informella kontakter) hade ökat särskilt mycket. Regeringskansliet var uppenbarligen fortfarande en starkt specialiserad organisation, där "... enstaka 'äger' sina frågor och främst kommunicerar med enstaka eller ett fåtal andra under eller ovanför i hierarkin" (Premfors & Sundström 2007, sid. 173).

Precis som i Larssons studie visade det sig att den passiva samordningen spelade en nyckelroll. Tjänstemän var genomgående underkunniga om hur andra departement skulle ställa sig till olika förslag, och de kunde därigenom i förväg anpassa sina förslag på sätt som gjorde att de skulle kunna accepteras. Premfors & Sundström menade att deras studie visade på fyra centra i Regeringskansliet: förutom Statsrådsberedningen och Finansdepartementets budgetavdelning pekades Utrikes- och Näringsdepartementen ut. Arbetet i Regeringskansliet tycktes inte i lika dominerande grad kretsa kring budgetarbetet som det hade gjort i Larssons studie. Även om de externa kontakterna generellt sett inte hade ökat, hade det internationella

⁸ Forskningsprojektet Regeringskansliet och samhällets organisering (Reko) utgjorde ett samarbete mellan organisationsforskare och statsvetare från Södertörns högskola, Stockholms universitet och Göteborgs universitet. Det finansierades av Riksbankens Jubileumsfond och leddes av Bengt Jacobsson, Jon Pierre och Göran Sundström. Flera skrifter som redogörs för i den här rapporten är framtagna inom ramen för projektet: Jacobsson & Sundström (2006); Premfors & Sundström (2007); Erlandsson (2007); Niemann (2013); Jacobsson, Pierre & Sundström (2015).

arbetet blivit allt viktigare. Och det gällde överallt inom Regeringskansliet, dvs. inte enbart Utrikesdepartementet. Detta kunde också tydligt ses i en annan studie från Reko-projektet av hur EU-arbetet hade påverkat den statliga förvaltningen (Jacobsson & Sundström 2006).

När Magnus Erlandsson studerade reformarbetet under senare decennier i Regeringskansliet pekade han på några ständigt återkommande problem: den bristande rörligheten; revirbevakandet; oklara ansvarsförhållanden (det splittrade ansvaret för organisation och personal); och den svaga politiska styrningen. Diskussionen om brister och reformbehov inom Regeringskansliet hade, menade Erlandsson, varit förhållandevis stabil. Det var samma ”reformrefränger” som återkom (Erlandsson 2007), men de reformer som genomfördes lyckades aldrig riktigt åtgärda problemen. De reformer som Erlandsson studerade gällde förändringar i personalpolitiken, skapandet av regeringskansliet som en myndighet⁹ och införandet av en gemensam verksamhetsplanering. Samtliga dessa reformer syftade till att åtgärda de uppmärksammade problemen, men att organisationen gjorde motstånd och det mesta förblev vid det gamla. Erlandssons förklaring till detta var politikernas (relativa) ointresse för den egna organisationen. Politikens energi och uppmärksamhet blev aldrig egentligen inriktad mot att förändra den egna organisationen. Kanske därför att det fanns en uppfattning att den – på något sätt – ändå fungerade.

Sammanfattningsvis kan man säga att den kritik som har riktats mot Regeringskansliet har gällt att den helt enkelt inte fungerar som en riktig organisation där alla enheter arbetar på ett koordinerat sätt mot gemensamma mål. Istället kännetecknas verksamheten av brister i det strategiska, svårigheter att tänka på längre sikt och av att det finns alldeles för mycket av revirtänkande.¹⁰ De lösningar och reformer som har lanserats (internt) eller propagerats (i den allmänna debatten) har genomgående handlat om att stärka organisationsegenskaperna. Det

⁹ Den sammanslagning av Statsrådsberedningen, 13 departement och Förvaltningskontoret till en myndighet som skedde 1997 syftade till att hantera flera problem, bland annat det med bristande samordning. Bakgrunden var ett förslag från en grupp som hade letts av Hans Dahlgren. Gruppens förslag handlade om att stärka regeringskansliet som en sammanhållen enhet, att bryta sektoriseringen, att göra det möjligt för politiken att få genomslag och att utveckla nya arbetsformer och arbetssätt. Det sågs som nödvändigt att se till helheten på delarnas bekostnad. Kulturen i organisationen, menade gruppen, skapade alldeles för mycket av revirstrider och byggde på ett förhandlingstänkande. Det var nödvändigt att förstärka det långsiktiga, strategiska tänkandet på bekostnad av det dagliga, löpande arbetet (Erlandsson 2007).

¹⁰ En liknande analys görs i den studie av processer i Regeringskansliet som var en slags föregångare till det tidigare omtalade Reko-projektet (Jacobsson 2001). Slutsatserna från den studien var a) att det fanns en grundläggande överordnad ordning som för det mesta ”tog över” och gjorde att allt löpte på; b) att sakenheterna utgjorde organisationens hjärtan; c) att det hade skett en tillväxt i rationalistisk retorik i organisationen; d) att det som saknades i organisationen var strategiskt tänkande och arenor för reflektion och lärande.

har handlat om att formulera tydligare mål, att stärka styrning och samordning i organisationen, om att förstärka linjen och åstadkomma ett starkare ledarskap. Dessa förslag har – får man lov att säga – varit väl empiriskt underbyggda med träffande exempel och de har passat väl in i institutionaliserade idéer om hur organisationer bör fungera. Problemet – och måhända en nyckel till varför reformerna inte har lyckats – är att de inte riktigt har aktat på att Regeringskansliet är en speciell typ av organisation.

Även om det förstås finns mycket retorik kring Regeringskansliet som en sammanhållen, styrd och målinriktad organisation bör detta mer ses som ett sätt att presentera organisationen utåt, än som en beskrivning av hur organisationen egentligen fungerar. Att organisationen åtminstone i vissa avseenden fungerar väl beror på helt andra mekanismer än sådana som har med långsiktiga mål och samordnade strategier att göra. Nyckeln till att förstå Regeringskansliet är menar jag att inse att organisationen, för det första, har att hantera många olika mål och att dessa mål typiskt strider mot varandra. För det andra befinner sig organisationen i en omvärld där det ofta sker snabba och oförutsebara förändringar. För det tredje är karaktären på de problem som organisationen förväntas hantera/lösa ofta av den karaktären att det saknas kunskap både om hur problemen ska definieras och (förstås) hur de skulle kunna lösas.¹¹

Regeringskansliet avspeglar de intressen som finns i samhället och har en formell organisation (departement och enheter) som avspeglar dessa intressen, i lika hög grad som att den skulle vara organiserad för samordnad handling. Regeringskansliet reagerar på sådant som händer i dess omvärld i lika hög grad som att den aktivt tänker långsiktigt och agerar på basis av framåtsyftande strategier. Regeringskansliet består – som en följd av detta – av enheter som ofta är löst kopplade till varandra internt men som ofta har ganska intensiva utbyten med andra organisationer inom sitt område (nationellt och internationellt). Lika gärna som att säga att fragmenteringen, det reaktiva handlandet och bristen på samordning utgör något slags patologiska tillstånd, skulle man kunna hävda att det är dessa egenskaper som gör att regeringskansliet ändå – åtminstone i vissa avseenden – fungerar.

¹¹ Ofta talas det i forskningen om detta som ”wicked problems”, dvs. problem som inte är möjliga att lösa. Det är problem som hela tiden dyker upp, om än i nya former, och som behöver hanteras, men som en gång för alla aldrig kommer att lösas. Brottslighet brukar sägas vara ett exempel på ett ”wicked problem”. Ett annat är, som sagt, samordningen av stora organisationer.

Det är också den slutsats som Premfors & Sundström landade i. Deras rekommendation till reformatörer var att behålla organisationens grundstruktur. Uppgiften att baka samman kunskap och motstridiga intressen till legitim offentlig politik kunde, menar författarna, enbart klaras av en politisk organisation, dvs. en organisation som på ett klokt sätt kunde avspegla olika intressen i samhället (Premfors & Sundström 2007, sid 191). De vände sig därigenom mot dem som istället ville förändra Regeringskansliet till något annat, nämligen en mer politiskt styrd organisation. Premfors & Sundström var uppenbart fascinerade av de samordningsmekanismer som de hittade i Regeringskansliet och den ”demokratiska intelligens” som avspeglades i dessa (samtidigt som de förvånades av att godvilliga reformatörer hade så lite förståelse för organisationens säregna karaktär). Författarna menade att den övergripande och strategiska styrningen behövde öka i omfattning, och då också – får man väl förmoda – den som förutsatte tänkande över sektorsgränser.

