

Nordiske Organisasjons- Studier



4 – 2010

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen

Haldor Byrkjeflot, Universitetet i Bergen

Per Læg Reid, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)

Peter Kjær, Copenhagen Business School,

København (Danmark)

Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,

Oslo (Norge)

Runolfur Smari Steinthorsson,

Islands universitet (Island)

Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgaten 5

N-5015 BERGEN

Norge

Tel: +47 55 58 94 97

Fax: +47 55 58 97 11

E-post: nos.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet

Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo

Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet

Ingmar Björkman, Hanken

Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm

Morten Egeberg, Universitetet i Oslo

Lars Engwall, Uppsala universitet

Päivi Eriksson, University of Kuopio

Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København

Harald Grimen, Universitetet i Oslo

Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet

Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola

Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen

Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg

Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo

Jan Löwstedt, Mälardalens högskola

Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen

Stefan Olafsson, Islands universitet

Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner: NOK 728,- pr. år

Private: NOK 416,- pr. år

Heftepris: NOK 186,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Postboks 6050, Postterminalen 5892 BERGEN, Norway

Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01

E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2010

Sats: Laboremus Oslo AS

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Är det något särskilt med offentlig sektor?** 3
Elisabeth Sundin och Malin Tillmar
- Vår historia rullas upp: pjäs i sex akter** 8
Anna Cregård och Björn Rombach
- Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor** 30
Louise Bringselius
- Företagisering på Försäkringskassan:
Om ett försök att skapa en ny gemensam organisationsidentitet** 52
Karin Svedberg Helgesson och Philippe Jolly
- Bestäm, betala och undvik kostnaden – den kommunala
finansieringsprincipen** 74
Patrik Zapata och Stellan Malmer
- Statligt företagsägande och privatisering i Sverige** 94
Karl Gratzer, Mikael Lönnborg och Mikael Olsson

Är det något särskilt med offentlig sektor?



Is there something special about the public sector?

ELISABETH SUNDIN OCH MALIN TILLMAR

Det här numret av NOS har som tema den offentliga sektorn, dess organisationer och dess förändring. Det finns flera motiv bakom ett sådant tema. Ett tydligt och aktuellt är att »tracket« om den offentliga sektorn lockade flest bidrag vid fekis-konferensen (Föreningen för svenska företagsekonomer) år 2009. Det är alltså något som intresserar och som det bedrivs forskning om.

Den offentliga sektorn som empirisk grund för företagsekonomers forskning är dock inget nytt, vilket framgår av den närmast följande artikeln. Inte heller i den internationella organisationslitteraturen är det något nytt att låta den offentliga sektorns organisationer vara det empiriska underlaget och grunden för de teoretiska slutsatserna och generaliseringarna – ibland utan att detta förhållande problematiseras. Det är dock, i det sammanhanget, motiverat att erinra om att den offentliga sektorn inte definieras och avgränsas på samma sätt överallt. Sätten att beskriva och kategorisera olikheterna är många. I vår egen forskning har vi ofta använt oss av Esping-Andersens (1996) indelning av olika typer av välfärdsstater framförallt utifrån hur omsorgsansvaret för barn och gamla hanteras och fördelas. Esping-Andersen har dock inte fått stå oemotsagd och andra alternativa indelningar har lanserats (Lewis, 2002). De nordiska länderna utgör i Esping-Andersens indelning en egen kategori, den skandinaviska välfärdsregimen, vilket kan vara både en fördel och en nackdel vid komparationer mellan de olika länderna.

Den offentliga sektorn står som samlingsnamn för mycket skilda verksamheter och organisationer. I alla de nordiska länderna förekommer inom det offentliga olika huvudmän. I den svenska kontexten brukar staten skiljas från landstingen och kommunerna. Dessa tre har inom sig delsektorer och organisationer av olika slag. Vad alla som är offentliga har gemensamt är att

de ytterst är politiskt, dvs. demokratiskt, styrda och därmed också finansierade via skatter eller politiskt bestämda avgifter. Eller är det inte så (längre)? Christensen, Laegreid, Roness och Røvik (2005) diskuterar i sin bok »Organisationsteori för offentlig sektor« hur andelen organisationer som otvetydigt kan klassificeras som offentliga eller privata minskar över tid. Det är inte bara huvudmannskapet, som är det som oftast används som kriterium i den allmänna debatten, som är relevant utan också finansieringen och hur verksamheten utövas. Därtill är det motiverat att också lägga till regleringen av aktuella verksamheter. Kan verksamheter betecknas som privata om de styrs av politiskt fasställda regler? Christensen et al. (2005) illustrerar i en figur hur antalet organisationer som är privat ägda, privat finansierade och verkande genom privata utförare är litet liksom de som är offentligt ägda, offentligt reglerade, offentligt finansierade och med offentliga som exekutiva. Den stora merparten är en blandning av offentligt eller privat i någon och några dimensioner. Om också kund- leverantörsrelationer beaktas är blandning av offentligt och privat ännu tydligare. Kanske har hybridorganisationer (se Nordiske Organisasjonstudier nummer 3 år 2010) blivit regeln och det renodlade undantaget, en iakttagelse som återgavs också i den norska maktutredningens slutrapport redan för många år sedan genom uttrycket »Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon« (Hernes 1978).

Den offentliga sektorn har alltid befunnit sig i förändring – under de senaste hundra åren framförallt genom en stor expansion, med alla mått mätt. Det offentliga har genom välfärdsstatens framväxt ökat sina åtaganden, ökat antalet anställda och ökat sina utgifter likaväl som sina inkomster. Begreppet välfärdsstaten leder delvis tankarna fel eftersom det framförallt är kommunerna och landstingen som genom sina organisationer utövar de verksamheter som framförallt åsyftas genom beteckningen välfärdsstaten. Gränserna mellan olika offentliga huvudmän och också inom varje kategori har ändrats ett flertal gånger. Som exempel kan nämnas kommunindelningsreformer, som i allmänhet inneburit att antalet kommuner minskat, eller förflyttningen av ansvaret för skolan från staten till kommunerna eller av ansvaret för gamla sjuka från landstingen till kommunerna. Dessa förändringar har motiverats av ekonomiska skäl, av effektivitetsskäl eller av demokratiska skäl. Problem i dessa dimensioner brukar finnas med i beskrivningar av den offentliga sektorns problem så som de framställts de senaste 30 åren.

Det stora intresse som nu riktas mot den offentliga sektorn från forskningens sida förklaras i hög utsträckning av de stora förändringar som skett i praktiken – eller kanske snarare som har planerats och initierats i praktiken. Vad som verkligen skett är ett av forskningens stora intressen. Detta intresse finns hos flera discipliner exempelvis hos många statsvetare. Vad som utmärker den forskning som bedrivs och bedrivits av företagsekonomer är det organisatoriska perspektivet och den organisationsteoretiska terminologin.

Begrepp som »översättning« och »resande idéer« (Czarniawska & Sevón, 1996) är exempel på sådana.

Senare decenniernas förändringar sägs ofta vara influerade av New Public Management (NPM), en modell för den offentliga sektorns omvandling. Den oftast citerade forskaren är Christopher Hood (1991) som beskriver NPM:s bärande principer. Ett av NPM:s karaktäristika är att dess syfte i grunden är att omvandla den offentliga sektorn så att den blir mera företagslik. Inga delar är undantagna. Sektorn *är* sina organisationer. De skall ändra både sina interna sätt att arbeta, sina relationer och ibland även sina gränser. Med andra ord är både intra-, och interorganisatoriska perspektiv relevanta. Eftersom sektorn är så diversifierad i många avseenden, och antalet möjliga organisationer så stort, så innebär det att de nödvändiga »översättningarna« kan tänkas vara mycket varierande. Detta torde vara den viktigaste orsaken till det stora intresset från forskare. Många företagsekonomer, och många andra samhällsvetare, är mycket intresserade av samhället och vill både beskriva, förstå och analysera. De relevanta frågeställningarna är många även om en begränsning görs till ett organisatoriskt perspektiv.

I vårt val av artiklar till det här specialnumret har vi eftersträvat att visa spännvidden mellan de ansatser som har organisationsperspektiv och offentlig sektor som gemensamma teman. Den politiska och allmänna debatten rör framförallt »vård, skola och omsorg«. De verksamhetsområdena intresserar forskare i många discipliner särskilt de som kan ses som delar av professionsutbildningar dvs. pedagoger som beforskar skolan eller forskare inom socialt arbete som beforskar äldreomsorgen. Men alla verksamhetsområdena har också intresserat forskare med en organisationsteoretisk referensram. I det här numret låter vi det breda fältet senare representeras av fem svenska bidrag, huvudsakligen från den företagsekonomiska disciplinen. I den artikel som skrivits av Louise Bringselius sker förändringarna inom den offentliga sektorn genom att ett antal organisatoriska gränser förändras och nya organisationer skapas. I artikeln görs en jämförelse mellan fusioner med olika huvudmän. En av frågorna gäller i vilken bemärkelse de fusionerade organisationerna verkligen är nya och hur krav på förändring hanteras av skilda aktörer och aktörsgupper. Motstånd finns bland de erfarenheter som redovisas. Motstånd finns också med i Karin Svedberg Helgessons och Phillippe Jollys studie av genomförda förändringar i en offentlig organisation, Försäkringskassan, och vilka identitetskonstruktioner som utvecklas. Identitet är ett begrepp som inte sällan används i studier som behandlar den offentliga sektorns omvandling.

En något annorlunda ansats, som bidrar till att visa företagsekonomiämnets bredd, anläggs av Patrik Zapata och Stellan Malmer i deras artikel som behandlar styrning i relationen mellan staten och kommunerna. Pengar är ett kraftfullt styrinstrument och en av frågorna rör just pengarnas roll. Att kom-

muner framstår som dynamiska organisationerna på den »organisatoriska marknaden« illustreras av Zapatas och Malmers skildring.

Tidskriftsnumret inleds med en artikel av ett något annorlunda slag. Där beskriver och reflekterar Anna Cregård och Björn Rombach kring hur den offentliga sektorn som studieobjekt i den företagsekonomiska disciplinen förändrats över tiden. För trots att vi skrivit att det organisatoriska perspektivet inbegripit också den offentliga sektorn så sågs (och ses) den privata sektorn som det primära forsknings- och undervisningsområdet. Den offentliga sektorn tycks förbli »den fula systemen« som Barbara Czarniawska uttryckte det i en artikel redan år 1985. Hur gick det då till att den offentliga sektorns organisationer etablerade sig som fullgoda studie- och meriteringsobjekt? Det temat behandlar Cregård och Rombach.

Tidskriftsnumret avslutas också med en artikel av något annorlunda slag. Där erinras vi med hjälp av Karl Gratzner, Mikael Lönnborg och Mikael Olsson om att den offentliga sektorn har ändrats också tidigare, att de sektoriella förändringarna varit dramatiska, att dagens sanningar kan ha varit gårdagens frågor – och att dagens frågor kan bli framtidens sanningar. Den är också en god illustration till att kunskaper om den offentliga sektorn och dess organisationer är nödvändiga för att förstå samhället och samhällsliga förändringar, liksom för att förstå de privata organisationernas agerande och utveckling.

REFERENSER

- Czarniawska, B. (1985) «The Ugly Sister – On Relationship between the Private and Public Sectors in Sweden». *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2 (2): 83–103.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). «Travel of Ideas». In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare states in transition. National adaptations in global economics*. London: Sage.
- Christensen, T., P. Lægred, P. G. Roness & K. A. Røvik (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber: Malmö.
- Hernes, G. (red.) (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?» *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Lewis, J. (2002). «Gender and welfare state change» *European Societies* 4, 331–357.

FÖRFATTARPRESANTATIONER

Elisabeth Sundin, fil.dr., är professor i företagsekonomi och en av forskningsledarna vid Helix Vinn Excellence Centre, Linköpings universitet. Hon ingår också i ledningsgruppen för OSIS-projektet, Organisering av samhälls-entreprenörskap i Sverige. Sundins forskning har rört, och rör, intra- och interorganisatoriska relationer och förändringar, under senare år med utgångspunkt från den offentliga sektorn. Genusdimensioner finns ofta med i hennes arbeten liksom entreprenörskapets olika uttrycksformer.

Avdelningen för företagsekonomi
– Department of Management and Engineering
Helix VINN Excellence Centre
581 83 Linköping, Sverige
Tel: +46 (0) 13 281583
Helix : www.liu.se/helix

Malin Tillmar är docent i företagsekonomi vid Linköpings Universitet och verksam som forskare vid HELIX Vinn Excellence Centre samt ingår i ledningen för forskargruppen OSIS, Organisering av Samhälleliga initiativ i Sverige. Hennes forskningsintressen rör entreprenörskap, småföretagande, inter-organisatoriska relationer samt nya organisationsformer och nya sätt att organisera.

Avdelningen för företagsekonomi
– Department of Management and Engineering
Helix VINN Excellence Centre
581 83 Linköping, Sverige
Tel: +46 (0) 13 281588
Helix : www.liu.se/helix



Vår historia rullas upp: pjäs i sex akter

Entracing our history: a play in six acts

ANNA CREGÅRD OCH BJÖRN ROMBACH

Nyckelord: företagsekonomisk forskning, offentlig sektor, historieskrivning, premodern tid, modern tid, postmodern tid, Beckett

Keywords: business administration research, public sector, historical writing, pre-modern period, modern period, post-modern period, Beckett

Den följande artikeln avviker i formen från det normala i just denna tidskrift. Men släpp tanken på formen för ett ögonblick och fortsatt läsa. Historien är värd att berättas.

AKT 1: UPPGIFTERNA FÖRDELAS PER E-POST

En väg på landet. En större byggnad. Morgon.

