

Tyst förvaltning

– Tjänsteman i offentlig förvaltning – om roller, reformer och konsekvenser för demokratin

Kontakt

TCO Charlotta Helge
charlotta.helge@tco.se

Förord

Vi påminns allt oftare om hur sköra våra demokratiska strukturer faktiskt är. Runtom i världen ger snabb politisk omstöpning stora konsekvenser, både för människors vardag och för hela samhällsbygget. I USA sker stora förändringar av de offentliga institutionerna snabbt. Sverige är inte USA men vi är inte heller immuna mot strömningar som påverkar vår förvaltning och därmed vår demokrati. En sak är tydlig: Vår demokrati mår bäst av en vital och orädd förvaltning där kunniga tjänstemän kan agera som just de samhällsbärare de är ämnade att vara, och vågar göra sina röster hörda när samhällsviktiga beslut ska fattas.

Inom TCO har vi under lång tid sett hur förutsättningarna för den offentliga förvaltningen förändrats. Den här rapporten visar tydligt hur det, som på ytan kan verka vara små förändringar, tillsammans kan utgöra ett större hot mot det demokratiska samhället. Tjänstemän pressas att leverera allt snabbare, utredningsunderlag blir ofta tunnare och remisstider kortas. Samtidigt ökar rädslan för att framföra kritik eller invändningar. Denna utveckling oroar oss eftersom den riskerar att skapa en ”tyst förvaltning” – något som i förlängningen kan urholka demokratins kärna och hindra oss från att fatta välgrundade beslut.

Förvaltningspolitiken av idag strävar mot effektivitet. Självklart behöver förvaltningen vara effektiv. Men när värdet av effektivitet står över opartiskhet och rättssäkerhet förloras viktiga perspektiv. Effektivitet blir liktydigt med högsta möjliga tempo och riskerar att underminera det som verkligen gör en demokrati stark – förankring, noggranna beslutsprocesser och frihet för professionella tjänstemän att komma till tals med sin kunskap. Tjänstemännen ska följa politikens viljeinriktning, och deras kunskap måste tas tillvara. Det är en balansgång där både politiker och förvaltning behöver hålla huvudet kallt och hjärtat varmt.

Jag hoppas att denna rapport ska uppmuntra till en bredare diskussion om vad vi vill ha ut av svensk förvaltning och hur vi bäst värnar en offentlig sektor där engagemang, specialistkunskap och självständighet får det utrymme samhället förtjänar. Eftersom det är viktigt för alla oss som vill leva i en stark demokrati. En tyst förvaltning är ett symptom på att något inte står rätt till. En tyst förvaltning leder till en tyst demokrati. Därför vill vi göra vad vi kan för att få förvaltningen och tjänstemännen i den att återigen höja sina professionella röster.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Therese Svanström'.

Therese Svanström
Ordförande TCO



Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att beskriva de senaste årens förvaltningspolitiska reformer och dess konsekvenser med särskilt fokus på tjänstemannarollen. Ett särskilt fokus kommer att riktas mot utredningsväsendet och de kunskapsunderlag som beslutsfattandet bygger på och hur det utvecklats över tid.

Ifrågasatta reformer

Forskare (Ehn & Sundström 2020) har pekat på att den tid vi just nu befinner oss i är särskilt intressant just utifrån perspektivet att den mer omfattande reformeringen av den offentliga förvaltningen har avtagit samtidigt som de tidigare decenniernas reformer kraftigt har börjat att ifrågasättas. Kritikerna har bland annat lyft fram att de många marknadslösningarna och de styrmodeller som införts inneburit en omfattande reglering och granskning vilka skapat oförutsedda effekter inom förvaltningen. Kritik har också riktats mot den pågående reformering som sker av förvaltningen vilken sammantaget kan komma att innebära stora förändringar för förvaltningen och för de förvaltningstjänstemän som befolkar den. Sammantaget innebär kritiken att med det sätt som staten styr verksamheten på riskerar den att bli mindre ändamålsenlig och effektiv.

I huvudsak har de senaste årtiondens större förvaltningspolitiska reformer inneburit ökad styrning enligt de privata företagens styrprinciper. Dessa förändringar delar Sverige med många västerländska demokratier vilka vid samma tidpunkt genomgick liknande förändringar (Nyhlén, 2011). I korthet handlar det om ökad marknadsstyrning och införandet av olika företagsinspirerade managementidéer inom myndigheterna.

Förvaltningspolitiska värden

De förändringar som beskrivits har inte bara inneburit att den offentliga förvaltningen konkurrensutsatts och renodlats, med ökad fragmentering och hybridisering som följd, utan det har också fått till konsekvens att vissa förvaltningspolitiska värden fått företräde framför andra. Ett värde som har fått företräde är effektivitetsvärdet i jämförelse med demokrativärdet, rättssäkerhetsvärdet och professionsvärdet.

I forskningen om den offentliga förvaltningen har de olika reformerna av den offentliga förvaltningen studerats, och där har ett antal förändringsdrag utkristalliserat sig så som marknadisering och renodling, managementisering och företagisering samt nätverkisering och professionalisering. Förändringarna har också inneburit att myndigheterna av idag mer identifierar sig som formella, företagslika, organisationer snarare än traditionella förvaltningsmyndigheter. Detta får också betydelse för vilka värden som blir de dominerande så som ökat fokus på individualitet och målrationalitet snarare än gemenskap och regelföljande som är dominerande i den traditionella förvaltningsmyndigheten. I den traditionella myndigheten betonas även det egna ansvaret medan den formella organisationen mer betonas chefskap och lojalitet mot myndighetens egna mål och visioner samt varumärke än det demokratiska uppdraget.



Utredningsväsendet och remissförfarandet

Över tid har också det svenska utredningsväsendet kommit att förändras. Under lång tid har utredningsväsendet med tillhörande remissförfarande använts för att säkerställa kvaliteten på det offentliga beslutsfattandet, framförallt på nationell nivå men även på andra förvaltningsnivåer. Forskning har pekat på en tendens att utredningarna får allt kortare tid till sitt förfogande och mer avgränsade utredningsuppdrag. I en forskningsstudie har Dahlström m.fl. (2019) undersökt, bland annat, hur sammansättningarna av utredningskommittéerna förändrats över tid. Under den undersökta tidsperioden, 1990–2016, har andelen tjänstemän ökat från 48 procent till 60 procent. Andelen politiker har minskat från 12 till 2 procent. Andelen forskare har också minskat något medan andelen representanter från intresseorganisationer har varit relativt konstant, runt 10 procent.

Även remissförfarandet har förändrats. Bland annat tycks myndigheterna ha blivit mindre benägna att avge tydliga avstyrkanden när de i sin argumentation uttrycker sig negativt om olika förslag (Berglöf m.fl. 2024). Ett antal studier har också visat att det blivit svårare för offentliganställda att föra fram kritik och avvikande synpunkter, bland annat på grund av att rädslan för repressalier har ökat (ST 2021, Ehn 2020, Sannerholm 2020). En av orsakerna till detta är införandet av olika marknadsmekanismer och styrprinciper som hämtats från det privata näringslivet vilka beskrivits tidigare. Slutsatserna som dras i dessa studier är att förvaltningen har tystnat och inte på samma sätt som tidigare vågar framföra sina professionellt genererade synpunkter mot, inte bara regeringen, också till ledning och chefer vilka allt oftare ser myndigheterna som sina egna organisationer (Sannerholm 2020; Hall 2015).

” Ett antal studier har också visat att det blivit svårare för offentliganställda att föra fram kritik och avvikande synpunkter, bland annat på grund av att rädslan för repressalier har ökat

Relationen mellan politik och förvaltning

Relationen mellan politik och förvaltning är central när det kommer till att förstå organiseringen och beslutsfattandet i moderna, komplexa demokratier. Det vi ofta förknippar med förvaltningen ligger nära den idealtyp av byråkrati som Max Weber (1983) mejslade fram i början av förra århundradet. I Webers idealmodell görs en åtskillnad mellan politik och förvaltning och där förvaltningen är neutral och i allt följsam och lojal i relation till de folkvalda politikerna. Förvaltningens legitimitet är kopplad till dess förmåga att genomföra den beslutade politiken på ett sakligt och opartiskt sätt. Från de valda politikernas perspektiv måste förvaltningen vara styrbar och påvisa lyhörddhet och följsamhet mot de valda politikernas beslut. Medborgarnas rättigheter och friheter ska garanteras genom rättsordningen där viktiga utgångspunkter är att lagarna följs och att medborgarnas rättigheter värnas.

Den traditionella synen på förvaltningen har i modern forskning mer och mer kommit att diskuteras och problematiseras. Idag ser forskningen på relationen som mer mångfacetterad och komplex samt föränderlig över tid, och den varierar också mellan politikområden och nivåer. Exempelvis råder det idag stor samstämmighet inom forskningen om att tjänstemännen besitter en maktposition och kan påverka politiska reformer och vilka prioriteringar som görs beroende på deras sakkunskaper och kontakter med medborgarna. Den samtida forskningen pekar på ett samspel mellan politiken och tjänstemännen i den politiska processen som, när det fungerar väl, påverkar kvaliteten i de beslut som fattas.

Behov av idépluralism

Även om det har gjorts försök att bryta mot tidigare reformer, genom bland annat Tillitsdelegationen, har de övergripande reformidéerna legat kvar samt i viss mån också förstärkts. Idag finns det få tecken på att detta kommer att brytas. Vi ser också hur en ökande politisk polarisering samt popularitet för högerpopulistiska och auktoritära idéer allt mer vinner terräng. I dessa rörelser har en bärande idé varit att begränsa de offentliga förvaltningarna med argument som att de är för kostsamma, ineffektiva och drivna av en politisk (liberal/vänster/identitetspolitisk) agenda. I dessa ambitioner att begränsa förvaltningarna ingår också att styra förvaltningen hårdare och mer top-down.