Om regeringskansliet typiskt fungerar på det sätt som har beskrivits, vad ger det för hopp för dem som strävar efter ett kraftfullt agerande för att förverkliga ambitionerna i Agenda 2030? Ett svar kan nog vara att de ofta propagerade lösningarna när det gäller vanliga organisationer – strategier, mål och förändring av de formella strukturerna – inte självklart behöver vara de bästa. Det finns ingen anledning att tro att arbetet med Agenda 2030 i grunden skulle kunna förändra Regeringskansliets arbetssätt. Det utgör ett stort värde för Regeringen att organisationen fungerar reaktivt, att den kan hantera problem som dyker upp och att det finns mekanismer som gör att alltför många frågor inte behöver hissas alltför högt i organisationen. Strategin bör nog snarare vara att söka efter åtgärder som inte bygger på en naiv föreställning om möjligheten att på ett genomgripande sätt reformera Regeringskansliet, utan som snarare på några olika ställen i den statliga organiseringen förmår skapa gläntor av mer långsiktigt och samordnat tänkande och handlande.

4. Studier av regeringens styrning

Så här långt har den horisontella samordningen i Regeringskansliet behandlats. Den stora delen av statsförvaltningens arbete sker dock i de myndigheter som lyder under regeringen. Dessa myndigheter är ofta stora och resursstarka och de kan ge stora möjligheter för en regering som vill styra utvecklingen i någon riktning. Ibland talas det om relationen mellan

regering och myndigheter som en vertikal samordning, men då bortser man från att det uppenbart handlar om en hierarkisk relation. Myndigheterna lyder under regeringen och regeringen har – om man bortser från de ärenden som åsyftas i RF 12 kap 2§ – stora möjligheter att styra verksamheten. Att vi i Sverige har en relativt långtgående delegering till myndigheter, betyder således inte att myndigheterna konstitutionellt är självständiga visavi regeringen (annat än i de ärenden som åsyftas i Regeringsformen där regeringen inte får lägga sig i). Däremot har vi till skillnad från de flesta andra stater inget ministerstyre, dvs. enskilda ministrar får inte direkt styra verksamheten.

Utmärkande för hur styrningen har utvecklats över tiden har varit den delegering som har skett. Beslut när det gäller den interna organisationen och resursanvändningen har delegerats till varje enskild myndighet. Samtidigt med denna ambition att ”styra mindre” har det lagts ner stora ansträngningar på att ”styra mera” – med mål och resultat. Mål- och resultatstyrningen är den reformmodell som har kommit att dominera. Stora ansträngningar har gjorts inom ramen för denna modell för att förbättra styrningen: att formulera och operationalisera (så kallade SMART:a) mål, att beskriva prestationer och effekter och att försöka koppla dessa resultat till de mål som har formulerats. Det har funnits en paradox här. Delegeringen kan ses som ett uttryck för en betydande tilltro till myndigheter. Samtidigt har huvudlinjen i reformerandet (mål- och resultatstyrningen) gått ut på att i relativt stor detalj styra och kontrollera.

Erfarenheterna av mål- och resultatstyrningen har inte varit särskilt positiva. Sundström (2003) visade i sin avhandling att också tidiga utvärderingar pekade på stora problem med styrmodellen. Den politiska styrningen underlättades inte. Politiker överlät målformulerandet till tjänstemän. Det var svårt att definiera prestationer och ännu svårare att mäta prestationerna och dess effekter. Det uppstod en väldig tillväxt i papper, dokument och seminarier där man skulle lära sig att formulera mål. Målstyrningen blev aldrig den framgångssaga som reformatörerna hade hoppats. Den mer officiella uppgörelsen med styrsystemets otillräcklighet stod den så kallade Styrtredningen för (2007:75). Styrtredningen pekade på att styrningen hade fått starka rituella drag och föreslog att den skulle bli mer strategisk och långsiktig. Målen borde tonas ned. Styrningen föreslogs bli mer verksamhetsanpassad, dvs. se ut olika för olika myndigheter. Instruktionen borde menade utredningen vara det centrala styrdokumentet, och inte återrapporteringskraven i regleringsbrev. Underlag för större

omprövningar skulle tas fram utanför myndigheten och ad hoc, dvs. när det uppfattades som angeläget.

Hur styr då regeringen, egentligen, sin förvaltning? Det viktiga ur styrsynpunkt handlar om organisering, dvs. att se till att den grundläggande organisering som finns inom ett område på ett ändamålsenligt sätt gör det möjligt att förverkliga de politiska ambitionerna. Man ska ha en förvaltning som förmår att förstå och på ett klokt sätt reagera på förändringar i omvärlden. När det händer något oväntat – vilket det alltid kommer att göra – måste politikerna ha sätt att ändå kunna påverka, men det utan att den grundläggande organiseringen äventyras. Politisk styrning handlar i hög grad om att skapa en organisatorisk infrastruktur. Organiseringen blir det huvudsakliga uttrycket för politiken. Genom organiseringen bygger man in vissa perspektiv (men inte andra) och vissa handlingsrepertoarer (men inte andra).¹²

Organiseringen innebär att myndigheter inrättas, med instruktioner, ledning, resurser etc. Oftast inte för att politiken vet exakt vad som ska uppnås utan för att de vill att det ska finnas någon enhet i staten som löpande och uppmärksamt följer vad som händer inom ett område. En annan del i organiseringen är att regeringen positionerar dessa myndigheter, dvs. kopplar samman dem med andra organisationer, såväl inom som utanför staten. En viktig del av positioneringen är också att bestämma avståndet mellan politik och förvaltning: närhet eller distans (hands-on eller hands-off). Att hålla frågor på distans behöver inte betyda att de uppfattas som mindre viktiga, utan det kan finnas andra skäl att se till att inte vara inblandad/ge utrymme för professionella och andra experter. Ytterligare ett viktigt element i organiseringen handlar om att kunna förmedla en reformberättelse som kan ge legitimitet och förståelse för den förändring som eftersträvas (storytelling).

Den andra delen av styrningen handlar om mikrostyrning, och med det avses den styrning som sker inom ramen för organiseringen. Vad görs när en fråga plötsligt blir aktuell och tvingar fram en reaktion eller skapar en vilja att göra något? Det finns fyra mekanismer i mikrostyrningen. Antecipering innebär att förvaltningen listar ut vad politikerna kan tänkas vilja och agerar i enlighet med denna förstådda vilja (just det som Larsson visade var en viktig mekanism i samordningen i Regeringskansliet). Om inte det fungerar kan förvaltningen

¹² Diskussionerna i det här avsnittet om styrning bygger på en teoretisk modell som har utvecklats på basis av omfattande empiriska studier av regeringens styrning inom olika politikområden inom den svenska statsförvaltningen. Den teoretiska modellen finns redovisad i Jacobsson, Pierre och Sundström (2015).

”erbjuda” politiker att ge vägledning (någon form av subtila styrsignaler). En tredje strategi är att återföra delegerade frågor till regeringen genom att de antingen hissas (på förvaltningens initiativ) eller lyfts (på politikernas initiativ). Politikerna kan – det är den fjärde elementet i mikrostyrningen – modifiera den ursprungliga organiseringen. Allt detta utgör på ett sätt förändringar i organiseringen men inte av den digniteten att hela politikområdet reorganiseras.

Regeringen har således en hel del möjligheter att styra sin förvaltning. De huvudsakliga styrinstrumenten är dock inte mål- och resultatstyrningen med regleringsbrev och återrapporteringskrav (som ju är en del i mikrostyrningen), utan det är organiseringen och positioneringen av verksamheter.¹³ Att organisera sin förvaltning på ett ändamålsenligt sätt (både den i Regeringskansliet och den hos myndigheterna), är nyckeln till att förändra och att skapa legitimitet. Vi ska återkomma till detta senare i uppsatsen. Efter att nu ha gått igenom studier av hur Regeringskansliet fungerar, bl.a. hur dess styrning av förvaltningen är utformad, ska vi här växla spår. Hur har man inom den mer generella organisations- och förvaltningsforskningen sett på frågor om samordning och horisontell koordinering?

5. Vad säger organisationsforskningen?

I litteraturen om offentlig förvaltning (*public administration*) brukar man definiera samordning som ”the adjustment of actions and decisions among interdependent actors to achieve specified goals” (Koop & Lodge 2014). Samordning kan både ses som en process och som ett resultat. Det finns ett ömsesidigt beroende när det gäller uppnåendet av mål eller när det gäller handlandet. Ju flera aktörer som är beroende av andras agerande, desto svårare kan samordningen komma att bli. Ofta talas det om negativ och positiv samordning. Negativ samordning handlar i grunden om att inte lägga sig i varandras aktiviteter. Den positiva samordningen handlar om sådant som görs för att man tillsammans kan uppnå mål. Det kan handla om samordnat agerande i praktiken, men också om att söka få till stånd mer av gemensamma uppfattningar om vad som egentligen ska åstadkommas.