ES till RS och BR: Hej pojkar! I november har fekis sin andra konferens. Då i Stockholm. På den har MT och jag ansvaret för en workshop som handlar om offentlig sektor. Både forskningsbidrag och inlägg om undervisning är välkomna. Vi skulle gärna vilja att ni, eller någon eller några från era miljöer deltar. Om ni inte skickar något bidrag skulle vi ändå uppskatta om ni kom och gav era synpunkter till andra. Vad säger ni?

RS till ES: Räkna med inlägg från oss. Vårt nuvarande projekt är inte klart tills dess, men nästa år ...

ES till RS och BR: Vad bra – höll vi på att skriva – för då hoppas vi att ni har tid och lust att spela en viktig roll som inledare. Temat är »Bör vi särskilt syssla med offentlig sektor?«.

BR till ES: Gärna! Vi ser fram emot detta.

BR till RS: Inte behöver vi samordna oss. Jag kör först och du fyller på eller kör din grej efteråt. Eller?

RS (via iPhone) till BR: Visst så gö ...

AKT 2: EN SPANING ÅTERGES

På Handelshögskolan i Stockholm. Långt senare. Förmiddag.

BR: Hej alla. Jag tänkte använda min inledning till att berätta om en spaning. Sådana som i Sveriges Radio leds av Ingvar Storm i P1 och sänds i repris lördag förmiddagar. Det är för övrigt där Jonas Hallberg håller till numera. Min spaning får ni se som en inbjudan till ett samtal. Riktigt säker på att det är på detta viset är jag inte.

Svaret på frågan om vi som företagsekonomer särskilt bör syssla med offentlig sektor kan sökas på olika håll. Ett kriterium skulle kunna vara att vi på något fruktbart sätt skiljer oss från övriga företagsekonomer. Och ett sätt att hitta det svaret skulle kunna vara att se bakåt.

När jag själv började forska om den svenska offentliga sektorn under 1970-talets allra sista år och ända fram till säg... början av 1990-talet var skillnaden stor mellan oss företagsekonomer som studerade det offentliga och de andra företagsekonomerna. De företagsekonomiska studierna av offentlig sektor hade en rad särdrag som vi odlade och gjorde affär av. Hur särdragen uppstod är en annan fråga. Men mitt svar skulle lyfta fram de ledande aktörernas inställning till forskningsuppgiften.

Från sent 1970-tal till tidigt 1990-tal

Under hela den första perioden av företagsekonomisk forskning om offentlig sektor som jag själv kan överblicka kännetecknades denna av kritiskt granskande. Det föreföll självklart att det var vad vi ville och skulle hålla på med. Problemen var inte särskilt stora även om vargvarnande var påtagligt populärt framförallt i Göteborg.

De problem som fanns i den offentliga sektor vi studerade eller väntades komma dit ansåg vi inte att det var vår uppgift att lösa. De företagsekonomer som forskade och forskat om näringslivet var problemlösare. Vi hade höjt oss över detta. Våra studier skapade eller lyfte fram problem som pockade på att lösas av praktiken. Ur ett problemlösningssperspektiv arbetade vi med att förvärra situationen. Men här fanns undantag bland annat vid Stockholms universitet.

Vi ansåg inte heller att det var vår uppgift att beskriva den offentliga sektorn. Företagsekonomer som studerade den privata sektorn hade ofta beskrivande ambitioner. Vi uppehöll oss en del vid skillnaden mellan organisationer i sektorerna men lämnade beskrivandet i övrigt till statsvetarna. Bland svenska statsvetare fanns många som ansåg att just en beskrivning av det offentliga landskapet var forskningens huvuduppgift och ägnade sig åt detta.

En ytterligare skillnad mot företagsekonomiska studier av annat än den offentliga sektorn var att vi ofta studerade misslyckanden. Till dels var det en följd av det kritiska granskandet. Mycket av det man granskar och beskriver noga visar sig fungera mindre väl. Men en orsak var också att få av oss valde

»success stories« på det sätt som våra företagsekonomiska kollegor gjorde när de studerade företag. Ändå var de som studerade det offentliga normalt mycket positiva till att mycket var just offentligt.

Det var också en frånvaro av måsten när det gällde metodval bland de företagsekonomer som studerade offentlig sektor under denna period. Tvärtom valdes metoden ofta i opposition mot vad vi såg att våra kollegor på företagssidan gjorde. Att avvika från vad vi trodde var huvudfåran blev viktigare än att variera våra egna ansatser.

Slutligen vill jag från perioden lyfta fram att de allra flesta av oss stod märkbart fria från den praktik vi studerade. Praktiken betalade inte för forskningen och var påtagligt ointresserad av resultaten. Detta gjorde att vi skrek allt högre och blev kanske just därför allt oftare inbjudna som föreläsare i offentlig sektor. Känslan vi fick när vi var ute var att vi bidrog till underhållningen snarare än till kunskapsspridningen. Men vi fortsatte eftersom artistriet för många av oss var bra betalt och väl så kul.

Vårt att notera är också att det inte alls var självklart att betrakta oss som studerade offentlig sektor som riktiga företagsekonomer. Vår forskning stötte studenterna normalt inte på i en civilekonomexamen. Företagsekonomins kärna var läran om företaget. När det offentliga togs upp i utbildningen gällde det normalt juridikens institutioner samt politiska regleringar av marknaderna och arbetsrätten. I företagsvärlden ansågs inte studenterna behöva kunskap om hur den offentliga sektorns organisationer fungerar.

Och utvecklingen sedan dess

Nu är den bilden jag ser vid min spaning en annan. Vi som studerar den offentliga sektorns organisationer och dess relationer över sektorsgränserna har blivit påtagligt lika dem som studerar företagen. I olika avseenden och av olika skäl.

Sedan flera år kramar den offentliga sektorn forskning och allt det forskningslika. Staten är nästan alltför intresserad av studier som kan rättfärdiga den förda politiken och påvisa prestationer eller brist på prestationer. Kommuner och regioner är på väg åt samma håll. Bland argumenten för större satsningar eller kritiserade nedläggningar måste det numera finnas vetenskapliga studier. Varje större förändring anses så märkvärdig att den bör studeras av forskare. Det offentliga konsumerar mängder av forskning om den offentliga sektorn. Politiken ropar efter belägg, de egentliga beslutsfattarna efter underlag och i verksamheterna vill man se evidens och ännu mer av evidens för att rätt basera det man gör.

Staten har blivit till en viktig köpare av samhällsvetenskaplig forskning om det offentliga. Och då inte främst via forskningsråden. Många kommuner återfinns också bland beställarna av forskning om den egna sektorn och inte heller här främst via något forskningsråd. De beställer den forskning de behö-

ver. Ofta är uppdragen relativt små och resultaten förutsägbara. Utrymme för spännande metodval eller nyskapande referensramar finns inte.

De ledande forskarna har också successivt blivit en del av sektorn. Visst står några fortfarande fria, men då snarast isolerade. Vi andra knatar flodfåran fram och ingen kan kalla det vi gör för kritisk granskning.

Inte självklart onödig

Att forskningen om offentlig sektor enligt min spaning blivit mer lik forskningen om företag, gör att vi numera har samma problem. Även forskningen om offentlig sektor har blivit nyttig. Men man kan fråga sig vad som är nyttan med det då? Behövs det verkligen så mycket av denna välvilliga hjälpsamma typ av samhällsvetenskap? Borde inte pengarna användas för att bygga fler cykelbanor istället?

Det vi numera i stor utsträckning gör är att vi förklarar saker vi ser. Vi sorterar och etiketterar. Och vi informerar ledningen om vad basen i deras organisationer gör och tänker. Men ökar vi verkligen kunskapen om det samhälle vi lever i?

Och svaret på frågan som inledde min spaning – bör vi syssla särskilt med offentlig sektor – är både nej och ja. För nej talar att vårt bidrag till det företagsekonomiska teoribygget inte på ett märkbart sätt längre gynnas av att vi studerar den offentliga sektorn. Och för ja talar att sektorn är en så stor del av ekonomin och det organisatoriska landskapet att det vore bra dumt att välja bort den även om den skillnad valet gör är högst begränsad.

AKT 3: AC LÄGGER IN EN PROTEST

Samma plats. Senare.

AC: Kul med en spaning, men nog var den lite konstig? Visst, jag köper den till en del. Men så enkel kan vi väl ändå inte göra historieskrivningen. Och verkar det inte dumt att säga att den offentliga sektorn satsar för mycket pengar på vår forskning? Mer pengar hade varit bättre – har vi inte nog med cykelbanor? Ska det här publiceras borde vi ha något mer än vad du kommer ihåg av ditt 80-tal. Tyvärr kan jag inte bidra, eftersom mitt 80-tal mest innehöll otroligt stora axelvaddar och permanentat hår. Vi borde söka fler som har minne av det här.

BR: Permanentat hår hade jag i början på 70-talet... Men visst. Vi kan fråga fler personer som varit viktiga för forskningen om offentlig sektor, vi får välja ut några, och så finns det en del skrivet.

AC: Vi kör på bägge förslagen. En koll i litteraturen skadar inte. Och sedan en intervjurunda. Vi börjar med dem som varit aktiva och i någon mening ledande under hela perioden. Och försöker täcka in landet. Låt se ... I Göteborg får det bli Sten Jönsson. Vem annars? Och sedan Nils Brunsson i Stockholm och Rolf Lundin i Umeå.

BR: Vettigt. Och Lars Engwall kan nog Uppsala även om han själv forskat mycket om annat. Och så Elisabeth Sundin i Linköping. Och i Stockholm måste vi få med IKE. Vi hör med Ernst Jonsson först och håller Roland Almqvist som reserv.

AC: Men Lund då? Vi kan väl fråga Barbara Czarniawska. Hon var ändå där några år innan hon kom till Göteborg. Sedan får det räcka.

AKT 4: ETT PERSONGALLERI INTRODUCERAS

En annan plats. Förmiddag. Våren 2010 – svalt med begynnande grönska.

AC: Hej, det är jag som är Anna. Vad bra att vi kunde träffas här allihop. Välkomna.

RL: Tack, tack – det här var trevligt. Det är ett bra gäng ni har samlat. Är det karameller i den där gröna skålen?

AC: Ja visst. Ät på. Som vi tidigare berättat för er så skriver vi företagsekonomins historia, och då den delen som inriktat sig på offentlig sektor.

LE: Ja, forskningens utveckling är ett intressant område – men jag vet inte om jag har så mycket att bidra med när det gäller just offentlig sektor. Det har aldrig varit naturligt för mig att tänka i sektorer, utan det har mest handlat om olika frågor, och sedan har empirin hämtats till exempel från tidningsföretag. Men jag kan berätta en del om hur forskningen generellt utvecklats.

RA: För min del så kan jag forskningen om offentlig sektor, men jag har inte det perspektiv som Ernst Jonsson skulle haft.

NB: Men är inte detta en rätt korkad indelning, den här i forskning om antingen offentlig eller privat sektor. Jag tror att det mest handlar om slump var man hämtar sin empiri. Till exempel i Göteborg, där har man god kontakt med staden för att staden har en hög intellektuell nivå och man var intresserad. Och det är en stor organisation, och då blir det naturligt också att man har avsättning för sin personal dit, som sedan släpper in forskarna och skapar intresse. Den här frågan: »Bör vi särskilt forska om offentlig sektor« borde istället heta »Bör vi sluta forska om offentlig sektor?«.

AC: Ja, det är också en intressant fråga. Men i det här sammanhanget vill jag att ni berättar hur forskningen utvecklats, och försöka rikta in berättelserna på den delen som handlat om offentlig sektor. Börja från början.

BC: Jag berättar min historia senare, för jag antar att ni menar utvecklingen i Sverige? Sten kan väl börja.

SJ: Javisst. Den offentliga sektorn kom in ganska sent i forskningen. Företagsekonomien startade 1909 i Stockholm och 1923 i Göteborg. Då var ämnet handelsteknik, och det betyder bokföring och liknande. I Göteborg fick Sandor Asztély hand om bokföringsmaskiner och han jobbade intensivt med det – det var viktigt då – och han fastnade en gång med slipsen i en av maskinerna. Den fick klippas av.

BR: Jag kommer att tänka på den där amerikanska restaurangen som ville

ha lunchen avslappnad och inte tillät slipsar. Gäster som ändå hade en fick den avklippt. I Phoenix tror jag den låg – eller var det en kedja? Efter ett tag blev själva grejen att klä sig i slips och få den avklippt. Visst har jag fått den historien av RL ... Eller? Nåväl åter till Sten.

SJ: Sandor blev sedan professor i redovisning och finansiering. Det typiska är att företagsekonomin var mycket teknik i början, och främst tog den fart i och med taylorismen. Och företagen var aktiva, till exempel Asea, SKF och Volvo, för kostnadsterminologi, standardkontoplan och så vidare. Handelshögskolorna var inriktade på undervisning och de tidigaste professorerna var aktiva med att utveckla praktiken. De gjorde ett enormt jobb. I början fanns inte ens läroböcker. Man använde sig av stencilerade kompendier och anteckningar. Det var en annan tid.

LE: Inspiration hämtades från den tyska skolan i starten, liksom Englands nationalekonomi. Under 30-talet fick vi inspiration från USA där det fanns massmarknader som växte fram, och sådant som reklam och distributions-system. Och visst var »scientific management« stort, det var det.

BR: Jo det tyska inflytandet var stort. Handelshögskolans bibliotek ...

AC: I Stockholm!

BR: ... hade förr sina samlingar uppställda och numrerade i inköpsordning. Då kunde man gå längs hyllorna och se mängder av tidiga tyska titlar och så någon gång växlade språket till engelska. Det var väl kriget. Och att professorerna inte längre var tyskspråkiga. Eller?

SJ: Det fanns under den här perioden en hel del viktiga personer. Till exempel Oskar Sillén, professor nummer två, ägnade sig åt externredovisning och bildade FAR. Där var han ordförande länge – han var mycket central. Och så har vi Albert ter Vehn. Han arbetade bland annat med standardkontoplaner för kostnadsredovisning och skrev kommentarer till Mekanförbundet – den mekaniska verkstadsindustrin var stor.