Medborgarnas förtroende för förvaltningen är fortfarande högt i Sverige. Detsamma gäller för den politiska ledningen. Dessa relationer är dock satta under press och förtroende kan förändras ifall relationerna förändras. Här blir det viktigt vilka värden som upprätthålls i förvaltningen. Ett allt för ensidigt fokus på effektivitetsvärdet i reformerna påverkar förvaltningens förmåga att söka sina uppgifter vilken kan påverka medborgarna tilltro till verksamheten. Därför behövs större idépluralism och öppenhet för fler alternativ och mer verksamhetsanpassad styrning med utgångspunkt i olika värden.



Innehållsförteckning

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
Ifrågasatta reformer.....	5
Förvaltningspolitiska värden	5
Utredningsväsendet och remissförfarandet.....	6
Relationen mellan politik och förvaltning.....	6
Behov av idépluralism	7
1. INLEDNING	10
2. DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS ROLL I DEMOKRATIN	12
2.1 Förvaltningens roll som experter: Om utredning- och remissväsendets utveckling.....	14
3. DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS REFORMERING	17
3.1 Marknadisering och renodling	17
3.2 Managementisering och företagisering	18
3.3 Professionalisering och nätverkisering	19
4. TJÄNSTEMANNAROLLEN – EN ROLL I FÖRÄNDRING	21
4.1 Relationen mellan politik och förvaltning	21
4.1.1 Tjänstemännens maktpositioner	21
4.1.2 Förvaltningskontraktet	22
4.2 Tjänstemannarollen av idag.....	24
4.2.1 Från traditionell myndighet till formell organisation	24
4.2.2 En tystare förvaltning	25
4.3 Den framtida förvaltningsreformen	26
4.3.1 Fortsätter den inslagna vägen?	27
5. AVSLUTANDE DISKUSSION	28
5.1 Konsekvenserna av förvaltningens reformering	28
5.2 En förändrad tjänstemannaroll och ett brutet förvaltningskontrakt?	29
5.3 Förvaltningens roll och hotet mot demokratin.....	29
REFERENSLISTA	31

1. Inledning

Den offentliga förvaltningen, är liksom samhället stort, i ständig förändring. Dock är vissa tidsperioder mer intressanta än andra på grund av de förändringar som kommer till stånd eller just avsaknaden av (större) förändringar. Forskare (Ehn & Sundström 2020) har pekat på att den tid vi just nu befinner oss i är särskilt intressant just utifrån perspektivet att den mer omfattande reformeringen av den offentliga förvaltningen har avtagit samtidigt som de tidigare decenniernas reformer kraftigt har börjat att ifrågasättas. Kritikerna har bland annat lyft fram att de många marknadslösningarna och de styrmodeller som införts inneburit en omfattande reglering och granskning vilka skapat oförutsedda effekter inom förvaltningen. Kritik har också riktats mot den, i mindre skala, pågående reformering vilken sammantaget kan komma att innebära stora förändringar för förvaltningen och för de förvaltningstjänstemän som befolkar den. ***Sammantaget innebär kritiken att med det sätt som staten styr verksamheten på riskerar den att bli mindre ändamålsenlig, effektiv och demokratisk.***

I huvudsak har de senaste årtiondens större förvaltningspolitiska reformarbete inneburit ökad styrning enligt de privata företagens styrprinciper. Dessa förändringar delar Sverige med många västerländska demokratier vilka vid samma tidpunkt genomgick liknande förändringar (Nyhlén 2011). Orsakerna till reformeringen handlade, bland annat, om en kritik mot en ineffektiv offentlig sektor och krav på ökad flexibilitet och förbättrad styrbarhet. I korthet handlar det om följande reformering:

- *Marknadisering* har inneburit att den offentliga serviceproduktionen konkurrensutsatts och de verksamheter som tidigare bedrivits i enbart offentlig regi nu också kan bedrivas av privata aktörer (Nyhlén 2011).
- *Företagisering* har inneburit att den offentliga sektorn och enskilda myndigheter ska styras precis på samma sätt som privata företag med fokus på ledarskap, varumärkesbyggande samt mål och visioner.


Ett annat reformpolitiskt förändringsarbete har handlat om att *renodla* den offentliga förvaltningen mot ett ökat fokus på kärnuppgifterna samt ökad *professionalisering* där tjänstemännens professionella sakkunskaper ska stå i centrum (Ehn & Sundström 2020). Sammantaget har reformerna kommit att utmana några av de grundläggande kärnvärdena som traditionellt har varit utmärkande för den offentliga förvaltningen i Sverige.

De grundläggande kärnvärdena för den offentliga förvaltningen är att den ska vara demokratisk, rättssäker, professionell och effektiv (Pettersson, 2021; Sundström 2024). Med demokratisk avses att verksamheten ska tjäna demokratin och ytterst medborgarna med en *lojalitetsprincip* gentemot de folkvalda politikerna. Rättssäkerhet handlar om att förvaltningen ska agera och fatta beslut baserat på formella författningar i enlighet med *legalitetsprincipen*. Professionalitet innebär att förvaltningen ska agera sakligt och opartiskt i enlighet med *objektivitetsprincipen*. Att förvaltningen ska vara effektiv innebär att den ska hushålla med de allmänna resurserna samt att beslutsfattandet ska ske utan onödigt dröjsmål.

De förändringar som beskrivits tidigare har inte bara inneburit att den offentliga förvaltningen reformerats med företaget som förebild utan de har också inneburit att effektivitetsvärdet satts framför övriga värden;

detta trots att effektivitetsvärdet, till skillnad från övriga värden, saknar stöd i regeringsformen. I reformeringen av förvaltningen har effektivitet i huvudsak förstått som ekonomisk effektivitet där resursanvändningen varit i centrum. Denna reformidé har i huvudsak byggt på en uppfattning om att den traditionella förvaltningen är ineffektiv och trög.

Ytterligare en konsekvens av de förändringar som den offentliga förvaltningen har genomgått är kopplad till de underlag som politiken och förvaltningen har till sitt förfogande för att fatta beslut. En viktig aspekt i den svenska förvaltningsmodellen är att fatta beslut på väl genomarbetade underlag där frågor har utretts och diskuterats utförligt. Trenden under senare år är att detta urholkats till förmån för ökade krav på snabba beslutsprocesser. Detta har inneburit att snabbhet premierats på bekostnad av demokratisk förankring och kvalitet, där beslutsunderlagen blivit allt tunnare och allt mindre genomarbetade.

 **Snabbhet premieras på bekostnad av demokratisk förankring och kvalitet, beslutsunderlagen har blivit allt tunnare och allt mindre genomarbetade.**

Förändringarna av förvaltningen har också påverkat arbetsvillkoren för de som jobbar i verksamheterna. ***Det finns studier som visar att förvaltningstjänstemännen i allt större utsträckning tystnar och avstår från att uttrycka sin mening, varken i beslut eller i remissvar.***

Detta är problematiskt då det offentliga beslutsfattandet kräver och gynnas av en förvaltning som med utgångspunkt i objektivitets- och legalitetsprinciperna kan uttrycka sina åsikter med integritet och uppriktighet. Detta för att underlag och beslutsfattande i de gemensamma angelägenheterna ska bli så korrekta och bra som möjliga.

Syftet med denna rapport är att beskriva de senaste årens förvaltningspolitiska reformer och dess konsekvenser med särskilt fokus på tjänstemannarollen. Ett särskilt fokus kommer att riktas mot utredningsväsendet och de kunskapsunderlag som beslutsfattandet i förvaltningen bygger på och hur det har utvecklats över tid.

Dispositionen av rapporten är enligt följande:

- I nästkommande del redogörs för vilken roll som förvaltningen har i demokratin generellt och där ett särskilt utrymme ges åt förvaltningens roll som experter i det svenska kommitté- och remissväsendet och hur dessa båda institutioner har utvecklats över tid.
- I den efterföljande delen lyfts de större förvaltningspolitiska reformpådragen fram samt hur de har påverkat förvaltningens roll och arbetssätt.
- Därefter följer ett avsnitt om tjänstemannarollen, där den komplexa relationen mellan politik och förvaltning lyfts fram samt hur tjänstemannarollen har utvecklats över tid. I detta avsnitt görs också en framtidsspaning om den framtida förvaltningsreformeringen.
- Rapporten avslutas med en diskussion där förvaltningsreformerna diskuteras och ställs i relation till den samtida politiska utvecklingen, både i Sverige och internationellt.

2. Den offentliga förvaltningens roll i demokratin

Det politiska systemet kan förenklat beskrivas som ett system med en inflödessida och en utflödessida och däremellan sker ett antal processer som innebär att beslut fattas (Easton 1965). I detta mellanrum och som en del av utflödessidan brukar förvaltningen tillskrivas sin existens. Ur detta perspektiv kan förvaltningen ses som en apparat för genomförandet av politiskt fattade beslut. Här är förvaltningen neutral och tjänstepersonerna agerar som byråkrater som genomför de beslut som politikerna har fattat. Ett annat perspektiv är att förvaltningen är en del av den politikskapande funktionen i demokratin, och där tillskrivs förvaltningen en delvis annan roll än i det första perspektivet. Bland annat ses förvaltningens anställda som politiska aktörer som påverkar den förda politiken genom hur de agerar när de fattar beslut i förvaltningens namn.

Oaktat vilken av de ovan nämnda perspektiven man utgår från har förvaltningen en viktig funktion att spela i den demokratiska staten. Tidigare nämndes ett antal värden som är centrala för förvaltningen, dessa värden har kommit att bli centrala principer för förvaltningens funktion. Statsvetaren Olof Petersson (2021) framhåller att hur förvaltningen styrs, organiseras, leds och arbetar har avgörande betydelse för det demokratiska systemets funktionssätt samt människors förtroende för demokratin. Därav blir frågan om hur tjänstemännen lever upp till de centrala principerna om;

- demokrati,
- rättssäkerhet,
- professionalitet och
- effektivitet,

vilket ytterst är en fråga om människors tillit till förvaltningen.

Att förvaltningen ska vara demokratisk förverkligas också genom kravet på en öppen förvaltning, en politisk styrbar förvaltning som är lojal mot politiskt fattade beslut och genomför dessa. Öppenheten ska gälla såväl mot medborgare som mot företag, kommuner, organisationer och medier (Petersson 2021).