¹³ Jag ska inte här på något mer omfattande sätt diskutera mål- och resultatstyrningens vidare öden i statsförvaltningen efter den kritik som riktades mot den från Styretredningen. Det finns en del tecken på att vissa delar har tonats ner en smula (lite färre återrapporteringskrav) åtminstone inom delar av staten, och att det har skett viss tillnyktring. Det finns andra tecken på att tekniken lever vidare i högönskelig välmåga, men i något modifierad form.

Det finnas enligt Koop & Lodge fyra huvudproblem när det gäller koordinering.

”Coordination underlap” betyder att frågor faller mellan stolarna, dvs. det finns inte någon som ser som sitt ansvar att driva en fråga. ”Coordination overlap” betyder att många organisationer vill vara inblandade i hur en fråga hanteras, och att det därför kan uppstå strid på samma domän mellan olika enheter. Ett tredje problem är att den information som är nödvändig för att koordinering ska kunna komma tillstånd inte är tillgänglig för alla, utan kan vara förborgad i en organisation. Ett fjärde problem, enligt Koop & Lodge, är att olika policy-ansatser kan strida mot varandra. Koop och Lodge’s recept för att hantera dessa fyra problem är en tydligare ansvarsfördelning (när det gäller overlap och underlap), informationsutbyte (när det gäller assymetrisk tillgång till information) och konsultationer och diskussioner om prioriteringar (när det gäller policies som motverkar varandra).

En av veteranerna inom fältet offentlig förvaltning, Guy Peters, har listat en del hinder för samordning (Peters 2015). En första är att viljan saknas (*simple pigheadedness*). Skälen till det kan vara flera. Det vanligaste är måhända att det finns upparbetade rutiner och tankesätt som skulle komma att hotas ifall man tvingades att interagera. Ett andra skäl kallar Peters för okunskap (*pig ignorance*), och innebörden är att det saknas intresse att ta reda på vad andra har för synpunkter på den egna verksamheten. Ett tredje hinder är att organisationer ibland inte vill dela information med andra (*secrecy*). Hemlighetsmakeri försvårar koordinerad handling. Varje aktör sitter på sin bit information och det önskvärda tillsammansbehandlat kommer inte till stånd, eller kommer till stånd men på ett bristfälligt informationsunderlag.

Ett fjärde hinder är – intressant nog – administrativa reformer (*management and the NPM*). Argumentet är att NPM-reformer har bidragit till att skapa en mer fragmenterad stat. Att myndigheter styrs och granskas som om de vore avgränsade enheter, snarare än att de styrs och granskas som om de vore delar av en större gemenskap, försvårar samordnad handling. Ett femte hinder är att organisationer försöker undvika risker (*risk avoidance*), dvs. de vill inte gärna lämna sina hjärteområden och etablerade sätt att arbeta. Ett sjätte hinder är att enheter försvarar sina egna revir och territorier (*turf*) mot inkräktare utifrån. Ett sjunde hinder är att koordinering ofta kräver betydande resurser (*real costs*). Ytterligare hinder handlar om sådant som har sitt ursprung i politiken: antingen partipolitiken (*partisan politics*) eller i den politik som drivs av organiserade intressen (*group based politics*). Ett tionde hinder är att det kan finnas starka professionella kulturer och ideologier som inte så lätt låter sig påverkas (*beliefs*

and professionalism). Ett elfte är att koordinerad handling kräver överenskommelser över tiden som kan vara svåra att åstadkomma (*time*). Ett tolfte, enligt Peters, handlar om ansvarsutkrävande (*accountability*). Samordnade handlingar försvårar möjligheterna att hålla någon ansvarig. Det kan vara svårare att urskilja vem som är ansvarig för vad. Det sista hindret, enligt Peters, handlar om personligt integritet (*privacy*), dvs. att alltför långtgående samordning mellan myndigheter kan leda till inskränkningar i privatlivets helgd.

Den här typen av uppräkningslistor kan förstås ha sitt värde, och det är lätt att inse att flera av hindren också kan vara för handen när det gäller frågan om Agenda 2030 och hur den ska kunna genomsyra regeringens arbete. Som synes finns det en hel del utmaningar. Finns viljan? Finns nyfikenheten på det nya? Finns kunskapsunderlaget? Går det att få enheter i staten att arbeta mer tillsammans, trots att styr- och granskningssystemen drar i en annan riktning? Går det att komma förbi revirtänkandet? Finns resurser (pengar och kompetens) för samordning? Går det att undvika ett politiskt tryck utifrån (intresseorganisationer, företag, lobbyister etc.) som motverkar koordinering? Går det att öka samverkan med professionella grupper? Finns det möjligheter att tänka långsiktigt kring samordning. Och är det möjligt att inte fastna i blockerande diskussioner om framtida ansvarsutkrävande? Paradoxalt är väl att företeelsen samordning trots alla dessa hinder har en så stark positiv innebörd. Det är svårt att säga sig vara emot samarbete. Sedan är det förstås en annan femma att de flesta själva hellre vill vara sådana som koordinerar än sådana som koordineras.

Jag ska nu lämna public administration-fältet (och de förklaringar till bristande samordning som brukar artikuleras där), för att istället bota i den organisationsteoretiska rabatten. En relativt stor del av organisationsforskningen behandlar studier av offentliga organisationer och teoriutveckling har ofta tagit sin utgångspunkt i sådana studier. Att organisera brukar sägas handla om att koordinera verksamheter för att göra det möjligt att uppnå specifika mål. Jämfört med andra kollektiv (till exempel en familj) antas det i en organisation både finnas preciserade syften med verksamheten och en struktur – i form av regler, roller och relationer – som tänks leda till att målen kan förverkligas. Organisationen ses som ett instrument för några andra: till exempel ägarna i ett företag eller medborgarna i en politisk organisation. Centralt när det gäller organisering är att det är ändamålsenligt att dela upp arbetet på specialiserade enheter. Specialisering och lämplig samordning av det som specialiserats skulle ju kunna sägas vara nyckeln till all organisering. Det har hävdats att "... work division is the foundation of organization; indeed, the reason for organization" (Gulick & Urwick 1937).

Max Webers syn på byråkratin som den idealtypiskt mest effektiva organisationsformen bygger också den på en tilltro till arbetsfördelning och expertis.

När det gäller Regeringskansliet finns där en utpräglad specialisering och expertis, även om den inte primärt är styrd av några krav på en effektiv ”produktionsprocess” utan mera av en önskan att organisationen ska avspegla olika intressen i samhället. Att det finns separata departement och enheter som ansvarar för vissa frågor är ett sätt att visa att politiken ägnar sig åt dessa frågor. Organisationen är uppdelad i olika enheter som nödvändigtvis inte skulle behöva hänga ihop (som i en produktionsprocess där några aktiviteter är nödvändiga för att andra ska kunna komma till stånd). Fragmenteringen behöver inte alltid utgöra ett problem, men är det ifall organiseringen försvårar samarbeten som uppfattas som nödvändiga. I sådana fall kan man säga att den organisationsstruktur som finns varken gör det möjligt att uppnå organisationens mål eller – på ett rimligt sätt – motsvarar problemstrukturen i samhället.

Den fråga som är central här handlar om statsförvaltningens kapacitet att agera på ett ändamålsenligt sätt över sektors- och organisationsgränser. I det här avsnittet ska jag ta några steg tillbaka och redovisa hur man inom fyra organisationsteoretiska traditioner har resonerat om styrning och samordning. De teoretiska perspektiven erbjuder olika sätt att förstå och de kommer här att presenteras i idealtypisk form. Perspektiven varierar bland annat i synen på hur organiserad samordning sker i praktiken. Det finns en del överlappningar med den korta genomgång som gjordes ovan av forskningen i public administration, men här ska jag ta hjälp av lite mer sammanhållna teoretiska perspektiv. Avsikten är att på ett begränsat utrymme teckna några huvuddrag i teoritraditionerna.

I det första perspektivet – *strukturperspektivet* – förutsätts enighet om vilka mål som organisationen strävar efter. Den formella organiseringen är betydelsefull. Genom att utforma den formella strukturen – vem som gör vad och hur ansvarsrelationerna ser ut – men också genom att utforma kommunikationsvägar och skapa identifikation och lojaliteter kring organisationen, är syftet att få människor att göra det som är bra för organisationen. Ledningar styr mestadels genom att på de nämnda sätten påverka premisserna för handlande, sällan genom att direkt ge order. Rationaliteten tänks finnas i organisationen. Ett nyckelbegrepp hos en av företrädarna för perspektivet, Herbert Simon, är begränsad rationalitet och satisfiering. Strävan behöver inte vara att hitta det optimala, utan att hitta tillfredsställande och tillräckligt bra sätt att agera på.