AC: Till ter Vehns minne delas det fortfarande ut pris för bästa uppsats på Handels – i Göteborg ... Men så mycket mer om honom vet nog inte studenterna. Och till Oskar Silléns minne delas pris för bästa avhandling ut.

NB: Den delen av företagsekonomin som inriktade sig på den offentliga sektorn, handlade från början mycket om Nils Västnäs som skrev om redovisning i offentlig sektor. I Göteborg var också Walter Goldberg stark och han var intresserad av redovisning i kommuner. Ulf af Trolle studerade staten också, och Thomas Thorburn vid Handelshögskolan i Stockholm studerade transporter och sjukvård. Det är viktigt att se att många av de tidiga, ledande professorerna också sysslade med offentlig sektor. Men det var inte något särskilt med det, utan något som man gjorde för att man försökte lösa någon fråga eller var intresserad av något speciellt problem.

RL: Ja, och då var transporter intressant. Företagsekonomin skulle också vara kvantitativ – när väl forskningen kom igång. Och så var det ganska länge.

Och så fanns det en vurm för att försöka utveckla beslutsfattandet, gärna stora och svåra beslut.

LE: Ja, men företagsekonomi blev multidisciplinär också i den vevan. Man fick inspiration från sociologi, statsvetenskap och så vidare och det har blivit organisationsteoriens bas.

ES: Nu har vi kommit in på 70-talet. Och det var en intressant period för forskningen om både de offentliga och privata sektorerna. Det börjar på allvar ta fart.

RA: Ja, jag lyssnar med spänning – det är en intressant historia som ni berättar. Privat kontra offentligt är intressant – det behöver inte alls vara en dum uppdelning. I alla fall fungerar den som start för en diskussion. Och sammanblandningen mellan det offentliga och det privata – och överföringen av tankar och idéer. För mig är det lätt att se hur det privata modeller sköljer över det offentliga – på gott och ont. Men det finns även åt det andra hållet.

BC: Ja, det är något som ibland glöms bort. På 70-talet var det en stor ära att få arbeta inom offentlig sektor, och stora industridirektörer gick till offentlig sektor för att jobba inom den. Det hade troligen att göra med studentrevolutionen 1968, och man gjorde en hel del omorganisationer i privat sektor.

RL: Jag kommer tydligt ihåg hur det var i början på 70-talet. Jag kom tillbaka till Sverige 1973, och då var stämningen dålig på Handelshögskolan i Göteborg. Alla slokade med öronen och tyckte att det var kris: »snart har vi inga studenter alls« sa man. Jag gjorde en studie av det, och alla hade sin egen uppfattning om hur krisen egentligen såg ut, men man var överens om att det var kris. Men när jag jämförde siffrorna, deras uppfattningar med hur studenttillströmningen såg ut, så var det ingen kris. Det var en lätt uppgång i studentantalet. Det var märkligt att se hur många gissningar som fanns och att alla var fel. Då skrev jag en liten uppsats kring det här med kris, om att det är socialt konstruerat. Och jag och Sten, vi pratade mycket om det här med kris, och vad det är för någonting. Just känslan av kris, och att det skulle studeras. Så då hittade vi ett ställe där man sa att man hade kris: Göteborgs kommun. Det blev starten på ett livaktigt samarbete. Vi gjorde en massa intervjuer, och det var annorlunda. Vi fick en massa historier, och det var lätt att få access. Och hela vägen tillbaka till Handelshögskolan pratade vi om vad vi hade sett. Särskilt livliga var alltid diskussionerna vid trafikljusen strax utanför Handelshögskolan.

SJ: Ja, vi studerade kommuner i kris och vi sökte pengar ifrån Byggforskningsrådet. Vi ville veta hur det egentligen funkade och hur det egentligen låg till. Det blev många studier och många personer blev involverade. Vi utvecklade intervjutekniken och använde oss av fallstudier. Vi studerade budgetprocessen på det här annorlunda viset 1976 – det blev vi kända på i Europa. Vi

stälde till exempel konstiga frågor för att överraska, eller ställde frågor parvis utan att ge utrymme för politiserade utsvävningar, och efter en stund var de så utmattade att de bara svarade.

RL: Vi hade fria händer eftersom professorerna hade så mycket att göra. Det var många som arbetade med den offentliga sektorns problem och frågor under den här perioden. Det blev en stor grupp doktorander. Alla studier som gjordes där vi visade att det inte fungerade som alla trodde, gjorde att vi fick komma till Kommunförbundet och på konferenser och så vidare. Och Nils och Sten skrev *Beslut och handling*.

BR: Byggforskningsrådet var en viktig finansiär även på 80-talet när jag började. Det känns så här efteråt som om det var lättare att få externfinansiering då.

NB: På den tiden var det inte så noga med publicering. Och vi började systematisera tankarna kring det här med privat och offentligt. Vad blev intressant om man såg det offentliga som organisationer? Och så kom *Politik och administration* ut, och det var 1981.

ES: Studierna hade då blivit annorlunda mot den tidigaste företagsekonomi. Det blev många fler. Fler metoder, fler ämnen, fler forskare, fler inriktningar på Handelshögskolorna och många fler problem som undersöktes. Och fler institutioner. Det har inneburit att vi blivit mera tillgängliga för andra, både studenter och för empirin, men också att det blivit mera spritt.

LE: Ja, det är sant. Först var alla positivistiska och man kunde behandla data på en massa bra sätt, men vi var inte nöjda för att det fattades något. Då kom det mjuka data och hermeneutiken och det kvalitativa methodsynsättet. Tidigare fanns en rad restriktioner i datainsamlingen och nu blev man mer regellös. Det var så tilltalande, men sedan visade det sig att det var mycket svårare, och många doktorander råkade illa ut. Det fick bli en tillnyktring.

ES: Det är tveksamt om det blivit det. I dagens forskning finns alltför mycket metodologisk slapphet, och det är alltför mycket av »det var respondentens perspektiv« utan att kontrollera vad som stämmer och inte. Men det är inte sämre när det gäller forskningen om offentlig sektor – snarare tvärtom.

AC: Vänta lite här nu. Hur har det varit med inspirationen? Vilka personer eller institutioner har varit viktiga under 70-talet?

SJ: Ja, vi hade en hel del internationella kontakter. Till exempel intresserade sig Henry Mintzberg för studierna vi gjorde, det var runt 1975. Första submission om budgetprocessen i Göteborg reviewade Aaron Wildavsky och han skrev Publish! över hela artikeln. Statsvetarna var inte riktigt med på tåget.

LE: Vi hade en inspirationsförskjutning från nationalekonomi till det som sedan blev organisationsteori. Från 70-talet och framåt blev det mer europeisk inspiration på grund av att man började organisera sig bättre, till exempel *Advanced Studies in Management* i Bryssel, konferenser, intressanta och

smarta människor i Europa, till exempel Michel Foucault, Anthony Giddens och så vidare. Det har tillkommit en massa samtidigt som klassikerna lever kvar. Och det är lite paradoxalt: man måste skriva artiklar i tidskrifter, men det är böckerna som lever vidare.

SJ: Och 1980 kom Barbara hit och vi hade ett fint utbyte.

ES: Och artikeln *The Ugly Sister* kom ut. Sen började en period som blev betydande för forskningen om offentlig sektor. Det var fullt att vara offentlig: företagen ville inte visa att de behövde hjälp eller stöd från offentlig sektor, utan allt skulle vara företag.

BC: Vi fick new public management under 80-talet och det berodde på flera saker. För det första att vi i Sverige alltid följer moden. För det andra var det generationsskifte och för det tredje fanns det en stark idé om att hämta allting från privat sektor. Det fanns en konstig syn på det kommunala. Ett exempel är en kommun jag studerade under sent 80-tal och rekryteringsprocessen för den tjänst som var ansvarig för all ekonomi och alla finanser. Istället för att han fick den som hade tjänsten, så gav man den till en 20 år yngre man som kom direkt från Handelshögskolan och hade specialiserat sig på finans. Det var rent skattretande. Den gamle chefen fick bli underchef, och blev bitter och hamnade innan pensionering i en intern konsultgrupp. Den som blev chef visste inget om offentlig sektor. Det är typiskt för tiden – att man inte tog vara på kunskap. Man rekryterade från privat sektor istället, och en del av dessa lärde sig, andra låtsades att de redan kunde och det blev inte bra och en tredje grupp slutade.

NB: Ett viktigt bidrag till forskningen om offentlig sektor är den bokserie som fanns på Doxa. Där samlades folk som höll på med detta i Sverige och det var verkligen livaktigt.

ES: Senare har vi hela Nerenius och Santérus serie om kommuner som var viktig och gav mycket. New public management har ökat synligheten och intresset hos folk och det är bra. Det finns mycket skrivet om new public management.

RA: Men det som är skrivet på svenska är inte så omfattande. Däremot är fenomenet omfattande, och visst har NPM ökat intresset för stat och kommun.

SJ: Och i början på 90-talet utlystes pengar av staten som skulle gå till forskning om offentlig sektor, och de gick till CEFOS och SCORE. Det skulle verka för den offentliga sektorns förnyelse. Det blev en del stridigheter i Göteborg kring hur det skulle se ut och organiseras. Och så hakade Lund på med KEFU, och KFi bildades i Göteborg. Och Förvaltningshögskolan fick nytt liv, vilket inte var okej från statsvetarhåll.

RA: Och IKE hade startats 1987 ...

RL: Ja, precis. Den offentliga sektorn skulle rationaliseras och effektiviteten öka. De kommunala studierna var intressanta och viktiga, och man intresserade sig även för staten och landstingen. Standardisering och reglering.

Metodologiskt blev fallstudien nästan det normala. Och det blev intressant med studier kring organisationskultur. Det blev ett visst brott, att se organisationer som kulturer. 90-talet var också intensivt och innehöll mycket.

SJ: Barbara har bidragit på metodsidan då hon studerat offentliga organisationer, men det har inte varit politik och demokrati. Hennes utveckling av de narrativa metoderna gav företagsekonomerna ett nytt sätt att betrakta organisationer.

RA: Men vart tar egentligen förmågan att skriva på svenska vägen? Böcker på svenska borde vara mer meriterande än de är idag – för de är viktiga. Vår tredje uppgift glöms i de sammanhangen bort. Det på svenska försvinner – trots att det finns så fantastiskt mycket forskning. Det är en enorm volymökning. Kanske är vi bättre på att publicera på svenska när det gäller offentlig sektor – men det blir allt mindre där också.

LE: Ja, publiceringen har ökat rejält och det har blivit annorlunda och bättre. Fast allt som görs behöver man inte göra vågen för. Det är en styrka att vi har kopplingen till empirin, men man utsätter sig förstås för kritik. Och relationen till empirin har förändrats. Vid den kvantitativa perioden hade vi inte så mycket fältarbete och nu kan vi syssla med det som finns inuti. Men vi kan se en viss återgång till det kvantitativa – det har med publiceringen i artiklar att göra. Kvantitativa metoder passar bra i artikelformatet – det gör inte de kvalitativa.

BC: Företagsekonomi generellt har alltid varit sen med att hämta inspiration. Det är inget fel i det, men vi väntar tills alla andra har hämtat inspirationen och sedan gör vi det också. Ta till exempel det här med narratives. Där var vi sist: först sociologerna, psykologerna och sedan ... tar vi det.

NB: Frågan är om det är organisationsstudier många av de studier som görs nu. Vi hämtar teorier från ämnen som inte har organisationsbegreppet istället för att vidareutveckla på våra egna teorier. Som med beslut – ingen är intresserad av det fast det är så centralt – inte bara inom offentlig sektor förstås.

BC: Det finns en tendens inom företagsekonomi att forska på samma saker om och om igen. Till exempel beslut. Forskning är inte nyheter, den ska vara mer beständig än så. Nu finns det inte så mycket att säga om ämnet, och särskilt inte inom ledarskap och management, där är det nog värst. Där har man inte sagt något nytt de senaste tusen åren. Tyvärr verkar det inte heller finnas några nya program eller löften eller nya, stora idéer. Fortfarande har vi dödande och svält, men nu finns inga storartade idéer.

ES: Något annat som det inte finns utrymme för, trots ökad forskning och fler i ämnet, är texter om de stora sambanden, om synteserna.

BR: Allt var bättre förr. Och framförallt så var de gamla professorerna fantastiska. Och så berömmar ni varandra. I-alla-fall så här när ni möts kring ett bord. Men utöver det?

LE: Nej, allt var inte bättre förr. Inte alls. Företagsekonomi har professionaliserats och kompetensen blivit större. När jag var student fanns knappt några lärare och inga läroböcker. Man måste ha lite perspektiv här. Vi har förändrats, men det har empirin också. Det gäller för samhällsvetenskapen över huvud taget – det finns en stor dynamik i systemet. Tänk bara på hur mycket fokus som ägnas åt nätverk och organisatoriska fält. Det är annat än det som studerades i starten. Och vi vet en massa om den offentliga sektorns organisationer.

NB: Ja, sjukvård är och har en del varit intresserade av, men nu är det en breddning. Offentlig sektor förändras ju också. NGO:er är intressanta. Organisationer i samhället, och relationer är viktiga. Kanske är det ett för stort intresse. Lite mer av organisering utanför organisationer och mellan organisationer. Alltså sådant som staten skött mycket av fast nu sker en globalisering – då blir det något annat. Sådant håller SCORE på med, och den offentliga sektorn och dess funktioner är intressant, men som en följd av intresset för organisatoriska omgivningar.

RL: Nja ... Det är projektforskning som är grejen, den har också en tydlig publik. Projekt och temporära organisationer är som en farsot i offentlig sektor, men också andra sektorer. Och då forskar man om det. Och det är bra. Det finns annat som görs men som ingen lyssnar på. Kritisk teori har blivit på det viset. Ingen lyssnar för det är för komplicerat. Det kanske skulle kunna undvikas med en annan retorik, för det där med retorik är viktigt.