Rättssäkerhet avser att förvaltningen ska arbeta lagenligt. Det innebär att förvaltningen ska efterleva och värna de lagar och regler som riksdag och regering har beslutat om samt tillämpa dem på ett opartiskt sätt. Likabehandling är ett centralt ledord. Därför behöver förvaltningen befolkas av anställda med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera och med hög integritet. De som arbetar i förvaltningen ska också ha gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt i sitt arbete (Petersson, 2021).

Professionalitetsvärdet tar sin utgångspunkt i den objektivitetsprincip som finns i regeringsformen. Det innebär att förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen, iakttä saklighet och opartiskhet. Det innebär att beslutsfattande skall ske i enlighet med lagstiftning och att, exempelvis, förmåner inte skall ges till någon som

inte har rät till dem. Här finns också uttryckt att beslutsfattandet inte sker med godtycke och att alla fall behandlas. Detta tillsammans med tjänstemännens sakkunskaper och expertis skall ligga till grund för hur beslut fattas i förvaltningen (Rothstein 2023).

Effektivitetsprincipen handlar om att förvaltningen ska uppnå de mål och resultat som är beslutade av regering och riksdag och att detta ska ske kostnadseffektivt. Detta innebär att förvaltningen ska göra rätt saker, i rätt tid och på rätt sätt samt till en låg kostnad. (Petersson, 2021) Ur detta perspektiv kan effektivitetsprincipen också sägas inkludera att handläggning och beslutsfattande ska ske utan dröjsmål.

Mot bakgrund av dessa principer blir frågan om förvaltningen och dess legitimitet viktig. Legitimitet kan kopplas till såväl systemets processer som dess innehåll och utflöde. Statsvetare brukar skilja på inflödeslegitimitet som i korthet avser medborgarnas deltagande och möjlighet att kunna uttrycka sina åsikter. Den andra formen av legitimitet är utflödeslegitimitet, vilket avser det demokratiska systemets problemlösningsförmåga samt förmåga att leverera resultat. Denna form av legitimitet är starkt kopplat till systemets effektivitet. Den tredje formen av legitimitet är genomflödeslegitimitet som avser hur transparenta, öppna och regelföljande de demokratiska systemets institutioner och aktörer är (Haus & Heinelt 2002).

I förvaltningslitteraturen finns det dock forskare som problematiserar den proceduriella legitimiteten och menar att för att ett system ska fungera på ett bra sätt krävs någonting mer än att bara välja sina politiker. Den representativa demokratin som system är inte tillräckligt utan det krävs något mer. Statsvetaren Bo Rothstein argumenterar för att det är medborgarnas tilltro till den offentliga förvaltningen som är svaret på varför medborgarna har så hög tilltro till den svenska välfärdsstaten. Detta menar han visar sig genom de undersökningar som genomförts där medborgarna uttrycker högre förtroende för institutioner till vilka de inte väljer sina representanter - som polis, sjukvård och skola - jämfört med politiska partier, riksdag, kommun- och regionfullmäktige där förtroendet är lägre. (Rothstein 2023, s. 55). Rothstein argumenterar för att tillit till samhällets institutioner är centralt för deras legitimitet och framförallt de demokratiska institutionernas legitimitet. Högst där, med störst betydelse, håller han förvaltningens funktionssätt och särskilt förvaltningens förmåga till likabehandling.

Sammantaget har förvaltningen genom våra grundlagar och lagar tydligt infogats under regeringsmakten med en långtgående lojalitetsplikt. Samtidigt innebär regeringsformens bestämmelser om lagbundenhet och professionalitet att förvaltningen ska fungera som ett slags motmakt gentemot de folkvalda (Wockelberg 2003 s. 29) där varje enskild tjänsteman har att agera som "demokratins väktare" (Lundquist 1998). Här finns således tydliga inslag av vertikal maktindelning (Bull 2013), som förutsätter en stark och modig förvaltning befolkad av tjänstemän som var och en kan agera med integritet uppåt. Enligt detta synsätt ingår det i tjänstemännens lojalitet att delge överordnade chefer – även politiker – sin syn på frågor och varna dem om de tycker att de agerar på ett sätt som tjänstemannen uppfattar som olagligt, olämpligt eller oetiskt.



2.1 Förvaltningens roll som experter: Om utredning- och remissväsendets utveckling

En central del av den svenska förvaltningsmodellen är utredning- och remissväsendet, vilket också går under namnet kommittéväsendet. Under lång tid har utredningsväsendet med tillhörande remissförfarande använts för att förankra förslag och säkerställa kvaliteten på det offentliga beslutsfattandet, framförallt på nationell nivå men även på andra förvaltningsnivåer. I detta avsnitt kommer denna institution samt dess roll i den svenska förvaltningsmodellen att beskrivas. Huvudsakligt fokus kommer att vara på den nationella nivån och relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna även om många av de principer som diskuteras i avsnittet kan gälla även för fler nivåer.

Kommittéväsendet har haft en mycket stor betydelse i den svenska förvaltningsmodellen för att ta fram förslag till stora reformer och säkerställa kvaliteten på beslutsfattandet. Lika viktigt har remissförfarandet varit, inte bara direkt för regeringen utan också mer indirekt då stöd eller invändningar som formulerats i remissvaren kan få betydelse på lång sikt, för exempelvis kommande utredningar och reformarbete. Det kan bland annat ske genom att remissvar fångas upp av opposition, media eller av intresseorganisationer. På så vis ger remissarbetet berörda aktörer möjlighet att inte bara påverka processer och beslut utan även bidra till en mer upplyst offentlig debatt (Berglöf m.fl. 2024; Lundberg 2015).

Berglöf m.fl. (2024) lyfter i sin rapport *På upplyst grund - en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete* fram att utrednings- och remissväsendet har passat väl in i den kultur som präglat det offentliga beslutsfattande där politisk förankring och konsensusökande har sammanfogats med en hög grad av rationalism och kunskapssökande (Berglöf m.fl. 2024, s. 33). Statsvetaren Jörgen Hermansson har menat att politiska beslut i Sverige har fattats ”på upplyst grund” (Hermansson, 2002). Det breda beslutsunderlag som utredningar och remisser skapat passar också väl in i det svenska juridiska systemet där domstolar och myndigheter i sin regeltillämpning har utgått från den politiska viljan och där denna vilja ofta eftersöks i förarbetena till regelverken.

Forskning, även om den är begränsad, har pekat på en tendens där utredningarna får allt kortare tid till sitt förfogande och ett mer avgränsat utredningsuppdrag (Sundström, 2020; Amnå 2010). Utredningarna görs också av färre personer, med bristfälliga och dåligt redovisade metoder (Sundström 2020). I de vetenskapliga studier som gjorts har det också lyfts fram att utredningarna allt mer styrs av regeringen, är dåligt samordnade och saknar genomarbetade konsekvensanalyser, precis det som också lyfts av Statskontoret (2019). I forskning framhålls det också att remissgranskningen inte sköts på ett tillräckligt bra sätt (Sundström 2020). Statskontoret pekar i sin rapport (2019) på att regeringen ofta använder kommittéväsendet för uppgifter som hade kunnat utföras av en befintlig myndighet. Statskontoret drar slutsatsen att det beror på att man ser en kommitté som ett mer flexibelt och användbart alternativ till myndigheterna (Statskontoret 2019). I rapporten lyfter också Statskontoret fram att man ser förändringar i hur regeringen använder kommittéväsendet. Myndigheten visar att under 2018 hade var sjunde kommitté ett uppdrag som avviker från hur man traditionellt använt kommittéer från regeringen sida. Den slutsats som Statskontoret drar är att regeringens användning av kommittéformen kan ses som en innovativ förvaltningspolitisk lösning på diverse utmaningar vilka kan vara svåra att hantera inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Detta då kommittéformen gör det möjligt att undre enklare organisatoriska former pröva nya idéer och arbetssätt samt kraftsamla kring en enskild fråga (Statskontoret 2019). Det har också lyfts fram i debatten att det har blivit vanligare att regeringen använder utredningar som ett verktyg för att beordra fram mer precisa lösningar på olika problem snarare än att försöka ta reda på vilken åtgärd som kan tänkas vara den bästa (Sundström & Jacobsson 2023).

Dahlström m.fl. (2019) har undersökt hur utredningskommittéernas sammansättning har förändrats över tid. Under perioden 1990–2016 ökade andelen tjänstemän i kommittéerna från 48 procent till 60 procent medan andelen politiker minskade från 12 till 2 procent. Andelen forskare har också minskat något, medan andelen representanter från intresseorganisationer har varit relativt konstant, runt 10 procent (Dahlström m.fl. 2019, s. 5–6).

De statliga myndigheterna intar, tillsammans med kommuner och intresseorganisationer, en viktig position som remissinstanser (Berglöf, m.fl. 2024; Lundberg 2015). Genom myndigheternas storlek och relativa beständighet samt deras omfattande kontakter med det omgivande samhället besitter myndigheterna särskild expertis. Med utgångspunkt i denna expertis har myndigheterna den viktiga rollen att säga sin mening när politikerna vill fatta beslut (Sundström, 2024). Berglöf m.fl. (2024) menar i sin rapport att denna informationsplikt, d.v.s. att myndigheterna uttryckte sin åsikt, gäller såväl olika reformförslagens laglighet såväl som deras lämplighet.

När det gäller hur författningsstödet har konstruerats kring detta med remisser finns det bland annat reglerat i Regeringsformen, i framförallt RF 7:2, där det framgår att regeringen är skyldig att inhämta information inför sina beslut. I paragrafen står följande:

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. (RF 7:2)

Detta så kallade beredningstvång innebär alltså en skyldighet för regeringen att inhämta kunskaper och synpunkter från exempelvis myndigheter, kommuner och intresseorganisationer innan den fattar sina beslut. För myndigheterna gäller att de vid anmodan är skyldiga att förse regeringen med saklig kritik av utredningsförslagen som kan vara av både positiv och negativ art. Regeringen å sin sida är ålagd att lyssna till, men inte nödvändigtvis följa, denna kritik.