Det är en konsekvenslogik som råder i ett strukturperspektiv, dvs. man gör det som man gör eftersom det tänks få önskvärda framtida konsekvenser. Det finns en någorlunda stor enighet om vilka mål som ska uppnås. Man behöver inte förutsätta fullständig kapacitet och obegränsade kunskaper om handlingsalternativs för- och nackdelar, men det finns ändå en strävan att välja alternativ på basis av kunskap om alla alternativ och deras positiva och negativa konsekvenser. Uppmärksamheten tänks vara skarp hos ledningen, dvs. det finns sällan annat som också pockar på att tas hänsyn till. Kapaciteten att samordna handlar således om tydliga mål, precisering av roller och relationer, kalkylerat handlande och mätning av huruvida resultaten nås.¹⁴

De linser som ges av strukturperspektivet är vanliga sätt (kanske till och med det vanligaste sättet) att uppfatta organisationer genom, men knappast idealiskt för att beskriva Regeringskansliet. Det finns en hel del i idéerna om begränsad rationalitet som tycks tillämpligt, men en organisation som Regeringskansliet verkar som vi har sett fungera mer reaktivt än proaktivt. När det händer saker som gör att frågor/ärenden aktualiseras, förlitar sig Regeringskansliet på etablerade handlingsprocedurer (gemensam beredning och delning). Man följer en regellogik. Det är heller inte så att organisationen kännetecknas av gemensam handling, även om det har funnits en stark strävan efter att verkligen få kansliet att fungera som en enhet. De olika enheterna fungerar i hög grad som löst kopplade enheter som bevakar sina egna intresseområden. Samordning sker i hög grad utan interaktion och genom mekanismer som inte kräver någon kraftfull ledning.

Det andra perspektivet kännetecknas av *konflikter och reaktivitet*. Det utgår ifrån att organisationer mestadels kännetecknas av konflikt. Det finns olika uppfattningar om vad som utgör organisationens mål. Sådana konflikter löses sällan, men de måste hanteras. Målen kan vara vaga och oprecisa (det är ofta så man kan bli överens om mål), och de behöver inte alltid vara styrande för handlandet. Handlingar aktualiseras istället reaktivt. Organisationer utvecklar handlingsprogram som aktiveras när vissa problem uppstår. En lämplighetslogik råder, dvs. den fråga som pockar på uppmärksamhet är vilket

¹⁴ En beskrivning av strukturperspektivet finns i Forssell & Ivarsson Westerberg (2007). Som företrädare för perspektivet brukar Taylor, Gulick och Weber pekas ut. Deras syn på organisation finns beskriven i Scott & Davis 2007, kapitel 2. Den kanske mest fascinerande företrädaren för perspektivet är Herbert Simon, vars bok *Administrative Behavior* från 1947 är mycket läsvärd (Simon 1947).

handlingsprogram (rutin/regel) som ska aktiveras när ett specifikt problem aktualiseras. Varje handlingsprogram kan utföras relativt oberoende av de andra, dvs. programmen kan vara löst kopplade till varandra. Uppmärksamheten i de olika delarna är hög i relation till det egna, men lägre i relation till helheten. Kapaciteten att samordna kan vara problematisk eftersom verksamheten i hög grad tänks ske reaktivt och i en organisationsstruktur som innehåller betydande element av särkopplingar. Ledningens roll blir huvudsakligen att hantera problem som uppstår som en följd av den fragmenterade strukturen.

Man kan se det perspektiv som betonar komplexitet som en utveckling av idéerna om begränsad rationalitet. Förekomster av konflikt i organisationer framhålls, liksom att det finns vanliga sätt att hantera dessa: att nöja sig med att nå varje mål på ett tillräckligt bra sätt; att hantera ett mål i taget och att förlita sig på "local rationalities". Innebörden i det senare är att enheter kan arbeta utan särskilt mycket utbyten med resten av organisationen. Sökprocesser betonas, och också gällande mål. Målen kan både vara instabila och föränderliga. Överhuvudtaget kan man säga att man i det här perspektivet försöker förstå vad som verkligen äger rum, och utveckla teorier på basis av detta. Uppmärksamhet (attention) är ibland ett nyckelbegrepp. Viktiga beslut kan ofta fattas när uppmärksamheten kring en fråga har flyttat från en arena till en annan. Lika ofta som att organisationer är problemorienterade verkar de vara lösningorienterade. Lösningar letar efter problem som de kan koppla sig till.¹⁵

Med hjälp av det här andra perspektivet kan man förklara Regeringskansliets funktionssätt lite mer verklighetstroget. Verksamheten går ju i hög grad ut på att hantera motstridiga krav och handlingsmönstren är ofta reaktiva. I det här perspektivet blir det heller inte lika självklart att det med hjälp av förändringar i den formella strukturen på något enkelt sätt skulle gå att påverka verksamheten. Den huvudsakliga insikten är ju att organisationen bygger på att det finns motstridiga intressen som måste hanteras. Intressen som inte är organiserade (på ett någorlunda kraftfullt sätt) kommer inte att kunna påverka det som sker. Den som vill åstadkomma förändringar bör alltså arbeta med att organisera och att positionera de (skapade) organisationerna i relation till varandra, och för det mesta utan att veta exakt vad resultatet

¹⁵ Företrädare för det andra perspektivet finns framförallt i den så kallade Carnegieskolan med sin inriktning på beslutsfattande i organisationer, exempelvis i Cyert & March (1963), Cohen, March & Olsen (1972) och March & Olsen (1979). I den traditionen i Sverige finns bland annat Brunsson (1985; 1989), Brunsson & Olsen (1989) och Jacobsson (1987).

kommer att bli. En nyckelfråga är ifall de värden som man vill stödja är ändamålsenligt organiserade och positionerade.

Det tredje perspektivet betonar betydelsen av *trögheter och informella normer*. Lika viktiga som de formella reglerna kan de informella värden och normer som över tiden kan ha vuxit fram i en organisation vara. Medlemmarna i organisationen, inklusive dess chefer, agerar enligt detta perspektiv i enlighet med informella normer och värderingar. En lämplighetslogik gäller, dvs. det finns informella regler för hur ärenden och problem bör hanteras. Nya organisationsmedlemmar socialiseras in i hur man ska tänka och handla. Radikala förändringar kan – med detta perspektiv – vara svåra att åstadkomma. Kapaciteten att samordna kan också vara problematisk, som en följd av trögheter och i organisationen institutionaliserade normer. Det kan också vara så att det samtidigt – på olika håll i organisationen – finns flera olika normsystem som alla är institutionaliserade.

Ifall det uppfattas som att de normer som är starka i socialiseringen av nya medlemmar inte gynnar det som man vill åstadkomma (t.ex. kan få en organisation att arbeta på ett nytt sätt) bör man sätta in insatser som bryter upp etablerade tankesätt. Sådant är ofta svårt eftersom organisationer lätt hamnar i kompetensfällor, dvs. de blir mycket duktiga på att göra det som de gör och har därför särskilt svårt att ifrågasätta invanda tänkesätt. Vad som skulle behövas är måhända kulturförändringar i hela organisationen. Diskussioner om ett ledarskap som styr med normer, värden och/eller kultur brukar det i sådana sammanhang argumenteras för. Det vanliga sättet som förändring ändå kan ske i den här typen av organisationer är att nya medlemmar (med andra normer) ersätter gamla, att nya organisationer ersätter gamla (vilket knappast är aktuellt när det gäller ett regeringskansli) eller att organisationen kan reformeras. Flera studier av reformer i organisationer har dock visat på svårigheter att implementera nya idéer.

Selznick pekade på stora problem med koordinering, och att det fanns något som han kallade “organizational rivalry”: “... within every association there is the same basic constitutional problem, the same need for an accommodative balance between fragmentary group interests and the aims of the whole” (Selznick, 1957, sid. 9). Selznick betonade att ledningens huvuduppgift var att säkra organisationens legitimitet, och att ledningar borde ägna ganska liten uppmärksamhet åt den operativa verksamheten. I Selznicks argumentation ses organisationer inte i första hand som instrument för att uppnå förutbestämda mål (som i

strukturperspektivet), utan de har ett värde i sig. Organisationer kan komma att bli "infused with value". Det blir viktigt att skapa och behålla legitimitet. Genom olika mekanismer, t.ex. kooptering, försäkras sig organisationen om omgivningens stöd. Det här perspektivet öppnar både för att sätta in skeenden i ett längre historiskt perspektiv, men också för att placera in organisationen i sin omvärld.¹⁶

Det fjärde perspektivet betonar i än högre grad än de andra *organisationers beroende av sin omgivning*. En stor del av organisationsforskningen under senare decennier har haft fokus på relationerna mellan organisation och omvärld. Ett vanligt argument inom delar av forskningen har varit att det visserligen inte finns något bästa sätt att organisera, men att alla sätt inte är lika bra. Organisationer som finns i en omgivning som är oförutsebar och föränderlig behöver organisera sig på annat sätt (löst kopplat och lättrorligt) än organisationer som finns i stabila och lätt förutsebara omgivningar (som kan lita till en mer klassisk byråkrati). Grundproblemet är i detta perspektiv att kunna hantera beroenden med omvärlden. Ifall en organisation är beroende av aktörer i omgivningen med resurser (pengar, kunskap, legitimitet etc.) som organisationen eftersträvar, tvingas organisationen att hantera detta.