BC: Det företagsekonomiska ämnet har alltid varit introvert, men tidigare var det mer fokus på empirin. STS har varit viktigt för vårt ämne. Att studera tekniska saker är bra, och de studeras igen. Ett tag var entreprenörskap viktigt – alla skolor skulle ha det. Och ett tag skulle alla öststater läras kapitalism och nu har vi Kina som är viktigt och intressant. Många lär sig prata mandarin, för det är där vi måste vara intresserade. Det är ett spännande fält. Men offentlig sektor kanske inte alls är intressant längre. På EGOS 2011 har vi svårt att propagera för tre track för offentlig sektor, de andra tycker att det räcker med ett.

AC: Men är inte de offentliga organisationerna intresserade av mer forskning om dem? För i så fall borde de väl, med forskningspengar och annat, se till att efterfråga forskning om den offentliga sektorn?

BC: Kontakten med de offentliga organisationerna är delvis förlorad. De har tagit kontakt med managementkonsulterna istället för med oss. Organisationerna behöver inte oss – men vi behöver dem. Vi behöver praktiken – vem behöver oss? Vi kanske inte behövs alls. Det är ett autopoetiskt system. Till exempel brukar Sten fråga mig om hur många jag gjort till professorer. Och varje gång svarar jag att det viktiga är hur många doktorer som arbetar inom praktiken – för det är där de behövs. Men det uppfattas inte så, och ...

SJ: Nja ... Det behövs allt en del professorer också.

BC: ... färdiga doktorer klamrar sig fast utan lön och stabilitet, och tycker ändå det är värt det och de som börjar arbeta inom praktiken ser det som ett nederlag och praktiken undrar varför de har doktorerat i företagsekonomi – det var väl onödigt. Och näringslivets chefer är rädda för oss. Men kan det vara bättre att vara här på en skör tråd? Vi måste hålla kvar kopplingen till praktiken, annars blir det löjligt.

AC: Men om ingen läser det vi skriver, utom möjligtvis vi själva lite över-siktigt, och vi inte är efterfrågade – vad gör vi då här?

NB: Hm ... Om jag idag skulle ta ställning till om jag skulle börja forska, så skulle jag vara tveksam. Gör vi någon nytta idag? Det är en fråga, men det är också en fråga om det är värt det.

ES: Nyttan som vi kan göra har att göra med vad som är vårt område. Och vi kan göra nytta – för vi kan organisationer. Och då är det viktigt att offentlig sektor är med, som är så stor och som har så intressanta karakteristika. Ibland kanske man också ska fundera på vad som är så särskilt med offentlig sektor, för det kanske inte är privat sektor som man ska jämföra emot. Snarare handlar det ofta om små och stora organisationer. Det privata och det offentliga är svårt att skilja åt. I Linköping så säger man att SAAB är det största privata företaget. Jo, men det är ju faktiskt inte så hemskt privat, ur ett teoretiskt perspektiv.

AC: Okej, Lars är positivt inställd i grunden, men ni nämner också flera orosmoln. Hur ser ni på framtiden?

RA: Det skulle behövas fler unga människor som är intresserade av att arbeta i och med den offentliga sektorn. Vi har äntligen hittat en doktorand som är intresserad av våra frågor – men det har tagit tid. Var ska man hitta alla intresserade unga? De kommer att behövas. Och den offentliga sektorn kommer fortsatt att vara ett viktigt och intressant fält.

RL: Jag saknar det att leva med frågor, istället för med svar. För det blir inte alls lika kritiskt problematiserat när man hela tiden ska producera svar på frågor som ingen ställt. Det är en fabrik av uppsatser och publikationer – och då försvinner den vetenskapliga diskussionen. Alla dessa artiklar ...

RA: Ja, kraven på publiceringar i en viss form är kontraproduktivt. Det finns en massa andra bra sätt att återkoppla forskningsresultat och nå intresserade. Artiklarna ... Ja, jag försöker att hänga med i de tidskrifterna som jag anser ligger mig närmast. Men det finns en mängd andra, som antagligen också skulle vara mycket intressanta. Vi blir mer lika naturvetenskapen, och det är inte säkert att det är så lyckat.

NB: Och vi blir okritiska, och det fria intellektuella sökandet avtar. Teoriutvecklingen är mer internationell, vilket är bra, men det är inte idéerna som räknas utan publiceringarna. Antalet publiceringar alltså. Albert Danielsson sa att det inte är så vanligt att man får en idé, de kommer sällan, men om man får en så ska man skriva om den.

ES: Det som Nils tar upp om den okritiska hållningen är allvarligt. Vi är alla dåliga på det här – och inte är det bättre med forskningen om privat sektor. Det är ännu sämre där. Det måste förbättras.

NB: Tidigare behövde forskare inte anpassa sig. Nu är det utvärderingar och dylikt som gäller och inget förtroende för vad vi gör. De vill ha koll. Och då blir det antologier. Inget fel i det, men det är ju ingen som läser dem.

RA: Nu är det tufft att få forskningsanslag. Men det är samtidigt bättre i Sverige än i många andra länder eftersom vi har många anslagsgivare. Det är också grundmurat att forskningen är fri. Kontrollen i forskningsråden – då är det peers som granskar, och det blir mer frihet av det. Men sen finns alltid styrning. Och det är många som klagat på att det tar lång tid att göra ansökningar och sedan bedöma ansökningar. Man är alltid fast i ansökningsförfarandet.

BR: Där får vi nog bryta. Dags för lunch! Går vi inte nu får vi aldrig ett bord för nio.

AKT 5: ETT FÖRSÖK ATT LÄSA SIG TILL SVARET

I ett större bibliotek med skinnsoffor. En okänd berättare. Sen eftermiddag.

Mycket finns inte skrivet om det vi här vill berätta om. Utvecklingen av den företagsekonomiska forskningen om den offentliga sektorn har inte dokumenterats. Om företagsekonomins historia i allmänhet finns mer – om än inte mycket.

Ändå finns sådant som är väl skrivet och väl tänkt. Ett exempel är Oskar Silléns samlade uppsatser och föredrag mellan 1928 och 1943 som utkom 1943. Ett annat gott exempel är *Företagsekonomins rötter* som Lars Engwall redigerat (1980). Citatet nedan kommer från baksidestexten:

För 75 år sedan [räknat från 1980] väcktes vid Lunds universitet ett förslag att anslå 500 kronor för att anordna kurser i bokföring. I ett yttrande avstyrkte då en juristprofessor förslaget, eftersom han ansåg att ämnet inte skulle komma att behandlas vetenskapligt och att det inte heller kunde jämföras med något övningsämne. Några år senare, 1909, började trots detta verksamheten vid landets första handelshögskola, Handelshögskolan i Stockholm. Den fick en efterföljare i Göteborg 1923.

Där har vi startpunkten här hemma. Sedan kan historien rullas upp på olika sätt. I den populärvetenskapliga rapporten *Förhandla mer, räkna mindre* (Holmquist, Lundin och Sundin 1984) beskrivs företagsekonomins huvudämnen som sprungna dels ur förvaltningars och företags behov av kunskap och riktlinjer, dels ur föregångsforskarnas särskilda intressen. Även om diskussionen i boken främst rör företag, finns en del skrivet om intressanta feno-

men i offentlig förvaltning – till exempel politik och politiker – och här nämns också sektorernas allt tydligare sammanvävning.

Ofta berättas utifrån de ledande forskarna bakifrån och framåt. Så gjorde också de vi intervjuat ovan. Och så gör Sune Carlson i sin översikt *Tidigare svensk företagsekonomi* (Engwall 1980, sidorna 28–40). Men han konstaterar också att:

Jag har tyckt att det var naturligt att börja tillbaka i tiden och gradvis flytta mig framåt. Men det kanske bara är en reminiscens från skolans historieundervisning eller en påverkan av Tove Janssons Hur gick det sen? Möjligen skulle man lika bra ha kunnat börja från slutet och i stället frågat: Vad hände innan? Hade jag gjort det, så skulle det nog blivit en helt annan uppsats. (Carlson 1980, sidan 29)

I boken *Mercury meets Minerva* (2009) – även den av Lars Engwall – beskrivs det företagsekonomiska studiets utveckling. Engwall redogör i kapitel två för hur institutionerna växt fram, och där framgår att den offentliga sektorn tidigt var intresserad av det som senare kom att utvecklas till företagsekonomi – det var förresten privat sektor också. Stöd gavs till skolor – på lägre nivå än universitetsnivå – som skulle förbättra kunskaperna inom handel och kommers. Privata organisationer propagerade emellertid för andra kunskaper än vad främst kommuner och myndigheter av olika slag gjorde. Privat sektor satsade på handfasta och praktiska kunskaper som kalligrafi och korrespondens, medan den offentliga sektorns skolor mer inriktades på sådant som språk och bokföring. Förespråkare för de två inriktningarna hade svårt att se nyttan med varandras kunskaper, och i Engwalls noter (sidan 287) berättas om hur en stark anhängare av de privata skolorna kritiserade rektorn för en av de statligt stödda skolorna för hans rysliga handstil.

Det blir lätt många namn. Sune Carlson (1980) startar med Erik Walb, Oskar Sillén, Albert ter Vehn, Gerhard Thörnqvist, Ludvig Nannesson, Torsten Steyffert, Erik Forsberg, Tarras Sällfors, Robert Kristensson och någon till. Vandrar man denna väg fram blir det lätt en väl så tjock bok av det. Var person förtjänar en avhandling och exempelvis Oskar Sillén har fått en (Wallerstedt 1988). I boken *20 års samhällsforskning* (Statens råd för samhällsforskning, 1969) beskrivs företagsekonomi på 10 sidor, och också där trängs forskarna med varandra om utrymmet – och det blir inte mycket till var och en – inte ens när bara 20 år tas upp. Där ges emellertid några korta indikationer här och var på att några av forskarna studerat offentlig sektor, främst kommuner.

Lars Engwall har i boken *Föregångare inom företagsekonomi* (1995) samlat 20 porträtt av professorer i ett försök att spegla ämnets utveckling under 1900-talet. Även bland dessa föregångare engagerade man sig i den offentliga

sektorn. Redan hos Anders Berch (1711–1774) »de svenska ekonomiska vetenskapernas anfader« (Gunnarsson 1995, sidan 31) fanns ett intresse för »offentlig förvaltning« (sidan 41). Berch är för övrigt huvudperson (om än mest som typ) i *Den osynliga handen* av Sven-Eric Liedman (1986).

AC: Borde vi inte säga något här om hur det egentligen är med intresset för offentlig sektor? I en rapport från Civilekonomerna (2010) såg jag att ungefär 15 procent av civilekonomerna arbetar inom stat, landsting eller kommun, medan nästan dubbelt så många arbetar i ett utländskt företag.

BR: Visst. Men har vi inte läst mer som kan bidra till svaret någonstans?

AC: Tja ... Inte vad jag kommer på. Det finns mycket om utbildningshistoria och managementhistoria.

BR: Just det. Morgen Witzels nya lärobok *Management history* (2009) fick jag nyss. Och den där avhandlingen om tidig svensk ekonomiundervisning har jag någonstans (Gunnarsson 1988). Och så finns en del skrivet om handelshögskolornas historia, till exempel böckerna *Bland akademiska pionjärer och stordonatorer* (Gustafsson 2003), *Handelshögskolorna i Sverige* (Forsberg 1951) och *Handelshögskolan i Stockholm 1909–1984* (Handelshögskolan 1984). Bidraget är väl att det till var historia finns en förhistoria. Säkert finns det ännu mer av Engwall (exempelvis Sahlin-Andersson och Engwall 2002) och fascinerande, gamla verk och artiklar av företagsekonomins förebilder (exempelvis Carlson 1943), men jag tycker att vi ger oss för nu.

AKT 6: EN MONOLOG DÄR SÄCKEN KNYTS SAMMAN

En öde landsväg. Ett träd. Två forskare och ett plommonstopp. Sen kväll.

Nåväl ... Som slut borde vi jämföra början med mitten. Men helt enkelt är inte detta. Spaningen som inledde artikeln var en analys av högst begränsade data. Mitten var en intervjustudie och en kort genomgång av en del litteratur. Men låt oss inleda slutet med några observationer från samtalet med SJ, RL, LE, BC, NB, ES och RA.

Sedan företagsekonomisk forskning började intressera sig för offentlig sektor har den varit nyttig på olika sätt. Den har också expanderat något kolossalt, både vad gäller antalet forskande företagsekonomer och resurser som läggs på forskning. I början gjordes stora framsteg genom att den företagsekonomiska begreppsapparaten och framförallt effektivitetsbegreppet spreds till offentlig sektor. Teoriutvecklingen för att bättre förstå organisationerna i sektorn – både strukturer och processer – var också framgångsrik.

I dagsläget ser forskningen ut att brottas med förväntningar om att fortsatt bidra till effektivitetsförbättringar. Men program eller projekt med sådana intentioner är mindre vanliga idag. Istället görs mer grundforskning. Här bedrivs en hel del forskning kring frågor som till dels redan är besvarade. Därmed får sektorn inte lika snabb valuta för de stora resurser som läggs på forskning. Det ska dock sägas att detta inte är annorlunda eller om man så vill

bättre när det gäller den företagsekonomiska forskningen om någon annan sektor. I en artikel på Fekis hemsida (www.fekis.se) säger man så här om ämnet i stort:

Företagsekonomi i Sverige är i högsta grad »alive and kicking«. En fråga att ställa sig är dock om huruvida ämnet har mognat till ett starkt och väletablerat ämne eller om den experimentella nybyggarandan från ämnets ungdom alltjämt är rådande.