Om vi återvänder till remissförfarandet funktion i beslutsfattandet kan sägas att en roll som remisserna fyller är att kvalitetsgranska regeringsförslagen. De ska också bidra till en upplyst offentlig debatt. Remissarbetet har också en omvärldsbevakande funktion. Arbetet ställer krav på att göra svåra avvägningar för myndigheterna och deras anställda. För myndigheterna kan remissarbetet vara svårt, både att göra svåra avvägningar men också att säga avvikande mening till sin uppdragsgivare, regeringen. Det kan exempelvis handla om att föra fram motstående uppfattningar eller värderingar än de som uppdragsgivaren gett uttryck för. Ett antal studier har visat på hur det blivit svårare för förvaltningen att föra fram avvikande synpunkter, och rädslan för repressalier har ökat (ST 2021, Ehn 2020, Sannerholm 2020). En av orsakerna till detta är införandet av olika marknadsmekanismer och styrningsprinciper som hämtats från det privata näringslivet vilka beskrivits tidigare. Slutstaterna som dras i dessa studier är att förvaltningen tystnat och inte på samma sätt som tidigare vågar framföra sina professionellt genererade synpunkter till, inte bara regeringen, också till ledning och chefer vilka allt oftare ser myndigheterna som sina egna organisationer (Sannerholm 2020, Hall 2015). Kritik kan ses som något som, bland annat, riskerar att skada myndighetens varumärke.



Ett antal studier har visat på hur det blivit svårare för förvaltningen att föra fram avvikande synpunkter, och rädslan för repressalier har ökat. Förvaltningen har tystnat och vågar inte på samma sätt som tidigare framföra sina professionellt genererade synpunkter till, inte bara regeringen, utan också till ledning och chefer – vilka allt oftare ser myndigheterna som sina egna organisationer. Kritik kan ses som något som, bland annat, riskerar att skada myndighetens varumärke.

Något som påverkar hur utredningar och remisser hanteras är en generell ökande samhällelig komplexitet och ökat informationsflöde där regeringen och förvaltningen översköls med information från alla möjliga håll. Till det kommer också en utveckling mot ett generell ökat tempo som innebär krav på snabbhet i beslutsfattandet (Berglöf m.fl 2024). Samtidigt finns det en samhällsutveckling där information och fakta allt mer ifrågasätts (Wigforss 2020), vilket också kan påverka hur utredningsväsendet och remissförfarandet används i det samtida beslutsfattandet.

3. Den offentliga förvaltningens reformering

Förvaltningen har genomgått en rad förändringar under de senaste decennierna vilka riktats mot förvaltningens organisation och funktion. I forskning om offentlig förvaltning har ett antal förändringsdrag utkristalliserat sig, så som marknadsisering, renodling, managementisering och företagisering samt nätverkisering och professionalisering (se bl.a. Ehn & Sundström 2020). I detta avsnitt presenteras dessa förvaltningsreformer översiktligt och det förs en diskussion om de har påverkat förvaltningen och dess anställda.

3.1 Marknadsisering och renodling

I slutet av 1980-talet började de första generella idéerna formuleras om att dra tillbaka de statliga åtagandena och koncentrera verksamheterna till det som betecknades som kärnverksamheterna. Detta skedde i flera västerländska demokratier, med start i Thatcheradministrationen i Storbritannien och Reaganadministrationen i USA. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen började att föra över verksamheter till marknaden som den ansåg kunde och borde konkurrensutsättas. Vid denna tidpunkt började också regeringen separera beställarrollen från producentrollen och pröva former som entreprenader och upphandlingar (Ehn & Sundström 2020). Sundström och Ehn (2020) menar att detta inte bara betydde att verksamheterna, så långt som möjligt, skulle föras över från staten till marknaderna. Det innebar också att mer konkurrens skulle införas inom staten där marknadsmekanismerna delvis skulle ersätta statens traditionella hierarkiska styrning (Ehn & Sundström 2020).

Idén om att renodla och koncentrera det statliga åtagandet till kärnverksamheter har kopplingar till det som brukar benämnas som nattväktarstaten. Inom detta perspektiv är statens huvudsakliga uppgifter att hantera både inre och yttre säkerhet. Det innebär ansvar för polis, militär, rättsväsende och skatt. En viktig konsekvens av renodling har blivit att fler tjänster upphandlas på marknaden av staten. Ytterligare en konsekvens av renodlingen är ökade krav på granskning för att tillse att de avreglerade marknaderna fungerar effektivt och att offentliga medel används på ett korrekt sätt av de privata utförarna (Jacobsson m.fl. 2019). Det har, i forskning, visat sig att avreglerade marknader många gånger inte fungerar enligt de klassiska marknadsteorierna vilket inneburit att staten behövt börja arbeta med andra metoder för att påverka marknaderna. Det kan till exempel handla om regleringar, sanktioner och information (Ehn & Sundström 2020).

Renodlingen har inneburit, som beskrivits ovan, att staten infört dels koncentrerat sig till rättsvårdande och säkerhetsorienterad verksamhet, dels bedriver omfattande upphandlings- och tillsynsverksamhet. Eftersom dessa områden är hårt lagreglerade med stora inslag av myndighetsutövning och ofta med möjligheter till överklaganden och domstolsavgöranden borde det, enligt Ehn och Sundström (2020), leda till en dominans av det förvaltningspolitiska grundvärdet rättssäkerhet. Det betyder att den offentliganställdes lojalitet i hög grad bör riktas mot lagen, med objektivitet, integritet, opartiskhet, oberoende och noggrannhet som de främsta ledorden. Samtidigt har reformerna skapat en ökad hybridisering med flera olika typer av organisationer, som privata företag,

är med i genomförandet av politiken, så som privata aktörer samt att myndigheter i större uträckning än tidigare använder sig av konsulter i den dagliga verksamheten. Detta har skapat en situation där det är svårt att veta var statens gränser går. (Ehn & Sundström 2020).

3.2 Managementisering och företagisering

Det andra klustret av reformer kan benämnas som managementisering och företagisering. Precis som marknadsisering och renodlingen tog detta reformarbete fart i slutet av 1980-talet. Ett exempel på denna förändring är införandet av mål- och resultatstyrning. Denna styrfilosofi, som fortfarande är tämligen dominant, rymmer framträdande idéer om delegering där den bärande, övergripande, tanken är att man ska kunna separera politik från förvaltning. I denna uppdelning är det politikens roll att formulera mål och visioner för verksamheten medan förvaltningen ska besluta om medlen för att uppnå de av politikerna beslutade målen och visionerna.

Genom införandet av mål- och resultatstyrning har staten hämtat en hel del begrepp från det privata näringslivet samt managementlitteraturen. Det visar sig bland annat genom frekvent förekomst av begrepp som produktivitet, verksamhetsmål, resultatredovisningar, nyckeltal, indikatorer samt genom kundbegreppet. Ett annat resultat är att många myndigheter byggt ut sina ekonomifunktioner samt infört roller som controllers.

Reformerna har haft som ambition att införa raka befäls- och ansvarslinjer i verksamheterna. Vidare har myndigheterna fått, bland annat, egna mål och eget resultatansvar. De gör också egna årsredovisningar samt upprättar egna verksamhetsplaner. De mål och resultatkrav som myndigheterna har fått bryts ofta ned till specifika mål och resultatkrav för enheter vid myndigheterna. Resultaten i myndigheterna ska följas upp och läggas till grund för nya mål inom verksamhetens olika delar (Ehn & Sundström 2020).

Att myndigheterna ska ha raka och tydliga befälslinjerna har också inneburit idéer om ett stärkt och tydligare ledarskap vid förvaltningen. Ehn och Sundström (2020) skriver att det som efterfrågats är ett mer kraftfullt och samordnat handlande där det som chef handlar om att klargöra prioriteringar och koppla samman kompetenser, bygga slagkraftiga team samt utveckla och coacha medarbetarna. Chefens roll blir att fungera som en förebild för medarbetarna genom att låta sina värderingar och förhållningssätt återspeglas i ledarskapet. Chefen ska både vägleda och inspirera medarbetarna. Det gör att egenskaper som social kompetens, karisma och image värderas högt hos de moderna cheferna (Ehn & Sundström, 2020). Vid sidan om denna utveckling har myndigheter också stärkt sina personalavdelningar och kommunikationsavdelningar. Det har bland annat visat sig genom att myndigheterna har skaffat sig egna visioner, egna värdeord, och egna loggor och försöker, på olika sätt, skapa en attraktiv bild av verksamheten (Ehn & Sundström 2020).

Denna reformering drar mot det förvaltningspolitiska grundvärde som handlar om kostnadseffektivitet. Detta då det handlar om att uppnå politiskt uppsatta mål på billigaste sätt. Tjänstepersonerna ska vara lojal mot den egna organisationen och organisationens egna och mer verksamhetsnära mål. De ord som ofta förekommer i dessa målformuleringar är resultat, service, rationalisering, flexibilitet, handlingskraft, affärsmässigt och kostnadsmedvetet (Ehn & Sundström 2020).

Konsekvenserna av reformerna har blivit en fragmentisering av staten där myndigheterna fjärat sig från varandra och politiken, både organisatoriskt och identitetsmässigt (Ehn & Sundström). En annan konsekvens är suboptimering där myndigheter försöker effektivisera sin verksamhet på ett sådant sätt att det påverkar myndighetsuppdraget eller uppdraget eller får konsekvenser för samhället. Exempelvis har suboptimeringen ökat de anställdas administrativa börda i form av självdokumentering och återkopplande aktiviteter för att exempelvis förbereda för granskning. Detta har trängt undan arbetet med kärnuppgifterna i förvaltningen (Ehn & Sundström).

3.3 Professionalisering och nätverkisering

En tredje reformtrend har varit professionalisering av förvaltningen. Detta har handlat om att öka professionernas inflytande över verksamheterna. Detta förvaltningspolitiska reformarbete påbörjades 2014 under regeringen Löfven och är mest känd under parollen "Låt proffsen vara proffs" (Sundström, 2019).