Organisationer måste för att uppfattas som legitima avspegla regler (rättsregler eller andra) som finns i deras omvärld. De kan göra det för att de är tvingade, för att de vill efterlikna sådana som uppfattas som framgångsrika eller för att det inom ett professionellt fält har utvecklats normer som måste följas. En lämplighetslogik gäller. Anpassningen sker ibland enbart genom att organisationer presenterar sig (pratar) på ett nytt sätt och genom att de förändrar sina strukturer, utan att praktiken för den skull förändras. Särkopplingar mellan vad man säger, hur man beslutar och vad man gör kan ofta vara betydande. Även ifall regelföljandet når verksamheten, kan de utifrån kommande (institutionaliserade) reglerna ibland tolkas och översättas på sätt som passar den existerande praktiken. Kapaciteten att samordna handlar här dels om att kunna påverka de krav som riktas mot organisationen (vilket kan vara svårt), dels om att översätta de krav som man tar till sig på ett sätt som passar de egna ambitionerna.

¹⁶ När det gäller trögheter i organisationer finns flera olika spår i litteraturen, exempelvis Stinchcombe med sin inflytelserika artikel om förekomsten av "imprints" i organisationer, dvs. fortfarande verksamma sediment från den tid då organisationen skapades (Stinchcombe 1965). Trögheter behandlas också i litteraturen i populationsekologi (Hannan & Freeman 1977). Selznicks texter om TVA and the Grassroots (Selznick 1949) och om ledarskap (Selznick 1957) bör också nämnas, även om argumentationen där delvis också följer ett annat spår.

Det är uppenbart att ett öppet organisationsperspektiv fångar egenskaper hos Regeringskansliet. På olika sätt försöker ju en regering i sin egen organisationsstruktur att avspegla viktiga värden i samhället. Regeringskansliet kan som sagt ses som en avspeglade organisation som på olika sätt visar upp att viktiga intressen tillvaratas. Det kan både handla om att inkorporera intressen som drivs av mäktiga grupper i samhället (till exempel företag) men också om ett tvång att anpassa sig till idéer som har kommit att bli institutionaliserade och förgivettagna. Policy kopplad till Agenda 2030 utgör ju i sig en sådan institutionaliserad idé som staten har åtagit sig att inkorporera. Som nämndes ovan kan ju detta ske genom att idéerna tolkas så att de passar den existerande praktiken. Man så att säga ”översätter” den existerande praktiken så att den passar idén. Eller så kan anpassningen mestadels ske genom att formaliserade strukturer införs utan att praktiken för den skulle behöver förändras. Man kan förstås också tänka sig viss proaktivitet, dvs. att organisationer försöker påverka utformandet av de regler som de i ett senare skede behöver anpassa sig efter.¹⁷

<u>Perspektiv:</u>	<u>struktur</u>	<u>konflikt</u>	<u>normer</u>	<u>institutionaliserade idéer</u>
fokus på:	organisation	organisation	organisation	relation organisation - omgivning
drivkraft:	uppnå mål	hantera konflikter	reagera på händelser	svara mot omgivningens krav
handlingsrationalitet:	kalkylerande	blandad	regelföljande	regelföljande
nyckelbegrepp:	formalisering/ rationalitet	organisering/ positionering	informalisering kultur	avspeglning översättning
förändringsmekanism	ändra mål/struktur	metastyrning	org. reformer	anpassning till omgivningen

Tabell 1: Fyra teoretiska perspektiv

Jag har lyft fram några av huvuddragen i de fyra teoretiska perspektiven i tabellen ovan. I struktur- och konfliktperspektiven ligger fokus på organisationen, och dess strävan att uppnå någorlunda entydiga mål (struktur) eller dess förmåga att hantera grundläggande

¹⁷ Det institutionella organisationsperspektivet har kommit att bli det kanske mest tongivande (i Sverige) under senare decennier Några nyckelreferenser är Meyer & Rowan (1977) och DiMaggio & Powell (1983). Meyer m.fl. (2007) har skrivit om hur institutionaliserade idéer kan skapa likformighet mellan stater. Frågan om hur idéer och regler kan översättas behandlas i Czarniawska & Sevón (1996), Sahlin & Wedlin (2008) och Brunsson & Jacobsson (2000).

målkonflikter (konflikt). Normperspektivet fokuserar också den på den enskilda organisationen, och särskilt på dess förmåga att över tiden skapa stabila rutinerade handlingsmönster. Det institutionella perspektivet baseras på relationen mellan organisation och dess omvärld. Strukturperspektivet bygger på en framåtriktad konsekvenslogik, dvs. att handlandet styrs av önskade framtida tillstånd, medan de övriga huvudsakligen grundas i en logik som kännetecknas av regelföljande. I normperspektivet har reglerna vuxit fram inom den egna organisationen: i det institutionella perspektivet sker regleringen huvudsakligen i processer utanför organisationen.

Det torde ha framgått att samtliga fyra perspektiv har något väsentligt att säga om Regeringskansliet som organisation. Vare sig nu omvärlden består av allmänt omfattande idéer (som NPM); FN-policies (som Agenda 2030), europeiska regler (som EU:s inre marknadsregler) eller riksdagens beslut, är det uppenbart att organisationens relation till omvärlden är central (det institutionella perspektivet). Traditionens makt är också stor och mycket av handlandet tycks styras av över åren utarbetade rutiner som är väl förankrade i organisationens kultur (normperspektivet). Hela verksamheten genomsyras av konflikter, och de mönster och handlingsrutiner som finns bygger i hög grad på att (inte lösa men) hantera konflikter (konfliktperspektivet). Samtidigt är strukturperspektivet tydligt förankrat i common sense-tänkande, dvs. i föreställningen att verksamheter styrs av mål och formella strukturer, att Regeringskansliet utgör en ”riktig” organisation där handlingar sker samordnat mot organisationens mål.

De olika perspektiven ger lite olika vägledning för hur man skulle kunna tänka när det gäller att förändra den horisontella samordningen. I ett strukturperspektiv sker förändring genom att ledningen med hjälp av den formella hierarkin formulerar tydliga mål, klargör olika enheters uppgift och ansvar och ser till att det finns styr- och granskningssystem. I ett konfliktperspektiv arbetar ledningen på en övergripande nivå med att se till att det som uppfattas som viktiga intressen och värden är tillräckligt organiserade, och att de positioneras på ett ändamålsenligt sätt gentemot övriga enheter. Positioneringen kan åstadkommas genom särskilda organisatoriska enheter, projektgrupper eller på liknande sätt. I ett normperspektiv handlar förändringen om att – med hjälp av reformer av organisationskulturen – bryta upp existerande (dysfunktionella) handlingsmönster för att istället få organisationen att arbeta på ett bättre sätt. I ett institutionellt perspektiv handlar det i någon mån om att påverka de regler som man tvingas att anpassa sig efter, men framförallt om en förmåga att ”översätta” de krav

som kommer utifrån på ett ändamålsenligt sätt. Ofta inbegriper detta betydande element av särkopplingar, t.ex. mellan prat och handling.

6. Några tankar om bättre samordning

Utgångspunkten som diskuterades inledningsvis är att en klok implementering av Agenda 2030 förutsätter att den expertkunskap som finns både i Regeringskansliet och i de statliga myndigheterna kommer till användning. Expertis är nödvändig, men det är också viktigt att specialiserad expertkunskap från ett område har möjlighet att möta (likaledes specialiserad) expertkunskap från andra områden. Nyckeln till en framgångsrik organisering – och implementering av Agenda 2030 – är att expertkunskaper inom flera områden kan föras samman. Istället för att radikala förslag rutinmässigt avvisas, bör det skapas utrymmen där det är möjligt både att resonera om nya och nygamla förslag och om omfattningen och konsekvenserna av sådant som redan görs. Det behövs samordning, men det brister i staters horisontella koordinering. Den ena handen vet alltför sällan vad den andra gör. De senaste decenniernas ökade användning av metoder och tekniker hämtade från managementdisciplinen (NPM-idéer) har ytterligare bidragit till detta stuprörstänkande.