I den empiriska undersökningen förefaller åtminstone de vi samtalat med vara överens om att en förändring av ämnet skett. Och som brukligt har denna varit både till det bättre och till det sämre.

Premodern tid: 1910–1970-talet

Det förefaller rimligt att göra en indelning av utvecklingen i tre faser istället för inledningens två. Samtal och litteratur pekar på att historien började tidigare. Självklart finns det en fas även före den premoderna tiden.

Här nämns tidiga portalfigurer inom svensk företagsekonomisk forskning som Oskar Sillén och Albert ter Vehn. Men också en rad tidiga företagskonomer som intresserade sig för den offentliga sektorn som Nils Västhagen, Walter Goldberg, Ulf af Trolle, Thomas Thorburn och några till. Alla är de män.

Intressant är att den premoderna historieskrivningen görs personbunden på detta sätt. Visst nämns där begrepp som beskriver forskningens inriktning under denna tid. Exempelvis tas rationalisering, standardisering och beslut upp. Men av historieskrivningen förstår vi att om andra personer hade råkat knytas till det framväxande ämnet så hade detta troligtvis gett den tidiga utvecklingen en annan inriktning.

Metoderna under den premoderna perioden beskrivs bäst som kvantitativa. Särskilt nämns systemprogrammering. Men den starka utvecklingen mot att förbättra praktikens tekniker gjorde att frågan om vetenskaplig metod hamnade i bakgrunden. Viktiga empiriska områden var transporter, sjukvård och bokföring i kommunal verksamhet.

Forskningen är under perioden i försiktig tillväxt och ämnets multidisciplinära egenskaper tar form.

Modern tid: 1970–1990-talet

Personerna står i denna beskrivning inte lika mycket i förgrunden. De som nämns här är till stor del de som intervjuas. Särskilt Sten Jönsson och Rolf Lundin lyfts fram. Flera lyfter fram sig själva.

Om personerna blivit mindre viktiga så har det motsatta inträffat med begreppen. Forskningens inriktning beskrivs med hjälp av begrepp som

management, effektivitet, struktur, kris, administration, moden, institutioner, social konstruktion, marknader, NPM och kultur. Uppenbart är att fruktbara inlån av begrepp, teorier och metoder från näraliggande discipliner skett under perioden. Troligt är att detta underlättats av att studieobjektet varit den offentliga sektorn. Intervjuerna gällde företagsekonomisk forskning om den offentliga sektorn i allmänhet. Men man ser ändå en begynnande uppdelning i skolbildningar. Även metoderna blir viktigare och är nu till övervägande delen kvalitativa. De använda metoderna utvecklas och prövas under perioden.

När det gäller empiriska områden rycker kommunerna fram under denna period, kanske särskilt Göteborgs kommun. En hel del av studierna är kritiska till den offentliga sektorns organisering och olika mer avgränsade processer. Mycket av forskningen förefaller vara inriktad på att dels slå hål på myter, dels visa på missförhållanden.

Forskningen om offentlig sektor blir viktig för företagsekonomiämnets utveckling under perioden. Sverige blir ett intressant forskningsland. De statliga satsningarna på offentlig sektor uppmärksammas. Ett ökande intresse och gott om forskningsanslag finns för denna forskning.

Postmodern tid: 1990–2010-talet

Intervjupersonerna nämner inte lika många personer under denna fas. Hade namnen varit fler skulle många kvinnor kommit upp, vilket det i berättelserna annars varit skralt med – om man bortser från redogörelserna för Barbara Czarniawskas inflytande på företagsekonomin. Avsaknaden av personer i beskrivningen av denna period har att göra med att det då skulle bli hemskt många. Men säkert beror det också på hur denna studie gjorts.

Bland begreppen återfinns nu åter standardisering men då tillsammans med reglering som studieobjekt snarare än forskningsambitioner. Andra begrepp är entreprenörskap, berättelser, språk, projekt, system, nätverk, organisatoriska fält och STS. Det är tydligt att inte alla skulle ställa sig bakom samma beskrivning. I denna period finns flera olika bilder av vad som hänt.

Metoderna beskrivs av en del som slappa. Här tas bland annat skuggning, berättelserna och ANT som till del är metod upp. Man nämner, förutom typiskt kvalitativa metoder, att kvantitativa metoder är på frammarsch, vilket har att göra med att de passar i artiklar.

De empiriska områdena är fortfarande till stor del kommuner, men regionerna har tillkommit, vilket innebär att sjukvården lyfts fram även här. Andra empiriska områden är NGO:er, globala organisationer och relationer.

Under perioden blir det företagsekonomiska studiet av den offentliga sektorn mer introvert – alltså inriktad på det forskarna anser är problematiskt. Detta kan vara en omskrivning för att mer grundforskning görs. Huruvida intresset från praktiken ökar eller minskar råder det delade meningar om.

Men utan tvekan har forskningen om den offentliga sektorn blivit lik övrig företagsekonomi och samhällsvetenskap.

Det sker nu en massproduktion av studenter, forskning och artiklar vilket inneburit att mycket beforskas av många personer och att fler blir utbildade inom företagsekonomi – också med inriktning på offentlig sektor. Det som verkligen exploderat är utvärderingar och granskningar av forskningen. Samtidigt är det uppenbart att det råder brist på stora idéer eller synteser. En intressant fråga är om denna utveckling drivits fram av forskarsamhället eller av praktiken. Ett svar är att praktiken har släppt sitt ansvar som beställare och utvärderare av forskningen. Detta kan i sin tur bero på att de stora forskningsprojekten inte längre bidrar på ett sätt praktiken finner meningsfullt. Och då väljer praktiken att ignorera dessa och istället beställa precis den forskning man behöver just för tillfället.

Bör vi företagsekonomer särskilt syssla med offentlig sektor?

Frågan är om vi i jakten på ett bättre svar på frågan »Bör vi särskilt syssla med offentlig sektor?« endast blivit mer vältvättade om halsen. Skulle vi som slutsats argumentera för ett svar på frågan skulle det bli detsamma som efter den inledande spaningen – visst, varför inte? Valet av empiri ger trots allt ett mer värde. Här har vi inte kommit längre men blivit säkrare på vår sak. Väl så.

En fråga som följer på våra studier av tidsperioder som varit är hur vi tror att den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor kommer att te sig framöver. När nästa tidsperiod läggs till de tre kommer den då att beskrivas som mer fri, mer kritisk, mer empirinära, mer nyttig, mer aktionsorienterad, eller rentav mer ... olik? Alltså vara en återgång till ett bättre förr? Eller kommer forskningen om offentlig sektor helt att ha smält samman med det som nu är typisk företagsekonomisk forskning?

Vi är utvecklingsoptimister som inte tror på en återgång som bärande idé och inte heller på en total sammansmältning där allt till slut blir en jämnrå oföränderlig massa. Vi tror att de företagsekonomer som studerar den offentliga sektorn kommer att vilja förbli just företagsekonomer i gränslandet till sociologisk organisationsforskning, statsvetenskaplig förvaltningsforskning och forskning i offentlig förvaltning. Vi ser också framför oss forskare som kommer att dra nytta av de friheter till inlån av begrepp, teorier och metoder som valet att empiriskt studera den offentliga sektorn traditionellt gett. Och att de stolta över vad vi åstadkommit så långt fortsatt försöker vidareutveckla teori som gör att vi alla bättre kan förstå det som trots allt är allra svårast och allra viktigast att förstå ... organisationer. Vi hoppas också att fler av de företagsekonomer som forskar om offentlig sektor framöver vill göra det på ett sätt som bidrar till sektorns utveckling.

Och nu? Varthän ska vi gå härifrån? Vi har så långt på vår väg fått till en bättre historieskrivning. Och även om denna har visat sig vara intressant i sig

ser vi behovet att skriva historien än bättre. Vi har exempelvis inte diskuterat hur utländska studier av offentlig sektor påverkat svensk företagsekonomisk forskning, och vi har inte heller fördjupat oss i andra ämnens inflytande. Vi har också sett luckor i litteraturen på området. En ordentlig bok om det företagsekonomiska studiet av offentlig sektor de senaste 100 åren behövs. Eller kanske två – en sammanfattning av de teoretiska landvinningar som gjorts och en historisk metaberrättelse av hur detta gått till. Det skulle bidra till en starkare och en i högre utsträckning delad bas för att vidareutveckla kunskapen om den offentliga sektorns organisationer. Emellanåt kan det vara klokt att fråga sig var man står och inte bara vart man vill komma innan man rusar vidare (jämför Carroll 1993/1865, sidan 54 och framåt).

EN URSÄKT TILL INTERVJUPERSONERNA

Avslutningsvis måste vi be våra intervjupersoner om ursäkt. Vi har skrivit om deras intervjuvar (som vi antecknat och inte spelat in) från enskilda intervjuer till ett samtal i grupp. En del av det vi tillskriver dem har de aldrig sagt – åtminstone inte på detta vis. En del av våra formuleringar vill de säkert inte stå för. Vi hoppas att det vi skrivit stämmer med hur de avsåg att uppfattas. Men sagt på detta sätt eller i detta sammanhang var det inte. Säkert kommer de intervjuade också att i vår text se poänger de gjort som vi tillskrivit andra. Det är en effekt av att vi satt ihop intervjuutsagorna till ett samtal. I ett sådant blir upprepningar tjatiga. Vi ber om ursäkt för våra tilltag.

Personerna som medverkar är de vi inledningsvis räknade upp att vi avsåg att intervjua. Som framgått ställde Roland Almqvist välvilligt upp när Ernst Johnson inte hade möjlighet. Björn har självsvåldigt blandat sig i de samtal som Anna fört. Och enda orsaken var att vi ville få till en läsbar text. Har ni kommit fram till denna ursäkt har vi åtminstone fått er att läsa.

»Nu går vi« (Beckett 1957, sidan 115).

RIDÅ

REFERENSER

Böcker nämnda av de intervjuade har inte listats som referenser nedan. Den som behöver uppgifter för att hitta dessa kan kontakta oss på bjorn.rombach@spa.gu.se eller anna.cregard@spa.gu.se.

Beckett, Samuel (1957). *I väntan på Godot*. Stockholm: Bonniers.

Carlson, Sune (1943). Företagsekonomien som akademiskt läroämne. *Ekonomien*, jubileumsnummer december:110–125.

Carlson, Sune (1980). *Tidigare svensk företagsekonomi*. I: Lars Engwall (red.): *Företagsekonomins rötter*. Lund: Studentlitteratur.

Carroll, Lewis (1993, 1865/1871). *Alice i underlandet*. *Alice i spegellandet*. Stockholm: Klassikerförlaget.

- Civilekonomerna (2010). Rapport: Civilekonomer tre år efter examen. Stockholm: Eget förlag.
- Engwall, Lars (red.) (1980). *Företagsekonomin rötter*. Lund: Studentlitteratur.
- Engwall, Lars (red.) (1995). *Föregångare inom företagsekonomin*. Stockholm: SNS.
- Engwall, Lars (2009). Mercury meets Minerva. Business studies and higher education – the Swedish case. Stockholm: EFI.
- Forsberg, Bengt (red.) (1951). *Handelshögskolorna i Sverige*. Stockholm: Bengt Forsberg förlag.
- Gunnarsson, Elving (1988). *Från Hansa till Handelshögskola. Svensk ekonomiundervisning fram till 1909*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Gunnarsson, Elving (1995). Anders Berch – de svenska ekonomiska vetenskapernas anfader. I: Lars Engwall (red.): *Föregångare inom företagsekonomin*. Stockholm: SNS.
- Gustafsson, Karl Erik (red.) (2003). *Bland akademiska pionjärer och stordonatorer – en jubileumbok*. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Handelshögskolan i Stockholm (1984). *Handelshögskolan i Stockholm 1909–1984*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Holmquist, Carin, Rolf A Lundin och Elisabeth Sundin (1984) *Förhandla mer, räkna mindre*. Stockholm: Liber
- Liedman, Sven-Eric (1986). *Den osynliga handen. Anders Berch och ekonomiämnena vid 1700-talets svenska universitet*. Stockholm: Arbetarkultur.
- Sahlin-Andersson, Kerstin och Lars Engwall (red.) (2002). *The expansion of management knowledge*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Sillén, Oskar (1943). *Studier i svensk företagsekonomi. Uppsatser och föredrag 1928–1943*. Stockholm: Förlagsaktiebolaget Affärsökonomi.
- Statens råd för samhällsforskning (1969). 20 års samhällsforskning. Stockholm: Norstedt & Söners förlag.
- Wallerstedt, Eva (1988). *Oskar Sillén – professor och praktiker. Några drag i företagsekonomiämnets tidiga utveckling vid Handelshögskolan i Stockholm*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Witzel, Morgen (2009). *Management history*. London: Routledge.

SAMMANFATTNING

Bör den företagsekonomiska forskningen särskilt syssla med offentlig sektor? Den frågan kan besvaras på många sätt, och här söker vi svaret i företagsekonomin historia. Vi konstaterar att den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor i sin begynnelse såg annorlunda ut, både vad gäller problemställningar, angreppssätt och metoder, jämfört med annan företagsekonomisk forskning. Ofta var den kritisk. Det var lätt att motivera ett särskilt intresse för studiet av offentlig sektor, eftersom denna forskning producerade något annat eller rentav utöver det gängse.

Numera är den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor tämligen lik forskningen om företag. Därför skulle man kunna säga att det inte spelar någon roll om forskningen är inriktad på offentlig sektor, och detta talar för att vi inte särskilt bör syssla med offentlig sektor. Men samtidigt är den offentliga sektorn stor – och intressant – och därför bör vi nog ändå särskilt ägna oss även åt denna.

Artikeln ger en historieskrivning av den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor – som i huvudsak annars saknas. Vi kan konstatera att

även om vi nu vet mer, behövs mer forskning om den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor. Vi säger också något om framtiden med utgångspunkt i den dåtid vi skisserar.