I likhet med företagiseringen och managementiseringen har fokus i detta reformarbete handlat om hur de statsanställda ska arbeta. Dock står detta reformarbete i kontrast till de förra där tydligt ledarskap samt detaljerad mål- och resultatstyrning stod i fokus. I denna reformering står i stället ökad tilltro till de professionella i fokus. Denna så kallade tillitsreform kan ses som en reaktion mot den tidigare företagisering och marknadisering av förvaltningen vilka anses ha lett till negativa konsekvenser för de anställda, så som ökad administration. Genom reformarbetet har regeringen velat avlasta de offentliganställdas olika administrativa bördor och öka deras handlingsutrymme.

Sundström (2019) argumenterar för att genom det mer professionsinriktade arbetet ska den anställdes lojalitet riktas mer direkt mot medborgaren. De ledord som ska vara vägledande för den offentliganställda är kunskap i sakfrågorna, erfarenhet, problemlösning och oberoende (Sundström, 2019). Offentliganställda har i regel två olika typer av professioner, en som är *sakorienterad* och som skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Man kan till exempel vara polis, arbetsförmedlare eller universitetslärare. Den andra professionen är gemensam för alla offentliganställda, där kan man tala om en *ämbetsmannaprofession* som rymmer idéer om ett offentligt etos och en ämbetsmannaetik (Sundström, 2019, Lundquist 1998). I reformarbetet har dock den förstnämnda stått i fokus.

I den efterföljande debatten har det väckts frågor om vad för typ av professionalisering som detta reformarbete lett till samt var gränserna för tjänstemännens handlingsutrymme skall gå. (Sundström 2019, Bringselius 2015). Kritikerna menar att det inte är klarlagt vad som ska ersätta de mer etablerade styr- och kontrollsystemen samt varnar för att släppa kontrollen av de offentliganställda. Detta då det inte går att ställa höga krav på myndigheter och tjänstemän om det saknas granskningsystem med bra och heltäckande kvalitets- och resultatmått (Sundström 2019). Denna kritik grundar sig i en misstänksamhet mot de som jobbar i förvaltningen och en farhåga över att minskad styrning och kontroll kommer att lämna allt för mycket makt åt tjänstepersonerna då det riskerar att innebära att de driver verksamheten åt ett håll som enbart gynnar dem själva (Widmalm 2016).

Kanske kan dessa farhågor förklara varför denna tillitsreform inte kom att följas av särskilt många konkreta beslut och åtgärder som kan sägas ha medfört ett tydligt brott mot företagiseringen och managementiseringen. På statlig nivå har etablerade organisatoriska arrangemang – i form av ekonomiadministrativa regleringar, myndigheter och rutiner – bestått, medan nya organisatoriska arrangemang, som hade kunnat fungera som stöd och idébärare för tillitsreformen, har uteblivit helt. Våren 2024 deklarerade också Erik Slottnér, som ansvarar för förvaltningsfrågor i nuvarande regering, att tillitsreformen har ”fasats ut”. I stället uppgav han att det är ”väldigt viktigt att vi styr med mål och resultat” (Sundström 2024). Det fjärde förvaltningspolitiska reformklustret som tagit fart från 1990-talet som ett svar på en ökad fragmentisering av staten och dess förvaltning tar sikte på ökad samordning. Denna idé som kommit att gå under beteckningar som nätverkisering, nätverksstyrning, nätverksstaten och är en idé som står i kontrast till marknads- och företagiseringsreformerna.

I nätverket som reformidé betonas, till skillnad från de förra, betydelsen av horisontell, gränsöverskridande, samverkan. Reformerna bygger på idén om att förvaltningen ska samordna resurser från olika organisationer inom olika sektorer och samtala kring hur politik både ska utformas och genomföras. (Sundström, 2019; Nyhlén 2011). I denna modell får också tjänstemannen en ny roll där den strikta och opåverkade statstjänstemannen får ge plats för en mer lyhörd och responsiv tjänsteman. Denna tjänstemannaroll innebär att tjänstemannen hjälper och stöttar kringliggande organisationer (Sundström 2019). De organisationer som ingår i nätverken ska bistå och hjälpa varandra där organisationerna drar nytta av varandras kompetenser och resurser (Nyhlén 2011).

” Snarare än att vara lojal mot den egna organisationens mål och resultatkrav förutsätts den offentliganställda vara lojal mot det gemensamma åtagande eller samhällsproblem som de i nätverket ingående organisationer tillsammans har att hantera.

Även om det i dessa reformer finns inslag av deltagardemokrati så menar Sundström (2019) att det främsta värdet som skymtar även i dessa reformer är effektivitetsvärdet. Men istället för ett effektivt ledarskap eller effektiv ekonomiadministration är det idéer om kreativitet och innovation för ökad effektivitet som är i centrum. I fokus står det kreativa utbytet mellan de olika organisationerna och personerna som ingår i nätverken. Snarare än att vara lojal mot den egna organisationens mål och resultatkrav förutsätts den offentliganställda vara lojal mot det gemensamma åtagande eller samhällsproblem som de i nätverket ingående organisationer tillsammans har att hantera. Här betonas en systemsyn med ledord som samverkan, samordning, samsyn, samarbete samt innovation.

En risk med detta reformarbete som forskare pekat på är att beslutsfattandet och verkställandet blir allt mer informellt. Det är ofta oklart vilka som ingår i nätverken och får tillgång till nätverken samt vem eller vilka som bär ansvar för fattade beslut. Det är också oklart vilken rättsliga status de dokument har som skapats i samverkansprocesserna och som har beteckningar som överenskommelser, strategier, aktionsplaner och verksamhetsplaner (Sundström 2019, Olausson & Nyhlén 2017).

4. Tjänstemannarollen – en roll i förändring

Som beskrivits tidigare i denna rapport har de förvaltningspolitiska reformerna handlat om att hitta nya sätt att organisera den offentliga förvaltningen. Statsvetaren Göran Sundström (2019) beskriver en övergång från traditionella förvaltningsmyndigheter till formella och företagsliknande organisationer med förändringar avseende vilka värden som är centrala i de olika organisationsformerna.

Denna övergång är sprungen ur de tidigare beskrivningarna av förvaltningsreformer i denna rapport och visar på den önskan som funnits att finna nya sätt att organisera den offentliga verksamheten på (Statskontoret, 2019). Den fråga som då kan resas är vad som händer med tjänstemannarollen och de traditionella värden som dessa är satta att verka inom? I detta avsnitt kommer förändringarna som tidigare redovisats att diskuteras med utgångspunkt i relationen mellan politik och förvaltning samt tjänstemannarollen.

4.1 Relationen mellan politik och förvaltning

Relationen mellan politik och förvaltning är central när det kommer till att förstå organiseringen och beslutsfattandet i moderna, komplexa demokratier. Det vi ofta förknippar med förvaltningen är det som ligger nära den idealtyp av byråkrati som Max Weber (1983) mejslade fram i början av förra århundradet. I Webers idealmodell görs en åtskillnad mellan politiken och förvaltningen, där förvaltningen är neutral och i alla avseenden följsam och lojal i relation till de folkvalda politikerna. Förvaltningens legitimitet är kopplad till dess förmåga att genomföra den beslutade politiken. Från de valda politikernas perspektiv måste förvaltningen vara styrbar samt lyhörd och följsam mot de valda politikernas beslut. Medborgarnas rättigheter och friheter ska garanteras genom rättsordningen där viktiga utgångspunkter är att lagarna följs och att medborgarnas rättigheter värnas.

Den traditionella synen på förvaltningen som både Max Weber och Woodrow Wilson företrädde, om än från olika perspektiv, har i modern forskning mer och mer kommit att diskuteras och problematiseras. Idag ser forskningen på relationen som mer mångfacetterad och komplex samt föränderlig över tid, mellan politikområden och nivåer. Tjänstemännen besitter exempelvis en maktposition och kan påverka politiska reformer och vilka prioriteringar som görs.

4.1.1 Tjänstemännens maktpositioner

I litteraturen lyfts det fram fem maktpositioner som tjänstemännen kan sägas inneha. Den första är *initiativmakt*. Tjänstemännen bidrar ofta till förändring inom sina respektive sakfrågeområden. Genom sin dagliga verksamhet får tjänstemännen kunskap om nya problem som behöver lösas vilka kan föras upp på den politiska dagordningen (Hysing & Olsson 2012).

Den andra är tjänstemännen *prioriteringsinitiativ*. Politikerna har inte möjlighet att sätta sig in i och ta ställning till alla de frågor som offentlig verksamhet hanterar. Prioriteringarna görs därför ofta av tjänstemännen medan politikerna fastställer ramarna och mål som är relativt vida. Den tredje är *formuleringsinitiativ*. Här kan sägas att tjänstemännen påverkar

den konkreta utformningen av politiska beslut. Det sker genom de underlag som tas fram samt att det ofta är tjänstemännen som skriver de konkreta förslagen. Den fjärde maktpositionen som tjänstemännen har är i *politikens genomförande*. Det sker genom att tjänstemännen tolkar och översätter den formella politiken som är nedtecknad och beslutad till den faktiska politiken som möter medborgarna. Den femte maktpositionen är den *gransknings- och utvärderingsmakt* som tjänstemännen besitter. Denna är viktig för de framtida reformer och prioriteringar som politikerna vill göra. Den handlar om att politiska program och verksamheter ofta utvärderas och där resultaten av dessa utvärderingar ligger till grund för nya reformer och prioriteringar från politikerna (Hysing & Olsson 2012).