Utifrån de studier som finns av det svenska Regeringskansliet kan vi se att det finns problem med den horisontella koordineringen. Lojaliteten tycks fortfarande – trots försök att åstadkomma mer av helhetssyn – i första hand finns hos det egna departementet och den egna enheten. Även om det inom organisationen finns ett sinnrikt beredningssystem som garanterar att hänsyn tas till alla relevanta synpunkter, tycks de flesta studier av kansliet landa i slutsatsen att det finns brister i samordningen. Samordning sker när det gäller att hantera de ärenden som aktualiseras, men när det gäller övergripande, strategiska och mer långsiktiga frågor riskerar samordningen att vara allt annat än perfekt. Regeringskansliets karaktär som en organisation som avspeglar och hanterar olika intressen gör frågan om samordning än mer problematisk. Klassiska förslag om att göra styrningen tydligare och mer precis, riskerar heller inte att leda till åsyftade effekter.

Genomgången av organisationsforskningen ger ytterligare ledtrådar när det gäller hur man kan tänka kring förändring. Konflikt- och normperspektiven förklarar viktiga aspekter av det

som vi ser i verksamheten. Det institutionella perspektivet är viktigt på (minst) två sätt. För det första är ju hela Agenda 2030-processen ett exempel på en policy som kommer utifrån, får hög legitimitet och där stater åtar sig att implementera policyn. Organisationer (som stater) har oerhört svårt att inte ta till sig den sortens idéer. Men – och det är det andra skälet – forskarna inom det institutionella perspektivet visar att man kan ta till sig idéerna på olika sätt. Utrymmet att ”översätta” idéerna så att de passar den egna praktiken är stort. Strukturperspektivet är också betydelsefullt, bland annat eftersom det har så pass hög legitimitet i samhället i stort. Förmodligen måste alla förslag (också sådana som kommer från Agenda 2030-delegationen) draperas så att det ser ut som att de har vuxit fram ur en logik som betonar målinriktad rationalitet (och som bygger på strukturperspektivet).

Arbetet hittills med Agenda 2030 bygger i hög grad på det som ovan benämndes ett strukturperspektiv och med föreställningen om hierarkiska styrinstrument som de mest lämpliga: uppdrag till myndigheter och rationella avvägningar (när sådana bedöms vara nödvändiga) mellan olika mål. Det som bör ske tänks ske inom ramen för den existerande organisatoriska strukturen, och inom ramen för de koordinerande rutiner som finns (gemensam beredning). Det tycks också sannolikt att det skulle vara möjligt att hantera kraven på en anpassning till Agenda 2030 på detta sätt. En gissning är att en strategi som exploaterar existerande arrangemang och sätt att arbeta, skulle kunna resultera i något som många kan uppfatta som ”tillräckligt bra” och som externt till och med skulle kunna framställa Sverige som framgångsrikt. Man skulle kunna använda sådant som redan görs inom de områden som pekas ut i Agenda 2030, och där visa på åtgärder och effekter.

Samtidigt försvårar en sådan inriktning utforskandet av de möjligheter som kan finnas i att – med stöd av Agenda 2030 – göra något nytt och annorlunda inom olika områden. Det finns en avvägning mellan att antingen bygga på det existerande eller att utveckla något nytt. Denna avvägning har diskuterats i organisationsforskningen som ett val mellan *exploitation* och *exploration* (March 1991).¹⁸ Vanligen gynnas exploatering av det existerande av den typen av anpassningsprocesser som kännetecknar Regeringskansliet, dvs. en reaktiv hantering av ärenden. Över tiden har organisationen blivit skicklig i att arbeta på det sättet. Det finns starka

¹⁸ March beskriver att “[E]xploration includes things captured by terms such as search, variation, risk taking, experimentation, play, flexibility, discovery, innovation. Exploitation includes such things as refinement, choice, production, efficiency, selection, implementation, execution.” (March 1991, sid. 71).

normer för hur man bör agera och dessa ökar sannolikheten för att organisationen blir mycket duktig på att arbeta inom ramen för det existerande, dvs. att göra sådant som den gör. Det kan ge goda resultat på kort sikt att exploatera existerande arrangemang på det här sättet. Risken är dock att andra aktiviteter och andra arrangemang som potentiellt och på längre sikt skulle kunna vara överlägsna aldrig kommer att prövas. Risken finns alltid att organisationer riktar alltför stort fokus på att exploatera det invanda, och därför försummar att utforska det nya.

Att stärka förmågan att utforska nya sätt att arbeta förutsätter experimenterande, innovation och en förmåga att tänka i nya mönster. Det handlar om att tillåta “deliberate, temporary relaxation of rules in order to explore the possibilities of alternative rules” (March 1979, sid. 77). När det gäller försöken att stärka den horisontella samordningen i staten skulle ett fokus på exploration kunna handla om att skapa ett utrymme för kunskaper från olika områden att ventileras och integreras och att på basis av den kunskapen utveckla nya sätt att agera. Utifrån det vi vet om Regeringskansliets funktionssätt kommer inte något av detta spontant att inträffa. Den typiska reaktionen där är att obstruera nya förslag snarare än att låta dem prövas. Inställningen att Agenda 2030-processen ska hanteras helt inom ramen för den ordinarie organiseringen ökar inte sannolikheten att något exceptionellt kommer att inträffa.

Samtidigt är det viktigt att se att även om det etablerade sättet att hantera frågor i Regeringskansliet ibland må uppfattas som mindre funktionellt, så är det framvuxet under lång tid och det är höggradigt institutionaliserat. Studier av Regeringskansliet har bekräftat bilden av en lojal och funktionell organisation, men samtidigt en organisation som inte så lätt låter sig förändras. Även äldre beskrivningar av Regeringskansliet väcker lätt viss munterhet eftersom det verkar vara så mycket som – trots omfattande samhällsförändringar – tycks vara intakt.¹⁹ Och hos många av dem som arbetar i Regeringskansliet finns en stark känsla för att det egna sättet att hantera ärenden – framförallt den gemensamma beredningen – innehåller mekanismer som står för en hög grad av effektivitet. Det är således en organisation som – och ofta av goda skäl – uppfattar sig själv som väl fungerande.

¹⁹ En kollega till mig (forskare och med omfattande erfarenheter från arbetet i Regeringskansliet) som tillsammans med ett par andra erfarna tjänstemän hade gjort en studie av verksamheten i kansliet under 1980-talet, funderade tjugo år senare på att uppdatera sina resultat. De bestämde de sig dock efter vissa överväganden att ändå inte göra det. Vid närmare eftertanke tyckte de inte att någonting egentligen hade förändrats.

Strävan kan således inte vara att i grunden försöka stöpa om Regeringskansliets sätt att arbeta. Utsikterna att komma någonvart med sådana ambitioner är inte stora. Ambitionen bör istället vara att inom några specifika områden försöka tänka nytt om organiseringen. Därigenom skulle man kunna utnyttja etablerade sätt att arbeta inom sådana områden där det ändå kan bedömas att detta skulle kunna resultera i tillräckligt bra resultat (exploitation). Men – och det skulle vara det nyskapande – utöver detta skulle man försöka tänka lite nytt kring vissa delar verksamheten, och på så sätt försöka få till stånd bättre horisontell samordning inom de områden där det uppfattas som allra mest angeläget (exploration). En sådan försöksverksamhet när det gäller förbättrad horisontell samordning skulle också kunna utvecklas till en eller flera mer generella modeller för – exempel på – hur man i framtiden skulle kunna utveckla Regeringskansliets organisering.²⁰

Jag ska mycket skissartat diskutera hur en önskvärd samordning skulle kunna komma till stånd.²¹ Resonemanget bygger till att börja med på att inte utmana det etablerade sättet att samordna. Det etablerade systemet – jag avser här den gemensamma beredningen samt rutinerna för delning och hissning – har en del värdefulla egenskaper som också kan vara nyttiga i detta sammanhang. Framförallt handlar det dock om att systemet är så institutionaliserat att det knappast är mottagligt för förändring. Istället kan man förorda en selektiv radikal ansats, dvs. att inom några specifika områden välja att arbeta på ett annat sätt. Den existerande kulturen utmanas inte, men inom några prioriterade områden kan man argumentera för att det behövs extra insatser för att få till stånd mer strategiska och långsiktiga insatser. Man exploaterar det existerande systemet samtidigt som man skapar ett utrymme för att agera på nya sätt.

Organiseringen inom dessa prioriterade områden blir oerhört viktig. För varje område kan man tänka sig att skapas en särskild tillfällig organisation som får i uppgift att under en avgränsad period (kanske 5 år) samla och sammanföra kunskap, att utgöra ett utrymme för

²⁰ Det vore således en klok framåtsyftande idé att – om det som skisseras här skulle sättas i verket – följa detta med någon form av följeforskning. Att utmana Regeringskansliets etablerade organisationsformer är knappast möjligt. Att däremot inom några specifika områden experimentera med (och dokumentera) nya arbetsformer som skär över etablerade organisationsgränser, skulle kunna vara det.