Metoden vi använt oss av är intervjuer med välrenommerade forskare i Sverige som varit viktiga för den företagsekonomiska forskningen om offentlig sektor, samt litteratursökning. Vid presentationen har vi tagit hjälp av Beckett. Samuel Beckett.

ABSTRACT

Should business administration research especially focus on the public sector? This is a question that can be answered in many ways. In this article we look for an answer by giving a historical writing to business administration research on the public sector in Sweden.

We take starting point in the fact that research in the public sector field in the beginning was different, in its methods, approaches and even in questions and answers. It was often more critical compared to the rest of the field. It was easy to give a reason to the special interest in the public sector field, since this research gave different answers to different questions, and sometimes even accomplish something beyond the ordinary.

Nowadays the business administration research in the public sector field looks like research on private companies. Thus you could say that it does not matter if we have research that focuses on the public sector, and hence the answer to our question is that we nowadays should not engage our research especially on the public sector. But, the public sector is large and interesting, and that's why we nevertheless should focus on this field.

In our discussion we conclude that we now know a little bit more about the business administration research in the public sector field, at least about the history. But we need to know much more, to really understand our presence. And when it comes to the future we believe that it will bring continuing good research, and business administration researchers who proudly will engage in the public sector field.

Method used is interviews with well-reputed researchers in Sweden, who have been important to the business administration research on the public sector. We also search the literature for completing the historical writing. When presenting this, we use Beckett. Samuel Beckett.

FÖRFATTARPPRESENTATIONER

Anna Cregård, fil dr, är lektor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hon forskar främst om chef- och ledarskap i offentlig sektor, gärna sådant ledarskap som betraktas som svårt. Hon har tidigare skrivit om förvaltningschefers, kommundirektörers och enhetschefers ledarskap inom kommunala och landstingskommunala verksamheter (se till exempel »Att

styra sin chef« i Demokratisk och effektiv styrning 2007, »Det är svårt att dansa tango« i Kommunal ekonomi och politik med Rolf Solli 2008 och »Styrning genom kontakter«, KFi-rapport, också med Rolf Solli 2009). För tillfället forskar hon i ett projekt där ny kunskap om ledarskap söks genom att studera det i mindre vanliga sammanhang. Anna studerar här de klausurerade klostrens ledarskap. Hennes undervisningsområde är ledarskap och organisationsfrågor.

Anna Cregård
Förvaltningshögskolan
Box 712
Sprängkullsgatan 19, 3 trappor
405 30 Göteborg

Björn Rombach, är sedan 1995 professor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Han har publicerat en rad böcker om organisering, ekonomistyrning och ledning vilket också är hans undervisningsområde. I *Metaforernas tyranni* (med Östen Ohlsson 2006) presenteras instrument för att upptäcka metaforer och se bortom dem. *Tidens tecken* (med Anders Björnsson 2007) är ett bidrag till samtidens begreppshistoria. I *The Rise of Management-Speak* (med Patrik Zapata 2010) visas att ekonomernas framgång med att styra beslut och beslutsfattare beror på att de talar ett kraftfullare språk än andra – ekonomiskan. Nästa skrivprojekt är en bok om vådan av för mycket ledarskap.

Björn Rombach
Förvaltningshögskolan
Box 712
Sprängkullsgatan 19, 3 trappor
405 30 Göteborg



Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor

Resistance to change in public sector mergers

LOUISE BRINGSELIUS

Keywords/nyckelord: resistance/motstånd, mergers/fusioner, public management, public administration/statsförvaltning, organization/organisation

FÖRÄNDRING, FÖRÄNDRINGSMOTSTÅND OCH FUSIONER

Förändringsmotstånd har länge betraktats som ett problem som hindrar förändringsagenter från att uppnå sina mål. Olika orsaker till motståndet diskuteras, men ofta utifrån ett antagande om att förändringen i sig är rätt för verksamheten.

I privat sektor är detta antagande mindre kontroversiellt än vad det är i offentlig verksamhet. I företag har nämligen styrelse och ledning, genom stödet från aktieägarna, fullt mandat att bedöma vilka förändringar som verksamheten behöver genomgå för att uppnå sina strategiska mål. I offentlig verksamhet finns en tradition och etik som säger att fler parter ska involveras i denna diskussion (Nutt och Backoff 1993). Förändringsförsök måste vara förankrade hos en rad intressenter (ibid.) och flera av dessa kan se sig själva som representanter för samhällsmedborgarna, eller som demokratins väktare (Lundquist 1998). En förändring i offentlig verksamhet blir således legitim först när den har stöd från exempelvis fackliga organisationer, intresseorganisationer och brukare – eller när den blir nödvändig på grund av lagstiftning. Om denna legitimitet saknas, uppstår motstånd.

Motstånd från medarbetare kan i offentlig sektor betraktas som en skyldighet för den anställde. Det gäller i synnerhet när denne misstänker missförhållanden. Tjänstemannens meddelarfrihet, som innebär att man utan risk för straff kan lämna uppgifter till media och författare för publicering, betonas då. Parallellt med meddelarfriheten finns dessutom ett meddelarskydd, som innebär att myndigheternas tjänstemän inte har rätt att efterforska vem

som har lämnat dessa uppgifter till media. Meddelarfriheten och meddelarskyddet regleras i tryckfrihetsförordningen (1 kap.). Inom vård och omsorg gäller Lex Sarah (14 kap. 2§ socialtjänstlagen). Lex Sarah innebär att personer som arbetar med vård av äldre människor samt människor med funktionsnedsättning har en skyldighet att anmäla misstanke om missförhållanden i denna omsorg till socialnämnden. Trots detta viktiga stöd i grundlagen, är det vanligt att de medarbetare som opponerar sig, »gör motstånd«, efteråt utsätts för olika typer av sanktioner i verksamheten (Hedin, Månsson och Tikkanen 2008) och i organisationsforskningen omnämns motstånd generellt som problematiskt per definition. Detta gäller såväl forskningen om organisationsförändring, som forskningen om fusioner och förvärv (hädanefter betecknad fusionsforskningen). Även det sistnämnda området är ett stort forskningsområde internationellt. Till skillnad från organisationsförändringar i allmänhet, brukar man med fusioner och förvärv främst avse förändringar som tangerar organisationsgränser och så är även fallet i denna artikel. Fusioner är dessutom vanliga även inom organisationer. I kölvattnet efter en fusion brukar även omfattande organisationsförändringar ske i den nya verksamheten, varför de båda typerna av förändring tenderar att gå hand i hand. Kopplat till motstånd finns i fusionslitteraturen en omfattande forskning om ackultureringsstrategier. Ackulturering innebär »en positiv och gradvis« sammansmältning av två kulturer till en (Larsson 1990).

I fusionsforskningen finns endast ett fåtal studier som är inriktade på fusioner och förvärv i offentlig verksamhet. Fusioner och förvärv i privat sektor har primärt studerats och man har utgått från att slutsatser från denna kontext är generellt giltiga. Det kan tyckas särskilt anmärkningsvärt idag, när fusioner i offentlig verksamhet synes vanligare än någonsin. Efter flera år av intensiv nybildning av myndigheter har Sverige under sedan 2000-talets inledning kunnat bevittna en fusionsvåg på alla nivåer i den offentliga förvaltningen: inom kommuner, landsting och statsförvaltning. Dessa fusioner äger rum såväl inom som mellan verksamheter och en central målsättning är ofta effektivisering. Liksom privat sektor genomgår offentlig sektor på detta vis en ständig strukturomvandling, med fusioner som ett centralt inslag.

Denna artikel syftar till att förstå på vilka sätt motstånd och ackultureringsstrategier vid fusioner i offentlig sektor skiljer sig från fusioner i privat sektor (och därmed större delen av befintlig fusionsteori) – om det är så att det finns skillnader. Om det finns empiriska skillnader kan det också få teoretiska konsekvenser. Genom att utveckla propositioner hoppas jag kunna bilda underlag för fortsatt forskning på området. Artikeln baseras på två longitudinella fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning.

Framställningen är organiserad enligt följande. Inledningsvis diskuteras litteraturen kring förändringsmotstånd i offentlig sektor. Därefter redovisas

den metod som har tillämpats vid de empiriska studierna. Det empiriska materialet redovisas i sammandrag i ett avsnitt. I sektionen därpå diskuteras dessa observationer, samtidigt som de jämförs med iakttagelser och slutsatser från tidigare studier och fusionslitteraturen generellt. Fem propositioner utvecklas. Artikeln avslutas med slutsatser.

FÖRÄNDRINGSMOTSTÅND I OFFENTLIG SEKTOR

Idag baseras stora delar av den internationella organisationsforskningen på studier från privat sektor och utgångspunkten är att dessa slutsatser är giltiga också mer generellt. På denna punkt har den skandinaviska institutionalismen gjort ett viktigt bidrag till organisationsforskningen. Inom denna tradition har man till stor del studerat organisationsförändring i just offentlig sektor och man har uppmärksammat såväl gränserna mellan privat och offentlig sektor, som glidningarna mellan dessa sektorer, när element från privat och offentlig sektor blandas. Den skandinaviska institutionalismen är inte enhetlig, utan den innebär en blandning av en rad olika synsätt (Johansson 2009). Bland annat intresserar man sig för kultur och samverkan mellan samhällsnormer och organisationsnormer (Eriksson-Zetterquist 2009). Central är också betoningen av icke-rationella inslag vid organisationsförändring (ibid) och idéer om organisering (Johansson 2009). Czarniawska och Joerges (1996) talar exempelvis om organisationsförändring som en process där idéer om organisering översätts och förändras när de möter en lokal kontext och om hur dessa idéer sedan institutionaliseras. Inom den skandinaviska institutionalismen intresserar man sig mer för (ofta informella) processer än för formella strukturer.

Den skandinaviska institutionalismen innebar en brytning med synen på motstånd som ett patologiskt fenomen, ett synsätt som var vanligt inom socialpsykologin. Ett nytt synsätt har därefter gradvis vunnit mark inom såväl socialpsykologin som organisationsforskningen – ett synsätt där motståndet betraktas som mänskligt och som ett helt naturligt inslag i en förändringsprocess (se exempelvis Brown och Gaertner 2001). Den nya tolkningen av motståndet påverkade förändringsstrategin, som i allt högre grad kom att utformas som en sorts terapi (Bringselius 2010a). Bringselius (2010a) skiljer mellan fyra olika tolkningar av förändringsmotstånd, och kopplar dessa till olika förändringsstrategier. Två variabler används för att skilja mellan dessa tolkningar: dels kan förändringsmotståndet antas vara mer eller mindre grundat i känslor, och dels kan förändringsmotståndet antas vara mer eller mindre förändringsbart till sin natur. Distinktionen ger framför allt plats för ett synsätt där motstånd kan vara grundat i rationella överväganden, och förstås som åsikter eller övertygelser. (Rationella överväganden ska i detta sammanhang förstås som överväganden grundade primärt på förnuft, snarare än på känsla – en distinktion som går tillbaka till filosofin och bland annat filo-

sofen René Descartes. Ratio betyder förnuft på latin och rationalism betecknar en rad olika filosofiska inriktningar. Den teoretiska diskussionen kring rationalitet är omfattande, men eftersom den inte är avgörande för syftet här, kommer jag inte att fördjupa mig ytterligare i den.) Inom Labour Process Theory har man länge hävdad att motstånd, eller opposition, ska välkomnas som viktig feedback och att utgångspunkten bör vara att motståndet är legitimt (se exempelvis Jermier, Knights och Nord 1994). Detta hävdas även i vissa nyare artiklar om förändringsmotstånd i de breda internationella tidskrifterna inom organisationsteori (t ex Ford, Ford och D'Amelio 2008). Genom att lyfta fram de antaganden som präglar vår attityd till motståndet och våra strategier för att hantera det, snarare än de faktiska orsakerna till motståndet, kan man också närma sig frågan i vilken mån dessa föreställningar i sig påverkar beteenden i verksamheten (jfr McGregor 1960, med X- och Y-teorin).

Just det faktum att motståndet kan vara legitimt och grundas primärt på omsorg om samhällsmedborgaren och förvaltningens samhällsuppdrag, snarare än en personlig agenda, gör det särskilt angeläget att förstå förändringsmotstånd i offentlig verksamhet. Man kan i detta sammanhang tala om whistle-blowing, eller visslande, som innebär att en person påtalar missförhållanden (av allmänt intresse) i verksamheten för allmänheten. Jubb (1999) utreder olika definitioner av begreppet och föreslår att visslande ska förstås som en individs hävdande av en avvikande åsikt genom att offentligt anklaga en organisation, trots att detta innebär att man samtidigt är illojal mot samma organisation. Sanktioner mot visslare är ett problem ur demokratisynpunkt (Lundquist 1998). Det ska noteras att visslande även äger rum i privat verksamhet.

Bristen på studier av fusioner i offentlig verksamhet kan förklaras på flera vis. En förklaring kan vara att fusionsforskningen ofta har varit inriktad mot problematiken vid förvärv (Greenwood, Hinings och Brown 1994). Förvärv är mycket sällsynta i den offentliga sektorn, där det i stället brukar handla om fusioner av verksamheter som tillskrivs lika stor principiell betydelse. En annan förklaring kan vara att den offentliga sektorn har så pass olika utformning i olika länder, att det kan synas svårare att generalisera kring dessa, på samma vis som man kan generalisera kring privata, och kanske i synnerhet internationella, företag. Genom att öppna upp fusionsforskningen så att den inkluderar även fusioner i offentlig sektor kan vi närma oss frågan om dessa fusioner skiljer sig åt på några väsentliga vis, från fusioner i privat verksamhet.

MOTSTÅND OCH ACKULTURERING VID FUSIONER

I detta avsnitt diskuteras dels förändringsmotstånd vid fusioner, dels olika ackultureringsstrategier. Först ska vi emellertid titta mer övergripande på

fusionsforskningen som fält och de teoretiska perspektiv som samsas på denna arena.