Moderna demokratiska stater karaktäriseras av hög komplexitet. Detta avspeglas i de problem som stater har att hantera där problembilderna ofta är mångtydiga, motstridiga och i många fall omstridda (Head och Alford 2015; Jacobsson m.fl. 2015). Denna komplexitet gör det svårt för politikerna att i detalj ange hur förvaltningen ska agera i olika situationer. Därför delegeras många av de beslut som måste fattas till förvaltningen, som är specialiserad och befolkad av experter vilka fattar beslut baserat på sin kunskap, erfarenhet och de underlag som finns tillgängliga. Ur det perspektivet fattar förvaltningen beslut baserat på ett rationalitetsideal (Rothstein 2023). Tjänstemännen i förvaltningar vinner insikt vilken effekt olika åtgärder har samt om de är konstandseffektiva eller inte och vilken inställning medborgarna har till olika typer av åtgärder.

4.1.2 Förvaltningskontraktet

I den statsvetenskapliga forskningen talar man om relationen mellan politikerna och tjänstemännen som ett förvaltningskontrakt. Förvaltningskontraktet består av tjänstemännens relation till politikerna och omvänt, politikernas relation till förvaltningen. Forskningen har visat att det finns ett stort mått av tillit mellan tjänstemännen och politikerna i det svenska systemet (Hall 2015; Rothstein 2018) Denna tillit innebär att politikerna förväntas att agera med förtroende nedåt gentemot förvaltningen. De förväntas respektera förvaltningen och använda den expertis och de erfarenheter som tjänstemännen bär på (Sundström 2022). Detta synsätt innebär att politikerna ska visa intresse för tjänstemännens arbete och involvera dem i utformningen av genomförandet av politiska reformer. Politikerna förväntas att agera realistiskt och pragmatiskt samt lyssna och bemöta sakliga argument från förvaltningen (Sundström 2022). Vidare förväntas politikerna att ta ett övergripande ansvar för politiken och aldrig hänga ut eller skylla ifrån sig på tjänstemännen (Sundström 2022). Genom detta förtroende ger politikerna förvaltningen de bästa möjliga förutsättningarna att genomföra politiken.



Politikerna förväntas att ta ett övergripande ansvar för politiken och aldrig hänga ut eller skylla ifrån sig på tjänstemännen. Genom detta förtroende ger politikerna förvaltningen de bästa möjliga förutsättningarna att genomföra politiken.

Den andra dimensionen i förvaltningskontraktet handlar om förvaltningens lojalitet uppåt, gentemot politikerna (Niemann 2016). Tjänstemännen ska i detta perspektiv visa lyhördhet och följsamhet samt anstränga sig för att det praktiska genomförandet av politiken hamnar så nära politikernas viljor och önskemål som möjligt. Tjänstemännen ska förse politikerna med korrekt information och genomarbetade underlag som kan ligga till



grund för nya politiska beslut och justeringar av tidigare och pågående reformer (Sundström 2022). Tjänstemännen ska således visa sin lojalitet gentemot politiken genom en utvecklad anticiperingsförmåga. Vi vet från svensk forskning att det förekommer ett omfattande utbyte mellan politiker och tjänstemän (Lidén & Nyhlén 2022; Sundström 2022; Hysing & Olsson 2012). Genom dessa kontakter lär sig tjänstemännen, över tid, vad politikerna vill ha. Dessa utbyten kan både vara formaliserade och tämligen informella till sin karaktär.

I förvaltningskontraktet ingår att förvaltningen, och framförallt tjänstemännen, ska agera som demokratins väktare (Sannerholm 2020; Lundquist 1998). Det med utgångspunkt i legalitets- och objektivitetsprincipen. I sin bok *Demokratins väktare* (1998) driver Lundquist en argumentation som innebär att demokratins överlevnad är beroende av att de offentliga tjänstemännen upprätthåller det demokratiska systemets principer genom att de uttrycker sin uppfattning i lagstiftnings- och beslutsprocesser och agerar vid oegentligheter och felaktigheter (Lundquist 1998). Tjänstemännen ska här delge politikerna sin syn på saker och varna om de tycker politikerna agerar på ett sätt som är olagligt, olämpligt eller oetiskt. För att möjliggöra detta har förvaltningen givits både meddelarfrihet och meddelarskydd (TF 1:7 & YGL 1:10). Den initiativmakt som pekades på ovan kan således sägas vara (mer eller mindre direkt) påbjuden.

Perspektivet med förvaltningen och dess tjänstemän grundar sig på ett normativt resonemang om ansvaret för demokratin. Som uttrycks i Regeringsformens §1 är att all offentlig makt utgår från folket men att makten också ska utövas *för* folket. Praktisk innebär det att medborgarna röstar på sina politiska representanter som ska genomföra deras vilja, folkviljan. Detta innebär också att det är folkets vilja som förvaltningen och tjänstemännen har att vakta (Lundquist 1998).

4.2 Tjänstemannarollen av idag

Liksom att förvaltningen generellt har förändrats har det också påverkat tjänstemannarollen där den roll som tidigare beskrivits i detta avsnitt har kommit att utmanas av nya ideal. Det har bland annat handlat om hur de offentliga tjänstemännen fått en förändrad rolluppfattning, en utveckling som pågått under några årtionden.

När det kommer till rolluppfattningen har Göran Sundström visat (2020) att redan i slutet av 1990-talet framhöll Förvaltningspolitiska kommissionen att det hade skett en förändring avseende tjänstemännen och deras rolluppfattning. Tjänstemännen hade fått det allt svårare att orientera sig i sitt arbete men också att leva upp till de krav och värden som traditionellt har vilat på tjänstemannarollen. Dock tycks denna situation inte upphört utan tecknen tyder snarare på att tjänstemännen över tid fått allt svårare att följa dessa krav. Detta gäller såväl chefer som tjänstemän lägre ner i beslutshierarkin.

4.2.1 Från traditionell myndighet till formell organisation

När de kommer till de tjänstemännen som befinner sig längre ner i förvaltningshierarkin tycks de också att fått allt svårare att säga ifrån till sina överordnade och det finns tecken på en ökad tystnad inom förvaltningen (Lundquist 2012; ST 2021). Risken med detta är att tjänstemännen inte längre fungerar som demokratins väktare. Konkret handlar detta om att rapporter och underlag samt förslag inte granskas på samma sätt längre av de enskilda tjänstemännen (Sundström 2020). Orsakerna till denna utveckling kan sökas i de senaste decenniernas reformarbete vilka i grunden förändrat synen på vad en förvaltning är och hur man som tjänsteman bör agera. Kort sagt har dessa reformer inneburit att både rolluppfattningar och lojaliteter har förändrats. Förändringarna har också inneburit, vilket jag pekat på tidigare, att förvaltningen ser sig själva som formella, företagslika, organisationer snarare än traditionella myndigheter. Detta får konsekvenser och Sundström (2022) pekar på tre centrala dimensioner där den traditionella myndigheten och den formella företagsliknande organisationen skiljer sig åt.

Dessa är;

- identiteten,
- beslutsfattandet och
- ansvaret.

Den första dimensionen, *identiteten*, handlar om synen på sig själv. Här betonar den traditionella myndigheten *gemenskap*. Det som framhålls här är det som förenar, dvs just det faktum att man är en myndighet och att man är del av något större, en del av staten och där företräder man ett speciellt område. I den formella organisationen betonas i stället *individualitet*. Det är för organisationen viktigt att markera gränser och att man är autonom i relation till omvärlden. Det gör man genom att försöka framstå som unik och enastående (Sundström 2020).

Den andra dimensionen där myndigheter skiljer sig från formella organisationer gäller *beslutsfattande*. Här betonar den traditionella myndigheten *regelföljande*. Myndigheter ses som en integrerad del av rättsordningen och ska följa en regellogik vilket innebär att när beslut ska fattas frågar sig myndigheten vilken situation den befinner sig i och vilken formell regel som gäller för den situationen. Därefter väljer myndigheten

att följa den regel som bäst passar situationen. För den formella organisationen gäller däremot att inte handla i enlighet med regellogiken. Den agerar i stället efter *målrationalitet*. Det innebär att organisationen vid beslutsfattandet utgår från sina mål och att den överväger och jämför så många handlingsalternativ som möjligt samt värderar dessa och väljer det alternativ som bäst uppfyller målen för organisationen (Sundström 2022).

Den tredje dimensionen avser *ansvar*. I det traditionella myndighetsperspektivet har den anställda ett stort *eget ansvar* att hantera, likväl ett ansvar för hela myndighetens verksamhet. I detta perspektiv är myndigheten ett instrument för någon annan, som finns utanför myndigheten, närmare bestämt de folkvalda politikerna och ytterst medborgarna. De är dessa som tjänas. I den formella organisationen betonas istället *chefskapet*. Här eftersträvas raka befäls- och ansvarslinjer. Det ska råda tydlighet kring vem det är som är ansvarig för vad och vem som bär ansvaret när mål- och resultatkrav inte uppnås. Som anställd ska man vara lojal mot ledningen och följa de måldokument och verksamhetsplaner som finns beslutade av chefen och ledningen. I detta perspektiv anses också chefen ha en viktig roll i att skapa ett mer samordnat och kraftfullt handlande i organisationen. Chefen ska klargöra prioriteringar, koppla samman kompetenser samt bygga slagkraftiga team. Chefen ska också utveckla och coacha medarbetarna. De anställda ska både vägledas och inspireras av chefen (Sundström 2022).

Följande tabell sammanfattar ovanstående resonemang:

Tabell 1. Skillnaden mellan traditionell myndighet och formell organisation uttryckt i tre dimensioner			
	Identitet	Beslutsfattande	Ansvar
Myndighet	Gemenskap	Regelföljande	Eget ansvar
Formell organisation	Individualitet	Målrationalitet	Chefskap

Sammantaget har den ovan beskrivna utvecklingen av de organisatoriska och rollmässiga förändringar som förvaltningen genomgått under de senaste decennierna skapat en situation där ***tjänstemännen har fått allt svårare att leva upp till den informationsplikt som de enligt gällande författningar har.*** Enligt Sundström (2022) handlar begräsningarna om att de varken kan eller vill men heller inte förstår att det har en sådan plikt.