²¹ Det vore förstås en smula förmätet att ge några mer precisa råd. Diskussionen som förs här ska således snarast ses som ett embryo till hur man skulle kunna tänka vidare bland dem som har djupa kunskaper om fältet. James G. March uttryckte en gång problematiken på det här sättet: "If a manager asks an academic consultant what to do and that consultant answers, then the consultant should be fired. No academic has the experience to know the context of a managerial problem well enough to give specific advice about a specific situation".

idéer och förslag att resoneras om, men också för att utarbeta skarpa policyförslag. Måhända handlar det i lika hög grad om att ge plats för tankar och idéer som redan finns, som det handlar om att tänka nytt. Avsikten är inte att grupperna ska ägna sig åt att ta fram mål, delmål, strategier etc. utan att de istället kan utgöra arenor där det ges utrymme att diskutera och skapa legitimitet kring konkreta förslag i sak. De särskilda organisationerna kan bestå av representanter för ett eller flera departement och experter från en eller flera myndigheter men kan också innehålla experter från kommuner, företag och civilsamhällesorganisationer. Avsikten är att få tillstånd samordning: horisontellt, vertikalt och diagonalt. Dessa enheter – som skulle kunna utformas som projektgrupper (eller delegationer) inom Regeringskansliet – skulle således inom några prioriterade områden ha till uppgift att ta fram och att skapa legitimitet för policyförslag, syftande till att förverkliga ambitionerna bakom Agenda 2030.

Organiseringen är nödvändig och det är likaledes oundgängligt att den har en hög intern legitimitet. Idag finns en relativt svag organisering av Agenda 2030-arbetet i Regeringskansliet. Ledartröjorna finns i Finansdepartementet – om än inte i den politiskt mäktiga delen av departementet – och i Utrikesdepartementet. Det går förstås att hänvisa till att regeringen agerar som ett kollektiv och att alla i kansliet är involverade i Agenda 2030, men en organisatorisk förankring närmare statsministern behövs för att internt stärka frågornas legitimitet. En sådan enhet behöver inte vara stor, eftersom kunskaper och analyskraft finns på andra håll. I en organisation som liksom Regeringskansliet är såpass styrd av rutinerade handlingsmönster, behövs tydliga kraftfulla markeringar från högsta nivå av det exceptionella med Agenda 2030-processen.

Man skulle med detta sätt att angripa frågan kunna tänka sig en mindre enhet med viss analyskapacitet i Statsrådsberedningen, men framförallt ett antal (kanske fem-sex) policyenheter placerade på andra håll i Regeringskansliet. Dessa skulle befolkas av personer från berörda departement men också experter från myndigheter och andra organisationer i samhället. Deras uppgift skulle vara att på basis av den kunskap som finns – och den kunskap som tas fram – komma med förslag till förändrad policy. Det är viktigt att dessa enheter, å ena sidan, har möjlighet att arbeta fritt och med ett strategiskt långsiktigt perspektiv och att de, å andra sidan, inte hamnar för långt bort från linjen i departementen. Positioneringen blir viktig. Det har över åren funnits flera exempel på tvärdepartementala policygrupper som har organiserats vid sidan av, och som därför har kommit att få mycket begränsat inflytande.

När det gäller styrningen av myndigheterna – den vertikala samordningen om man så vill – så handlar det om att inte enbart förlita sig till etablerade styrformer, dvs. återrapporteringskrav och uppdrag (även om sådana förstås också kan bli aktuella). Styrningen handlar om organisering och om positionering och att se till att olika enheter i staten kan arbeta tillsammans. Det är förmågan att koppla samman olika kunskapsområden – och på så sätt hitta och skapa stöd för nya (eller nygamla) politiska handlingslinjer – som ofta brister. Möjligheten att få fram sådana handlingsvägar förutsätter att kunskaper om verksamheter och förmåga att skapa politik kan vävas samman. Det förutsätter att kunskaper inom olika politikområden möts. Allt detta bygger på att det finns en organisering som underlättar såväl horisontell, vertikal som diagonal samordning. I de organisationer som, enligt det här sättet att tänka, inrättas i Regeringskansliet bör de alltså finnas representanter för berörda expertmyndigheter.

Vid sidan av organiseringen av Agenda 2030-arbetet – skapandet av formella organisationer, positioneringen av dessa och nödvändigheten av att med uttalanden av olika slag skapa legitimitet för satsningarna – framstår det också som betydelsefullt att kunna påverka den statliga organisationens omgivning. Regeringskansliet är en reaktiv organisation, dvs. det som sätter igång processer är ofta signaler och tryck utifrån. Ett sätt att skapa ökat tryck i Agenda 2030-arbetet är att på olika sätt försöka stimulera pressen utifrån. Regeringen har visserligen uttalat att deras ansvar (i Agenda 2030) är gentemot medborgarna, men trycket därifrån har ännu inte varit särskilt starkt. Genom att informera om Agenda 2030, hjälpa företag och frivilligorganisationer att artikulera och sprida sina uppfattningar i processen skulle det kunna skapas en starkare extern press från olika samhällsaktörer. En möjlighet vore att försöka skapa/öka legitimiteten för de granskningar som sker från civilsamhällets sida av framsteg eller uteblivna framsteg i Agenda 2030-processen.

Sammanfattningsvis kan således en del av Agenda 2030-arbetet skötas via existerande rutiner. Det som jag har diskuterat är en selektivt radikal ansats, där det inom några prioriterade områden skapas policyskapande organisatoriska enheter inom Regeringskansliet. Dessa enheter bör ha betydande egna resurser, tydliga instruktioner och en ledning med hög legitimitet. Enheterna bör bestå av representanter från berörda departement och från de myndigheter där expertisen finns. Detta skulle kunna stärka den horisontella och diagonala samordningen i staten, och motverka sektorstänkande. En mindre enhet bör dessutom finnas inom Statsrådsberedningen, som har till uppgift att leda och ansvara för att de olika

policyenheternas arbete. Avsikten med en sådan enhet är också att internt stärka legitimiteten för arbetet. Insatser bör också göras för att stärka den externa legitimiteten för Agenda 2030-arbetet, dvs. framförallt för att stimulera ett ökat tryck från det omgivande samhället.

7. Epilog: prat och praktik

Agenda 2030 är en omfattande – om än relativt vag – policy om vad som antas förbättra livsvillkoren för människorna i världen. Eftersom Förenta Nationerna inte har någon möjlighet att på egen hand implementera denna policy eller införa tvingande regler i detta syfte i sina medlemsländer, hänger genomförandet på att länderna själva bestämmer sig för att arbeta i enlighet med FN:s policy. Staterna måste således komma fram till att det ligger i deras eget intresse att leva upp till ambitionerna i FN:s policy, och att följa det regelverk som finns. Staternas ambitioner, dvs. deras mål, bestäms således av det som är internationellt överenskommet (och som man eventuellt i ett tidigare skede har haft möjlighet att påverka). Man kan säga att idéerna i Agenda 2030 kom att bli så institutionaliserade att det var omöjligt för Sverige att inte ställa sig bakom dem.

Den reglering som är relaterad till Agenda 2030 skiljer sig på flera sätt från hur reglering normalt brukar uppfattas. För det första gäller det relationen mellan reglerare och reglerad. Normalt tänker vi oss att stater – eller överstatliga organisationer – reglerar aktiviteter inom sina egna territorier. I det här fall är staten den som regleras och den som reglerar är en internationell organisation. Den som utfärdar reglerna säger sig inte göra det i eget intresse utan å andras (världssamfundets) vägnar. Man kan säga att FN ser sig som en slags intermediär mellan medborgare och stater runtom i världen. Staterna är regelföljare. Det är stater som ansvarar för sina handlingar gentemot de egna medborgarna. Den som granskar ifall reglerna följs är (bland annat) en annan internationell organisation (OECD). Jämfört med hur vi normalt uppfattar reglering rymmer den här således avvikande relationer mellan de tre parterna: reglerare, regelföljare och granskare av regelföljande.

För det andra bygger Agenda 2030-regleringen på frivillighet, och på att stater eller andra organisationer själva väljer att följa policies, regler etc. Det finns inga tvingande regler. Det

finns en hel mängd exempel på att förändringar i staters strukturer och policies är en direkt följd av att globala eller internationella organisationer producerar policies och regler som olika aktörer – i det här fallet stater – frivilligt följer (Meyer m.fl. 1997). Stater väljer i dessa fall att följa regler eftersom de själva önskar göra det. I det här fallet antogs regelsystemet enhälligt av FN:s generalförsamling, så man kan måhända argumentera för att frivilligheten (för ett land som Sverige) nog mest var en illusion. I och med att strategin och regelverket (efter omfattande förhandlingar) hade kommit att omfattas av hela världssamfundet, hade det varit svårt för Sverige att vara emot. Men regleringen bygger i grunden inte på tvång, utan på frivillighet.