Inom fusionsforskningen rymms ett flertal teoretiska perspektiv. Larsson och Finkelstein (1999) delar in fusionsforskningen i fem områden: Human Resource Management, organisationsteori, finansforskning, nationalekonomi samt strategiforskning. Gränserna mellan dessa områden har historiskt varit alltför skarp, menar de, och efterlyser mer samverkan och helhetssyn för att undvika fragmentering av forskningsfältet.

Traditionellt har man i synnerhet intresserat sig för fusioner i termer av strategi och finans, medan man idag är i hög grad inriktad mot de organisatoriska aspekterna (Buono och Bowditch 1989; Larsson och Lubatkin 2001; Larsson och Finkelstein 1999). Särskilt har intresset för vad man kallar för »de mänskliga aspekterna« ökat, mycket beroende på att det är på detta område som många avgörande problem tenderar att uppstå vid fusioner. Förändringsmotstånd är ett centralt fenomen inom området, där många (exempelvis Nahavandi och Malekzadeh 1988; Buono och Bowditch 1989; Cartwright och Cooper 1993, 1996; Larsson och Lubatkin 2001) efterlyser mer forskning. Att forskare har tenderat att undvika de mänskliga aspekterna av fusioner kan delvis bero på att dessa är svåra att mäta och på klassiskt sätt leda i bevis (Cartwright och Cooper 1996:2). Idag studeras i fusionsforskningen exempelvis psykologiska kontrakt (Bligh & Carsten 2005; Shield, Thorpe, & Nelson 2002; Bellou 2007), identitet (Empson 2004; Millward & Kyriakidou 2003) och etik (Syrjälä & Takala 2008; Serpa, 1988; Buono & Bowditch 1990).

Förändringsmotstånd

Förändringsmotstånd är en gemensam nämnare i såväl litteraturen kring organisationsförändring, som fusionslitteraturen. Man använder också närbesläktade begrepp, såsom personalreaktioner, medarbetarattityder, personalmissnöje/personalnöjdhet. Inom fusionsforskningen anges ofta kulturkrockar som det centrala problemet. Parallellt med förändringsmotstånd finns begreppet personalmotstånd, som kan förstås som synonymt.

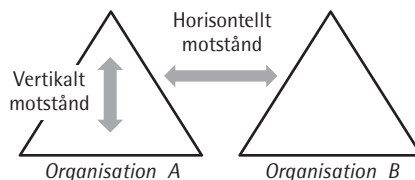
Innebörden av begreppet motstånd diskuteras emellertid sällan i samhällsvetenskapen (Jermier et al. 1994). Ifrågasättanden av den makt(o)balans som kan tolkas in i motståndsbegreppet kommer framför allt från forskningsfältet Labour Process Theory, där man har en ambition att lyfta fram ett medarbetarperspektiv. Även på detta område är emellertid diskussionen kring betydelsen av begreppet begränsad (Knights & Vurdubakis 1994). Undantag inom organisationsforskningen är exempelvis Piderit (2000) och Ford, Ford och D'Amelio (2008). De sistnämnda hävdar att förändringsmotstånd inte bör betraktas som problematiskt i sig, utan att verksamheter skulle gagnas mer om de såg motståndet som en typ av återkoppling. Inom fusionslitteraturen förekommer sällan en diskussion kring motståndsbegreppet.

Larsson (1990) presenterar emellertid en definition av motstånd vid fusioner och Bringselius (2008) diskuterar och vidareutvecklar denna, för att föreslå följande definition.

»Personnel resistance in M&A is the opposition of a substantial group of personnel against the combination or integration with a merger/acquisition partner, or against other management decisions and directives relating to the merger/acquisition.« (sid. 290)

Grundläggande är synen på motstånd som en typ av opposition. Det kan noteras att fler har intresserat sig för motståndets uttryck än för dess faktiska innehåll (Bringselius 2008). Vad är det egentligen medarbetarna vänder sig mot? I detta sammanhang skiljer Bringselius (2008) mellan två »dimensioner« av motstånd, som framgår av definitionen ovan, nämligen motstånd i horisontell dimension och motstånd i vertikal dimension. Se Figur 1. (Vertikalt och horisontellt motstånd ska inte förväxlas med kategorierna vertikala respektive horisontella fusioner.) Det horisontella motståndet uppstår mellan medarbetare i fusionerande verksamheter, medan det vertikala motståndet uppstår mellan chefer och medarbetare. Medan man i litteraturen kring organisationsförändring primärt fokuserar på den vertikala dimensionen, fokuserar man i fusionslitteraturen främst på den horisontella dimensionen. Att fusionsforskningen är så pass inriktad *enbart* på denna dimension kan synas förvånande, eftersom omfattande organisationsförändringar ofta följer på fusioner och förvärv. Det är också förvånande att fusionsforskningen ägnar så relativt lite uppmärksamhet åt den vertikala motståndsdimensionen med tanke på att förvärv generellt är överrepresenterade i fusionslitteraturen. Vid förvärv (och i synnerhet fientliga förvärv) finns en maktobalans mellan fusionerande verksamheter, som lätt leder till vertikalt motstånd.

Det horisontella motståndet brukar vid fusioner förklaras i termer av kulturkrockar (Walter 1985; Larsson & Lubatkin 2001; Cartwright & Cooper 1993, 1996; Stahl & Mendelhall 2005), kommunikationsproblem (Bastien 1987; Schweiger & DeNisi 1991; Papadakis 2005) eller en avbruten karriär-



Figur 1 Vertikalt respektive horisontellt motstånd (begrepp från Bringselius 2008) vid fusion av två organisationer.

		How much do members of acquired firm value preservation of their own culture?	
		Very much	Not at all
Perception of the attractiveness of the acquirer	Very attractive	Integration	Assimilation
	Not at all attractive	Separation	Deculturation

Figur 2 Förvärvad verksamhets ackultureringsstrategier. Källa: Nahavandi och Malekzadeh (1988:83).

utveckling (Cartwright och Cooper 1995; Hambrick och Canella 1993; Millward och Kyriakidou 2003). Larsson (1990) menar att dessa tre aspekter representerar tre analysnivåer – kollektiv nivå, interpersonell nivå och individnivå – och att fragmenteringen mellan dessa nivåer är ett problem. Genom att studera samtliga tre nivåer simultant kan man få en bättre förståelse för problemen vid fusioner (Larsson, Holmquist, Driver och Sweet 2001). Bringselius (2008) har genomfört en sådan analys och drog slutsatsen att vad hon kallar för »den moraliska sidan« av fusioner skulle kunna vara en viktig aspekt som överbrygger de tre ovan nämnda nivåerna och som kan förklara en stor del av motståndet.

Ackulturering

Vid fusioner kan man skilja mellan den organisatoriska integrationen och den kulturella integrationen av verksamheter. I litteraturen brukar emellertid denna distinktion sällan göras, och den är också svår att göra i praktiken, eftersom organisatoriska strukturer och kultur tenderar att sammansmälta. Med integration avses i allmänhet primärt sammansmältningen av de tidigare kulturerna. Man talar i detta sammanhang om ackulturering. För att avgöra i vilken mån integration över huvud taget är nödvändig kan man utgå från hur attraktiv fusionspartners kultur, respektive den egna kulturen, anses vara. En matris baserad på dessa parametrar utvecklades av Berry (1983) och den vidareutvecklades sedan av Nahavandi och Malekzadeh (1988). Den omfattar fyra ackultureringsstrategier: integration, assimilering, separation och dekulterering. Se Figur 2.

Som Figur 1 visar är det inte alltid önskvärt att maximera ackultureringen. Greenwood, Hinings och Brown (1994) har föreslagit att kulturell blandning (cultural blending) ska adderas som en femte ackultureringsstrategi, till de fyra ovan nämnda. Kulturell blandning har också introducerats av Buono och Bowditch (1989), som skiljer mellan följande fyra strategier för kulturell inte-

gration efter en fusion: kulturell pluralism, kulturell blandning, kulturellt övertagande samt kulturellt motstånd. Målet med kulturell blandning, menar de, är att ta det bästa från de båda tidigare kulturerna och föra med sig till den nya verksamheten. Denna strategi är särskilt vanlig vid fusioner av jämlikar (mergers of equals).

När man har ambitionen att åstadkomma någon form av kulturell integration, vilket oftast är fallet, kan integrationsarbetet organiseras på olika vis. I takt med att man har insett att kulturen är svår att ändra uppifrån, har man kommit att involvera medarbetarna allt mer i detta arbete. Det råder emellertid olika meningar i fusionslitteraturen, gällande vilken grad av autonomi medarbetare ska tillåtas i fusionsprocessen. Blake och Mouton (1985), exempelvis, försvarar värdet av medarbetarnas autonomi vid fusioner och detta stöds av exempelvis Brousseau, Driver, Eneroth och Larsson (1996), som talar om »hierarkiernas nedgång«. Kontexten kan emellertid ha viss betydelse i detta sammanhang. Mintzberg (1993) hävdar exempelvis att i synnerhet kvalificerade medarbetare tenderar att kräva att involveras i beslutsfattande på såväl operativ som strategisk nivå. Liu och Fehling (2006), å andra sidan, anför motsatt argument och hävdar att ett tillfälligt borttagande av personalens autonomi »utgör ett effektivt sätt att motverka motstånd« vid fusioner.

Tre teman

Jag har nu berört såväl den horisontella dimensionen, som den vertikala dimensionen, av motstånd vid fusioner och kort introducerat fusionsforskningen som följt. Tre teman framträder som viktiga att förstå, när det gäller fusioner i offentlig sektor:

- motstånd som visslande (whistle-blowing),
- motståndets dimensioner,
- ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande.

Ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande är två aspekter som rör den horisontella, respektive vertikala dimensionen av motstånd. De tre teman som listas ovan kommer att fungera som analytiskt ramverk och strukturera återgivningen av det empiriska materialet i denna artikel, liksom diskussionen kring dessa observationer. Innan vi går över till empirin redovisas metoden bakom denna studie.

METOD OCH INTRODUKTION TILL FALLSTUDIERN

För att studera motstånd vid fusioner i offentlig sektor har två longitudinella fallstudier genomförts. På detta vis har det varit möjligt att få en fördjupad förståelse för problematiken vid dessa fusionsprocesser. Båda dessa fusioner

har ägt rum i svensk statsförvaltning, vilket medför en fördel i termer av jämförbarhet, men en nackdel i termer av generaliserbarhet. Samtidigt är syftet med studien inte primärt att generalisera, som noterades i inledningen, utan att presentera en rad propositioner för fortsatt forskning.

Vid fallstudierna har motstånd tolkats som en kritisk ståndpunkt i en specifik fråga, utan att någon värdering av argumentets rationalitet har gjorts. Genom att fokusera på innehållet i motståndet, dvs *vad* medarbetare opponerar sig emot, kan man studera dels i vilken dimension motståndet finns (horisontell eller vertikal dimension), dels i vilken mån motståndet i frågan är utbrett. Fokus ligger således på medarbetarnas utsagor. En kvalitativ metod med semistrukturerade intervjuer, deltagarobservationer och dokumentstudier har tillämpats i båda fallen.

Med Riksrevisionens fusion avses fusionen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket år 2003, till nuvarande Riksrevisionen. Riksdagens revisorer rapporterade till riksdagen, och Riksrevisionsverket till regeringen. Det primära syftet med reformen var att skapa en samlad, självständig och oberoende myndighet för revision av regeringen och statsförvaltningen, i linje med internationell standard (Bringselius 2008). Riksrevisionsverket bestod av ca 280 medarbetare, medan Riksdagens revisorer bestod av 25 medarbetare. På Riksdagens revisorer bedrevs enbart effektivitetsrevision, men på Riksrevisionsverket hade man också finansiell revision och annan typ av verksamhet. Totalt sysselsattes ca 75 personer på Riksrevisionsverket inom effektivitetsrevisionen. Skillnaden i storlek på denna specifika verksamhet var således ungefär 1:3. Ändå uttryckte såväl Konstitutionsutskottet som Riksrevisionskommittén (som ledde fusionsförberedelserna under det första halvåret) att ambitionen var att verksamheterna skulle tillåtas ha lika stort inflytande.

Vid Riksrevisionens fusion genomfördes totalt 92 intervjuer under perioden maj 2002 – juli 2007. Dessa var fördelade på olika nivåer inom verksamheterna samt i ett par fall externt. Totalt 41 intervjuer genomfördes med effektivitetsrevisorer, två intervjuer med administrativ personal, 30 intervjuer med mellanchefer och 17 intervjuer med högsta ledningen. Varje intervju inleddes med frågan »Hur upplever du den nuvarande situationen på myndigheten?«. Därefter kom intervjuguiden att justeras löpande, utifrån intervjupersonens berättelser, men med ambitionen att täcka bland annat frågor om kultur/ledarskap, karriär och kommunikation.

Med Försäkringskassans fusion avses fusionen av Sveriges 21 fristående halvstatliga försäkringskassor och Riksförsäkringsverket (RFV) under regeringen år 2005. Denna fallstudie inleddes januari 2008 och slutförs under år 2011. Ett viktigt syfte med fusionen var att öka rättssäkerheten för medborgarna, genom att säkerställa att likartade fall bedömdes på ett likadant sätt av olika handläggare och på olika håll i landet. Man ville också med reformen

samla verksamheten under regeringen, för att underlätta styrning och följa såväl nationell som internationell standard.