4.2.2 En tystare förvaltning

En konsekvens av de reformer som den offentliga förvaltningen genomgått är att det blivit svårare för de offentliganställda att uttrycka en avvikande mening. Som lyfts fram tidigare i detta PM finns tecken på att förvaltningen och tjänstemännen som befolkar dem i allt större utsträckning tycks tystna. Det handlar om allt ifrån att inte meddela avvikande mening, via hur remissvar utformas, till hur personer i förvaltningen som uttryckts sin mening eller agerat visseblåsare behandlas. Detta är problematiskt på flera vis. Statsvetarprofessorn Lennart Lundquist lyfter i sin bok *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)* (2012) fram farorna med en tyst förvaltning och varför förvaltningen inte ska vara tyst. Han menar att yttrandefriheten på den offentliga arbetsplatsen blir en garant för att de politiska besluten som tas görs på de bästa underlagen samt implementeras lagenligt och professionellt. Att tjänstemännen säger ifrån blir därmed ett mycket viktigt politiskt styrinstrument och ansluter till förvaltningens öppenhetsvärde och utgör en mycket viktig del av det demokratiska styret

(Lundquist 2012, s. 34, 44). Förvaltningen ses här som en del av det allmänna bästa med gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter, något som ska värnas och förvaltas då det enligt Lundquist, är den mest effektiva och moraliskt bästa metoden för beslutsfattande (Lundquist 2012, s. 36). Alternativet är en nedmontering av det demokratiska samhället. Lundquist menar att demokratin håller på att avskaffas köksvägen, om än i ett långsamt tempo (Lundquist 2012, s. 185). Det finns således fundamentala argument för att värna en förvaltning som rakryggat och öppet uppmuntras att uttryck sina åsikter och där dessa åsiktsyttringar också lyssnas till och tas tillvara i beslutsfattandet.

4.3 Den framtida förvaltningsreformen

En fråga som behöver resas är hur det ser ut framåt, vad kan skönjas avseende villkoren och reformer av den offentliga förvaltningen? Det har lyfts, bland annat i debattartiklar, att regeringen tycks sakna idéer för förvaltningspolitiken och att även brista i sin analys vilka förändringar som behövs (Steen & Nitzelius 2024; Sundström & Jacobsson 2023). Forskare har uttryckt att regeringens förvaltningspolitik tycks sakna tydligt syfte och mål (Sundström 2024). Ett exempel som lyfts är att slå samman myndigheter där orsaken ser ut att vara att endast minska antalet myndigheter. Förslaget har kritiserats både med utgångspunkten att det tycks sakna mål med förändringen samt att förslagen inte föregåtts av sedvanlig utredning (Steen & Nitzelius 2024; Sundström & Jacobsson 2023).

Men för att kunna uttala sig om riktningen framåt och vad som kan tänkas förändra är att titta i Tidöavtalet då det kan ge en hint om samtid och framtid. Som inledning kan följande tabell betraktas där en sammanställning av några centrala förvaltningspolitiska nyckelord sammanställts baserad på en enkel sökning i dokumentet. Dessa begrepp är härledda ur författning och principer för den svenska förvaltningen.

Tabell 2. Sammanställning av centrala förvaltningspolitiska begrepp i Tidö-avtalet

Begrepp	Förekomst (antal)
Effektivitet	41 gånger
Samordning	26
Kvalitet	17
Demokrati	15
Samverkan	10
Rättssäker	4
Jämlik	4
Granskning	3
Opartisk	0
Saklighet	0

Samtliga begrepp förekommer i olika varianter så som effektivisering, effektivare eller demokrati, demokratisk samt samordning, samordnande osv. Alla dessa varianter är inkluderade i ovanstående sammanställning. Även om denna sammanställning inte på något sätt kan sägas spegla hela den agenda som regeringen har för förvaltningspolitiken så säger den en del om vilka värden som står i fokus, särskilt som Tidöavtalet är så pass styrande för den nuvarande regeringens förändringsagenda. Tabellen pekar mot att det som står i fokus är mer av samordning för ökad effektivitet samt mer fokus på granskade åtgärder. Inom exempelvis

hälso- och sjukvårdsområdet uttrycks också inte bara förändringar som ska öka effektiviteten utan mer av nationell styrning av sektorn samt fokus på styrformer som kan öka marknadsinslagen och förbättra kvaliteten (Tidöavtalet, 2022, s. 6-8). Även inom skolpolitiken uttrycks förslag mot ökad granskning med ett antal förslag riktade mot Skolinspektionen vilka går ut på att bredda Skolinspektionens granskningsuppdrag samt för att myndigheten ska göra fler granskningar. I ett av förslagen uttrycks också att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att följa upp skolors kvalitet baserade på objektiva kriterier (Tidöavtalet, 2022, s. 53).

4.3.1 Fortsätter den inslagna vägen?

Finns det då tecken som tyder på en utveckling bort från den inslagna reformlinjen och vad har vi lärt oss av historien? Och vad kan vi eller borde vi förvänta oss av den framtida reformeringen? Tidigare i denna rapport så har jag pekat på förändringen av utrednings- och remissväsendet och förvaltningens roll som experter där utredningsinstitutionen tycks ha förändrats. Statskontoret har också framhållit denna förändring men också pekat generellt på att beslutsunderlagen i det offentliga beslutsfattandet har försämrats. Man lyfter också fram konsekvenserna historiskt av detta. Statskontoret har pekat på, i en av sina rapporter (2019), att det visat sig att ett stort antal av de reformer som genomförts i Sverige har fått oförutsedda konsekvenser (Statskontoret 2019). Dessa konsekvenser har varit negativa för förvaltningen. En av förklaringarna är att man i beslutsfattandet utgått från undermåliga beslutsunderlag (Statskontoret 2019, s. 53). En slutsats som dras är att en del av de negativa konsekvenserna av reformerna hade kunnat förutse ifall beslutsunderlagen hade varit bättre och besluten föregåtts av mer heltäckande analyser av konsekvenserna (Statskontoret 2019, s. 53). De analyser som förelegat har haft ett allt för smalt perspektiv och bland annat fokuserat på reformernas administrativa konsekvenser för företag och näringsliv och inte alltid lever upp till kraven på konsekvensutredningar (Statskontoret 2019, s. 54). I forskningen, även om den är begränsad, har det uppmärksammat att beslutsfattandet riskerar att ske på allt sämre underlag och där lyfts både praktiska begränsningar såväl som rollmässiga fram som orsaker till detta (Sundström 2020).

Även om det gjorts försök med att bryta mot tidigare reformer, genom bland annat Tillitsdelegationen (2016–2020), så har de övergripande reformidéerna legat kvar samt i viss mån också förstärkts. Idag finns några, om än få, tecken på detta kommer att brytas. Vi ser också hur en ökande politisk polarisering samt popularitet för högerpopulistiska och auktoritära idéer allt mer vinner terräng. I dessa rörelser har en bärande idé varit att begränsa de offentliga förvaltningarna med argument som att de är för kostsamma, ineffektiva och drivna av en (vänster/liberal/identitetspolitisk) agenda. Detta har också fått konsekvenser för synen på förvaltningens anställda som av vissa betecknas som aktivister också de drivna av en politisk agenda.

5. Avslutande diskussion

Som lyftes fram inledningsvis i denna rapport har de senaste åren inte kännetecknats av några omfattande explicita förvaltningspolitiska reformer. Dock har det skett en rad mindre reformer vilka sammantaget kan innebära rätt stora förändringar och konsekvenser för förvaltningens organisering, arbetssätt och för de som arbetar i förvaltningen. Det har också lyfts en kritik mot reformerna med utgångspunkt i att regeringen tycks sakna en övergripande analys för förvaltningspolitiken vilken ska vägleda de förändringarna man beslutar om. Nu tycks förändringarna snarare vara ett resultat av tillfälliga opinionsvindar än vad remissinstanser och utredare kommer fram till (Lund 2024). Risken med denna utveckling är att vi försämrar beslutsfattande rörande allmänna angelägenheter, försämrar kopplingen mellan folkviljan och utförandet av densamma vilket kommer urholka tilliten till det demokratiska systemet.

5.1 Konsekvenserna av förvaltningens reformering

Om vi vänder oss mot de större förvaltningspolitiska reformerna som genomförts i Sverige under 1980 och 1990-talen, har de inneburit stora förändringar av hur förvaltningen organiseras och arbetar. Förändringarna har utmanat förvaltningens roll i demokratin och ställt vissa förvaltningspolitiska värden framför andra. Ett annat resultat av reformerna är att myndigheterna mer och mer kommit att identifiera sig själva som organisationer, vilka som helst, snarare än förvaltningsmyndigheter med ett specifikt uppdrag i staten och det demokratiska samhället.

Detta med att myndigheterna idag ser sig mer som formella organisationer och mer lika företag har fått konsekvenser för myndigheternas regelefterlevnad. Det sker mer av en "dokumentstyrning" med utgångspunkt i mål- och visionsdokument samt strategier, handlingsplaner samt överenskommelser snarare än styrning med utgångspunkt i författning vilket har liknats vid en upp- och nervänd regelhierarki (Hall 2015; Sannerholm 2020, s 97). Sannerholm menar att detta är en av orsakerna till de senare årens "affärer" och "skandaler" (Sannerholm 2020).

Reformerna har också fått konsekvenser för hur kommittéväsendet fungerar. Även om forskningen om kommittéväsendet är begränsad, vilket kan tyckas märkligt med tanke på vilken central del den är av den svenska förvaltningsmodellen, så vet vi en del om dess utveckling över tid. Bland annat pekar forskningen på att utredningarna får allt mindre tid till sitt förfogande och mer avgränsade uppdrag. Regeringen tycks också använda kommittéväsendet som ett sidospår till myndigheterna där man hanterar frågor som hade kunnat utföras av en myndighet. Forskningen pekar också på förändringar avseende remissvaren som myndigheterna lämnar. Sammantaget visar forskningen att myndigheterna tystnat i den meningen att man inte på samma sätt som tidigare lyfter fram de synpunkter man har på aktuella reformer. Det gäller inte bara till regeringen utan också uppåt i de egna organisationerna (Sannerholm 2020; Hall 2015). Denna utveckling är problematisk då den riskerar att försämra det beslutsunderlag som regeringen har till sitt förfogande något som får konsekvenser för de reformer som genomförts.