För det tredje bygger regleringen på att det finns system för granskning. Granskningen har dock en annan karaktär än vid typisk reglering, eftersom det inte finns några sanktionsmöjligheter. Även om granskningen inte bygger på något legalt hot (stater kan inte stämmas eller dras inför domstol), kan den bli viktig. Stater strävar mestadels efter att undvika att deras legitimitet ifrågasätts. I det här fallet har FN ett eget ”mjukt” system för granskning. Som den mest framträdande granskaren framstår OECD som har skapat sig en sådan position utifrån den kunskap som uppfattas finns i den organisationen om hur granskningar kan utformas. Just system med frivilliga regler är ofta förenade med olika former av granskningssystem (certifiering, ranking, jämförelser etc.). Ibland kan jämförelser i sig bli reglerande, dvs. utan att det behöver finnas några regler (PISA-jämförelserna inom skolan är ett exempel på detta).

Ett mycket vanligt sätt att försöka åstadkomma likformighet (och framsteg) är just genom att använda sådana mekanismer som OECD pekar på som sina: peer reviews, lärande, granskning, jämförelser och ”soft law”. Genom att utsätta sig för granskning, diskutera med andra, bedömas och jämföras kommer staterna – är det tänkt – gradvis att anpassa sig till de handlingslinjer som uppfattas som de bästa (ungefär som NPM-idéerna spreds genom att de propagerades av OECD under 1990-talet). OECD:s ”soft power” är förstås beroende av att staterna låter sig bedömas och granskas, men organisationen har över åren skapat sig en stark legitimitet. När det gäller Agenda 2030 presenteras OECD:s kompetens när det gäller indikatorer och granskning som förebildlig.

Agenda-arbetet kan ses som ett tydligt uttryck för att stater har blivit alltmer invävda i en global omvärld. Att man åtar sig att följa regler behöver inte bygga på att något tvång är

inblandat, utan det som görs ses helt enkelt som självklart. Idéerna som finns i FN:s policies och OECD:s granskning har blivit institutionaliserade och naturliga att följa. Dock finns det lite olika sätt att förhålla sig till (och implementera) policies/regelverk. Det som hittills har diskuterats i uppsatsen har handlat om kapaciteten att samordna. Givet att det finns en stark vilja att utveckla ny politik som är tvärgående, hur ska en sådan kapacitet kunna organiseras fram? Hur ska man minska distansen – mätt enligt de indikatorer som OECD har utvecklat – till de mål som är preciserade. Hur kan man organisera så att det blir möjligt att omforma prat till praktik?

Det finns andra sätt att relatera till (frivilliga) policies och regler än att sträva efter att implementera policyn. En variant skulle kunna vara att utåt på olika sätt visa att man lever upp till policyn, men utan att egentligen göra några förändringar i praktiken. En sådan särkoppling mellan det som sägs och det som görs verkar dock mindre trolig i det här fallet (den skulle genomskådas även vid mjuka former av granskning). Ytterligare en variant är att presentera den existerande praktiken, och hur den har vuxit fram, på ett sätt som visar att man lever upp till policyn. Det här sättet att relatera till Agenda 2030 handlar inte i första hand om att omvandla pratet till praktik, utan snarare om att omvandla praktiken till prat. Man presenterar det som man ändå har gjort, gör eller är i färd med att göra, och som passar ihop med FN:s strategi. Agenda 2030 spänner ju över de flesta politikområden och det pågår inom alla dessa aktiviteter i den svenska förvaltningen som kan tänkas ligga väl i linje med de ambitioner som finns.

I sådana fall behöver det kanske inte ses som något problem alls att Regeringskansliet förlitar sig på etablerade sätt att styra (återrapporteringskrav i regleringsbrev) och samordna (gemensam beredning). På så sätt kommer det att vara möjligt att samla ihop åtgärder och aktiviteter som ändå är på gång, och att inordna och presentera valda delar av dessa i en Agenda 2030-ram. För ett sådant syfte kommer antagligen den befintliga organiseringen av arbetet i Regeringskansliet att fungera på ett bra sätt. Om man däremot ser Agenda 2030 som en möjlighet att utforska och utveckla nya policies – och kanske som ett tillfälle att låta lösningar som annars inte brukar ges uppmärksamhet möjlighet att koppla sig till (väl kända) problem – då riskerar en överdriven tilltro till det etablerade att utvecklas till en försutten möjlighet. Det gynnsamma utgångsläget (som det talas mycket om när det gäller svensk politik och förvaltning) skulle på så sätt kunna bli ett hinder för att utmana det existerande.

Referenser

- Bogdanor, V. (red), 2005, *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, K., Sonnerby, C. & Wittenmark, L., 1990, *Beslutsmaskinen. En bok om regeringskansliet*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, N., 1985, *The Irrational Organization*. New York: John Wiley.
- Brunsson, N. (red), 1986, *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi.
- Brunsson, N., 1989, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Brunsson, N., Jacobsson, B. and associates, 2000, *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (red), 1989, *Makten att reformera*. Carlssons Förlag.
- Cohen, M, March, J.G. & Olsen, J.P., 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, sid. 1-25.
- Cyert, R.M. & March J.G., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (red), 1996, *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- DiMaggio P. & Powell W.W., (red), 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Journal of Sociology*, vol. 48, sid. 147-160.
- Erlandsson, M., 2007, *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Erlandsson, M. & Möller, T., 2009, *PM till statsministern. Om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid*. Underlagsrapport nr. 29 till Globaliseringsrådet.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A., 2007. *Organisation från grunden*. Malmö: Liber.

Gulick, L., 1937, Notes on the Theory of Organization. I Gulick, L. & Urwick, L.F. (red): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, B., 1987, *Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer*. Lund: Doxa.

Jacobsson, B. (och kollegorna Ehn, P., Erlandsson, M., Ivarsson Westerberg, A., och Vifell, Å.), 2001, *Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik*. Scores Rapportserie, 2001:8.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G., 2015, *Governing the Embedded State: The Organizational Dimensions of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Jacobsson, B. & Sundström, G., 2006, *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk politik och förvaltning*. Malmö: Liber.

Koop, C. & Lodge, M., 2014, Exploring the Co-ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, vol 21, sid. 1311-1329.

Laegreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H. & Sarapuu, K. (red), 2014, *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Larsson, T., 1986, *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Lund: Studentlitteratur.

March, J.G., 1979, The Technology of Foolishness. Ur March, J.G. & Olsen J.P. (red), 1979, *Ambiguity and Choice in Organizations*, sid 69-81. Bergen: Universitetsforlaget.

March, J.G., 1991, Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, vol 2, sid. 71-87.

March, J.G. & Olsen J.P. (red), 1979, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Marcussen, M., 2002, *OECD og idéspillet. Game over?* Rapport till den danska Magtudredningen. Hans Reitzels Forlag

Meyer, J.W. & Rowan, B., 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, sid. 340-363.

Meyer, J.W, Boli, J., Thomas, G.M. & Ramirez, F.O., 1997, World Society and the Nation State. *American Journal of Sociology*, vol. 103, sid. 144-181.

Mintzberg, H., 1979, *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Niemann, C., 2013, *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

OECD, 2016, *Better Policies for 2030: An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals*.

OECD, 201X, *Measuring Distance to the SDG Targets: an assessment of where the OECD countries stand*.

Osborne, S.P., 2006, The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, sid. 277-387.

Peters, B.G., 2015, *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2017, *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Premfors, R. & Sundström, G., 2007, *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.

Regeringen, 2017, *Sverige och Agenda 2030. Rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling*.

Sahlin, K. & Wedlin L., 2008, Circulating ideas: imitation, translation and editing. I *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage.

Scott, W.R. & Davis, G.F., 2007, *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. Upper Saddle River: NJ: Pearson Prentice Hall.

Seidman, H., 1998, *Politics, Power and Position: The Dynamics of Federal Organization*. 5th ed. New York: Oxford University Press.

Selznick, P., 1947, *TVA and the Grassroots*. Berkeley: University of California Press.

Selznick, P., 1957, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press.

Simon, H.A., 1947, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Macmillan

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:75, *Att styra staten. Regeringens styrning av sin förvaltning*. Slutbetänkande av Styrtredningen.

Stinchcombe, A.L., 1965, *Social Structure and Organizations*. Ur March, J.G., *Handbook of Organizations*, sid. 142-193.

Sundström, G., 2003, *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

United Nations, 2015, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Vifell, Å., 2006, *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.