5.2 En förändrad tjänstemannaroll och ett brutet förvaltningskontrakt?

Reformförändringarna har också påverkat tjänstemannarollen på olika sätt. Dels handlar det om relationen mellan politiken och förvaltningen, dels handlar det om förvaltningstjänstemännens roll i demokratin. Dessa förändringar har utvecklat en tjänstemannaroll där värden så som opartiskhet, saklighet, och rättssäkerhet samt ansvarstagande och integritet kommit att utmanas av värden så som även målrationalitet, individualitet och (ekonomisk) effektivitet. Just effektivitetsvärdet har varit ett genomgående förvaltningspolitiskt värde som återkommit i reformeringen av den offentliga förvaltningen under de senaste decennierna och det ser inte heller ut som att det är en avtagande trend. I synnerhet inte om vi ser till de förslag som ligger i Tidöavtalet. Detta är problematiskt i den meningen att det blir ett ensidigt fokus på ett värde och ställer de andra värdena i bakgrunden på ett sätt som blir bekymmersamt på flera sätt. Bland annat genom att ekonomi och ekonomisk rationalitet ställs framför medborgarnas rätt till offentliga verksamhet som levererar kollektiva nyttigheter av god kvalitet.

Sammantaget ser vi en nutida utveckling där man från regeringens sida regelmässigt bryter förvaltningskontraktet genom att 1) inte inhämta kunskap från förvaltningen i samma utsträckning som tidigare, 2) i ökad utsträckning ignorerar förvaltningens synpunkter, och 3) tenderar att misskreditera förvaltningen. Detta är problematiskt på flera sätt, framförallt när det kommer till konsekvenser för demokratin.



Flera är de forskare som lyfter fram att demokratin står hotad och att delar av detta hot kommer från reformeringen av den offentliga förvaltningen och att det skapat en allt tystare förvaltning.

5.3 Förvaltningens roll och hotet mot demokratin

Flera är de forskare som lyfter fram att demokratin står hotad och att delar av detta hot kommer från reformeringen av den offentliga förvaltningen och att det skapat en allt tystare förvaltning. Samtidigt kan förvaltningen utgöra den motvikt mot de politiska förändringarna som går mot allt mer av populism, kortsiktiga optionsvinster och minskad respekt för de demokratiska institutionerna och beslutsprocesserna. I den samtida, internationella, forskning poängteras att förvaltningen kan utgöra motvikt till denna förändring vilken hotar det demokratiska systemet. Detta genom att värna tjänstemännens självständighet och möjlighet att upprätthålla centrala värden om opartiskhet, rättssäkerhet och saklighet samt integritet. I denna forskning betonas också att tjänstemännen bör utbildas i vad det innebär att jobba i den offentliga förvaltningen och deras särskilda ansvar i att upprätthålla centrala demokrativärden. Som förslag pekas det ut att möjligheterna för tjänstemännen att upprätthålla sin integritet bör stärkas, där bland annat minskat politisk detaljstyrning lyfts fram som en åtgärd samt att rekryteringsarbetet av offentliga tjänstemän bör stärkas (Bauer m.fl. 2021; Yesilkagit m.fl. 2022).

Det finns orosmoln rörande den offentliga förvaltningens roll och möjligheter att utföra sin uppgift som demokratins väktare och säkerställa en relevant implementering av politiskt fattade beslut. Dock är vi inte ensamma i Sverige om att bevittna denna utveckling, den finns i flera av de västerländska demokratierna. Men dessa frågor har mer och mer börjat att lyftas och förslag på hur vi bör agera för att stärka förvaltningen och därmed demokratin finns. I Sverige är fortfarande medborgarnas förtroende för förvaltningen högt och relationerna mellan den politiska ledningen lika så. Dock är dessa relationer under press och kan tämligen snabbt urholkas ifall relationerna försämras. Det innebär att demokrativärdena inte får försvagas i relation till ekonomivärdena vilket riskerar förvaltningens förmåga att agera som demokratins väktare. Det behöver också utvecklas en större idépluralism och öppenhet för alternativa och verksamhetsanpassade sätt att styra grundade i olika värden.

Referenslista

Amnå, E. (2010), "Speaking Truth to Power"? Statsvetarna och kommittéväsendet", i Jerneck, M. och Badersten, B. (red), Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid, Statsvetenskaplig tidskrift, 112 (5), s. 552-567

Bauer, M., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., Becker, S. (2021). Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press.

Berglöf, E., Settergren, O. & Sundström, G. (2024). *På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:5. Regeringskansliet.

Bringselius, L. (2015). Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM, debattartikel i Dagens Nyheter. 20 juni.

Bull, T. (2013 [1999]), "Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige", i Bull, T., *Fundamental fragment. Ett konstitutionellt lapptäck*, Uppsala: Iustus. Ursprungligen i Marcusson, L. (red), *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Iustus: Uppsala

Dahlström, C., Lundberg, E. & Pronin, K. (2019). Det statliga kommittéväsendets förändring 1990-2016. SNS Analys.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood. Cliffs: Prentice-Hall.

Ehn, P. (2020). "Statstjänstemannen – quo vadis", i Ehn, P. och Sundström, G. (red), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret, Stockholm.

Ehn, P. & Sundström, G., red. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.

Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*, Stockholm: Liber.

Haus, M. & Heinelt, H. (2005). *Conceptual framework for the PLUS project. Working paper from the Participation Leadership and Urban Sustainability (PLUS)*. Darmstadt: Darmstadt University of Technology.

Head, B. W. och Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), s. 711-739

Heckscher, S. (2008). "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre", i Heckscher S. och Eka A. (red), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Uppsala: Iustus.

Hermansson, J. (2002). *Politik på upplysningens grund - om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*, Stockholm: Liber.

Hysing, E. & Olsson, J. (2012). Tjänstemän i politiken. Lund: Studentlitteratur.

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

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) (2019). *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, B. och Sundström, G. (2023). "Underlag saknas för olycklig sammanslagning", Publikt. Debattartikel. 27 september.

Lidén, G. & J. Nyhlén (2022). *Local migration Policy- Governance Structures and Policy Output in Swedish Municipalities*. Cham: Palgrave Macmillan.

Lund, S. (2024). Statsvetarprofessor: "Regeringen bryr sig föga om utredningar". Arbetsvärlden. 3 december.

Lundberg, E. (2015). *Det postkorporativa deltagandet. Intresseorganisationerna i den nationella politiken i "Låt fler forma framtiden! Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning - Delaktighet och jämlikt inflytande, SOU 2015:96*. Stockholm: Wolter Kluvers.

Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlsson Bokförlag

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

Niemann, C. (2016). *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen?* Stockholm: Statskontoret.

Nyhlén, J. (2011). *Styrideal och konflikt: Om friskoleetablering i tre norrländska kommuner*. Sundsvall: Mittuniversitetet.

Olausson, P.M. & J. Nyhlén (2017). *Organization and Decision-Making in Enforced Networks: The River Groups in Northern Sweden*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 25 (4), s. 313-325

Peterson, O. (2021). *Den offentliga makten*. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, B (2023). *Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet*, i C. Dahlström, red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.

Sannerholm, R. (2020). *Rättsstaten Sverige – skandaler, kriser, politik*. Stockholm: Timbro

SFS (1949:105). *Tryckfrihetsförordning*

SFS (1991:1469). *Yttrandefrihetsgrundlag*.

ST (2021). ”Tyst stat – om den hotade öppenheten i statlig förvaltning”, Fackförbundet ST, rapport, Stockholm.

Statskontoret (2019). Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. Dnr: 2019/6-5.

Steen, A. & Nitzelius, A. (2024). Vad vill regeringen med förvaltningspolitiken? Altinget, debattartikel, 28 Juni.

Sundström, G. (2019). Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Nordisk Administrativ Tidskrift, 1, s. 57-72.

Sundström, G. (2022). Brutet förvaltningskontrakt. Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning. Lund: Studentlitteratur.

Sundström, G. (2024). ”Vill du bli av med ansvar, Erik Slottner?” i Altinget, 20 mars

Sundström, G. (2024). ”Styrbar, lagbunden och sannfärdig – statsförvaltningen”, i Möller, T., red., En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år. Medströms bokförlag, s. 211-242. Sundström, G. (2024). Tidöpartierna kör över tjänstemännen”, *Arbetsvärlden*, debattartikel. 10 juni.

Tidöavtalet- Överenskommelse för Sverige. (2022).

Weber, M. (1983). Ekonomi och Samhälle. Förståendesociologins grunder. Sociologiska begrepp. Lund: Palmkrons Förlag.

Widmalm, S. (2016). After NPM, curb your enthusiasm for the PrincipalAgent Theory, i Statsvetenskaplig tidskrift, 118(1).

Wikforss, Å. (2020). Alternativa fakta: Om kunskapen och dess fiender. Stockholm: Fri Tanke Förlag.

Wockelberg, H. (2003). Den svenska förvaltningsmodellen: Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket. Uppsala: Uppsala universitet.

Yesilkagi, K., Bauer, M., Peters B. G., Pierre, J. (2022). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*. 84 (3), 414-425.

Om TCO

TCO är en partipolitiskt fristående centralorganisation som samlar 12 fackförbund med över 1,2 miljoner medlemmar. Vår uppgift är att påverka politiken och samhällsutvecklingen för goda villkor i arbetslivet. TCO-förbundens medlemmar är både välutbildade och professionella yrkesutövare. De jobbar i landets privata tjänste- och industriföretag, kommuner, regioner, kyrka, statliga myndigheter och i den ideella sektorn. Bland yrkesgrupperna finns allt från ingenjörer och journalister till poliser, ekonomer och sjuksköterskor. Över 60 procent av medlemmarna är kvinnor.

Vill du veta mer? Gå in på www.tco.se



Tjänstemännens centralorganisation
Linnégatan 14, 114 94 Stockholm
Tel 08-782 91 00, tco.se