Fram till och med september 2010 har 94 intervjuer genomförts på Försäkringskassan inom ramen för Forskningsprogrammet »Från många till en?« vid Lunds universitet. Forskningsanslaget kommer från Försäkringskassan. Liksom på Riksrevisionen har intervjuerna genomförts på alla nivåer i verksamheten, men denna studie inkluderar något fler intervjuer med intressenter utanför myndigheten. Intervjuerna har genomförts av olika medarbetare i forskningsprogrammet och hanteras därefter gemensamt. Varje intervju har inletts olika, beroende på vilken frågeställning som har bedömts som mest central. I forskningsprogrammet ingår medlemmar från nationalekonomi, statsvetenskap och företagsekonomi, med delvis skiftande intresseområden, och detta har också präglat innehållet i intervjuerna. En fördel har varit att man har fångat upp en bredare uppsättning frågeställningar och därför fått en bredare förståelse för myndighetens förändringsarbete. En nackdel har möjligen varit att intervjuerna har blivit mindre enhetliga i sin utformning än i studien av Riksrevisionen.

Det ska noteras att den primära avsikten med studien inte är att försöka att förklara skillnader mellan fallen, utan att söka mönster som förenar dessa, för att öka förståelsen för dynamiken bakom förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor.

DE TVÅ FUSIONERNA I SAMMANDRAG

Vid Riksrevisionens fusion var relationen god såväl horisontellt som vertikalt när fusionsförberedelserna inleddes. På ledningsnivå mellan myndigheterna fanns emellertid en historik av antagonism och under förberedelserna inför fusionen ökade det horisontella motståndet snabbt. Kritiken handlade ofta om att medarbetarna i den andra verksamheten skulle vara mindre kompetenta. Ledningen på den ena myndigheten var särskilt kritisk och uttryckte detta öppet. En medarbetare förklarade i en intervju att det var ledningen och cheferna som underbläste motståndet mellan myndigheterna. Medarbetarna själva hade en likartad bakgrund och skulle arbeta med likartade uppgifter. De kunde identifiera sig med varandra och det fanns också flera personliga relationer som sträckte sig över organisationsgränsen. Under förberedelseperioden genomfördes en rad projekt, där medarbetare från båda verksamheter engagerades för att diskutera hur man rekommenderade att den framtida verksamheten skulle utformas. Projektmedlemmar förklarade att dessa projekt hade bidragit till det ökade motståndet mellan verksamheterna.

Ett halvår före fusionen tillsattes de tre högsta chefer som gemensamt skulle leda den nya myndigheten. Först upplevde medarbetarna en total tystnad. Därefter fattade den nya ledningen en rad beslut som stred mot vad medarbetarna hade önskat och rekommenderat. Medarbetare upplevde att

de nu fick ytterst lite inflytande i beslutsfattandet och att fusionsprocessen på detta vis förändrades radikalt. Motståndet mot ledningen ökade snabbt, bland medarbetare från båda verksamheter. När det visade sig att många chefer från den ena myndigheten hade tillsatts som chefer också i den nya myndigheten, men ingen från den andra myndigheten, blev missnöjet stort bland medarbetare i båda verksamheterna, eftersom tillsättningen upplevdes som orättvis.

Under åren som gick fortsatte det vertikala motståndet att vara högt, något som bekräftades också i medarbetarundersökningar. Medarbetare förklarade att de brann för verksamheten i myndigheten och att det störde dem oerhört när de upplevde att verksamheten inte leddes på ett bra sätt. De upplevde då en moralisk skyldighet att säga ifrån, men samtidigt menade de att de som var öppet kritiska riskerade sanktioner från ledningen. En tystnadens kultur uppstod.

Vid Försäkringskassans fusion fanns redan när fusionsförberedelserna inleddes viss spänning mellan å ena sidan de länsvis placerade 21 försäkringskassorna och å andra sidan Riksförsäkringsverket (RFV) i Stockholm. På RFV upplevde man att verksamheten monterades ned, till förmån för en mer produktionsinriktad verksamhet med fokus på kontoren ute i landet. Ute på försäkringskassorna upplevde man motsatsen, i och med att många beslut centraliserades och före detta RFV kom att bemanna stora delar av huvudkontoret.

Gentemot ledningen, och framför allt generaldirektören, fanns ett starkt förtroende vid denna tidpunkt, men det minskade i takt med att medarbetarinflytandet minskade och arbetsbelastningen på verksamheten ökade. Kritiken handlade om att medarbetare upplevde att de blev behandlade som maskiner eller opersonliga kuggar i en produktionsapparat. De saknade stimulans, respekt och utrymme för eget tänkande. Kritiken handlade vidare om ledningens personaletik och man anklagade ledningen för att sortera ut individer som inte presterade maximalt, utan att ta hänsyn till vare sig lagstiftning eller personliga faktorer. Kritiska medarbetare upplevde att de utsattes för sanktioner och medarbetare vid personaltidningen liknade tidningen vid Pravda, eftersom innehållet var så hårt styrt.

Situationen förbättrades när en ny ledning tillträdde efter en ekonomisk kris hösten 2008. Det horisontella motståndet var då mycket lågt, medan det vertikala motståndet dominerade. Det fanns en stark misstro till ledningen, men relationen kom att förbättras gradvis.

DISKUSSION OCH PROPOSITIONER

Motstånd som visslande

I inledningen konstaterade jag att medarbetarnas lojalitet eller etik gentemot samhället, i termer av myndighetens samhällsuppdrag, kan legitimera mot-

stånd vid fusioner i offentlig sektor. Detta speglas exempelvis av Lundquist (1998), som betecknar offentliga tjänstemän som demokratins väktare. Till stöd för denna hållning finns principen om yttrandefrihet och den meddelarfrihet som är inskriven i svensk grundlag (1 kap 1 § Tryckfrihetsförordningen). Även i litteraturen kring visslande, eller whistle-blowing, berörs vikten av att medarbetaren i offentlig verksamhet får gehör för sina synpunkter, och att det därmed förekommer någon form av medbestämmande för medarbetare i offentlig förvaltning (Varelius, 2008). Även om yttrande- och meddelarfrihet ska finnas i alla samhällssektorer, skiljer sig förhållningssättet till motstånd från privat sektor såtillvida att lojaliteten där i allmänhet riktar sig primärt till en privat huvudman (såvida det inte handlar om verksamhet som innebär risker för individer eller samhälle). Det är denne huvudman och inte politiker tillsatta i en demokratisk process, som beslutar om syftet med verksamheten och strategier för att uppnå verksamhetens övergripande mål, i privat sektor. Detta mål är ofta vinst eller tillväxt.

Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan motiverade medarbetare ofta sitt motstånd utifrån en lojalitet gentemot myndighetens samhällsuppdrag. På Riksrevisionen fick medarbetarna flera år senare stöd för den hållning som man hade intagit till en ny arbetsmetod, införd av ledningen. En utredning under riksdagen (Sveriges Riksdag, 2008/09: URF 1, 3) klaggjorde då vad de menade med effektivitetsrevision och gick på medarbetarnas linje. På så vis fick dessa medarbetare också klaggjort att det faktiskt var visslande som de hade ägnat sig åt, snarare än motstånd som en form av irrationell obstruktion. Vid Försäkringskassans fusion fick man ett liknande stöd flera år senare, när en ny generaldirektör tillträdde och man äntligen fick tala mer öppet om vad som inte fungerade på myndigheten. En nytillträdd direktör förklarade att medarbetarnas kritik innebar en viktig feedback i arbetet med att förbättra verksamheten, samtidigt som han förklarade hur man försökte att bygga upp bra kommunikationsvägar för denna feedback.

Intressant är att ledningen vid båda fusioner initialt välkomnade kritik och vädjade till öppenhet. Attityden till motståndet verkade således positiv. När kritiken blev alltmer högljudd ändrade ledningen vid båda dessa fusioner sin attityd till kritik och man började i stället att sträva efter att tysta ned den. Vid båda fusionerna talade man om hur en tystnadens kultur uppstod, där kritiker riskerade sanktioner från mellanchefer eller ledning. En första proposition kan formuleras enligt följande.

Proposition nr 1. Fusioner i offentlig sektor tenderar att inledas med att kritik välkomnas i större utsträckning än fusioner i privat sektor.

Detta behöver dock inte säga något om ledningens förhållningssätt till kritik senare i fusionsprocessen. På ett principiellt plan framstår det som självklart

att kritiken ska välkomnas, eftersom den kan fungera som visslande och utgör en demokratiskt viktig skyldighet. Samtidigt kan hållningen också förstås som en del av fusionsprocessens dramaturgi – ett demagogiskt trick som mest har en symbolisk betydelse, medan ledningen i praktiken ser att man kommer att vilja utforma processen utifrån eget tycke och utan större hänsyn till medarbetares invändningar. Vid fusionerna på både Riksrevisionen och Försäkringskassan upplevde medarbetarna att ledningen endast hade genomfört en form av skendemokrati.

Vid offentliga fusioner kan motståndet således vara en del av medarbetarens meddelarfrihet och ett uttryck för en samhällsviktig etik. Det bör då inte betraktas som sjukligt eller problematiskt, utan snarare som ett symptom på ett annat underliggande problem. Samtidigt ska det noteras att denna etik, eller känsla av lojalitet gentemot samhället, också kan användas av medarbetare för att legitimera motstånd som i realiteten vilar på helt andra grunder och som kanske snarare stöds av en personlig agenda – men detta faktum gör det inte legitimt att ignorera viktiga principer om yttrandefrihet och visslande.

Motståndets dimensioner

Motstånd kan uppstå i såväl en horisontell som en vertikal dimension vid fusioner. Motståndets omfattning är svår att uppskatta och ännu svårare att objektivt mäta. Dock har jag försökt att förstå riktningen på motståndet, dvs vad medarbetare vänder sig mot. Det har framgått ganska tydligt vid många intervjuer i vilken dimension motståndet har varit starkast.

På Riksrevisionen och Försäkringskassan uppträdde motståndet initialt främst i den horisontella dimensionen, mellan fusionerande verksamheter. Man talade om kulturkrockar och maktkamp. Efter ett tag ändras detta och snart kom motståndet i den vertikala dimensionen, mellan medarbetare och ledning, att dominera. I båda fallen beslutades om omfattande förändringar efter fusionerna. Vid Försäkringskassans fusion var det väntat, eftersom en del av syftet med reformen var att åstadkomma mer enhetlig handläggning av ärenden. Vid Riksrevisionens fusion var det mindre väntat. Där hade man inlett fusionsprocessen med att förklara att man inte skulle gå »bärsärkagång«.

Det starka motståndet mellan medarbetare och ledning på myndigheterna är en intressant observation, därför att den strider mot vad som tidigare i allmänhet har noterats vid fusioner, nämligen att motståndet skulle uppstå primärt i den horisontella dimensionen vid fusioner. Studier av fusioner i privat sektor indikerar visserligen ett starkt horisontellt motstånd, men det är lättare att förstå i denna kontext. I privat verksamhet finns en annan acceptans för huvudmannens auktoritet i beslutsfattandet än i offentlig verksamhet, där man förväntas ta hänsyn till en rad olika intressenter (Nutt & Backoff 1993).

Det indikerar att det vertikala motståndet generellt skulle kunna vara lägre vid fusioner i privat sektor än vid fusioner i offentlig sektor. Offentlig sektor har dessutom en tradition av mer medbestämmande, eller personaldemokrati, bland annat till följd av inrättandet av Medbestämmandelagen år 1977 (Hadenius, 1983). (En svensk studie av Szücs år 2001 indikerar emellertid att denna personaldemokrati i offentlig sektor i praktiken kan vara tämligen begränsad.) Två propositioner kan formuleras som följer.

Proposition nr 2. Fusioner i offentlig sektor tenderar att präglas av vertikalt motstånd i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.

Proposition nr 3. Fusioner i offentlig sektor tenderar att präglas av horisontellt motstånd i lägre utsträckning än fusioner i privat sektor.

Det kan visserligen noteras att propositionerna primärt baseras på en uppskattning av motståndet utifrån mitt empiriska material, men den har också stöd från medarbetarundersökningar från fallstudierna. När det gäller Riksrevisionens fusion stöds min slutsats om det höga vertikala motståndet av tre attitydundersökningar bland personalen, genomförda år 2004, 2005 samt 2008 (SIFO år 2004 och 2005, ZonderaCom år 2008). Dessa visar på mycket lågt förtroende för ledningen: 22–24 procent av respondenterna uppgav att de hade förtroende för myndighetens ledning. När ledningen tillträdde var förtroendet för dem däremot högt, enligt intervjuer. Vid Försäkringskassans fusion uppgav endast 20 procent av respondenterna i en attitydundersökning år 2008 att de hade förtroende för myndighetens ledning (Dagens Nyheter 2008-12-18). Det var hälften så mycket som vid samma undersökning året innan. Delvis som en följd av det låga förtroendet valde generaldirektören att avgå i slutet av år 2008 och en ny tillsattes.

Något som möjligen också talar för proposition nr 2, ovan, är att det finns så pass många starka professioner i den offentliga sektorn. Det gäller exempelvis traditionella professioner, som domare och läkare, men också andra yrkesgrupper med stark sammanhållning. Evetts (2006) menar att den klassiska, snäva definitionen av professioner bör breddas för att inkludera även yrkesgrupper och bland dessa skulle exempelvis handläggarna vid Försäkringskassans fusion kunna inkluderas. Vid fusionerna både på Riksrevisionen och Försäkringskassans fanns en stark samhörighetskänsla inom de yrkesgrupper som dominerade verksamheterna. Professioner och yrkesgrupper delar en yrkesetik som motiverar kvaliteten i arbetet (Freidson 1999). Denna etik kommer också att präglade motståndet och bidra till att det upplevs som legitimt.

Samtidigt finns också vid fusioner i verksamhet kring professionella tjänster, där professioner gärna återfinns, en rädsla för att bli »smittad« av den

andra verksamhetens sämre rykte eller för att bli exploaterad av en mindre kompetent verksamhet (Empson 2001). Denna tendens präglade Riksrevisionens fusion initialt, men snart hade medarbetarna förenats av sin gemensamma kritik gentemot ledarskapet. Situationen var likartad vid Försäkringskassans fusion. Detta talar för att det horisontella motståndet skulle uppstå initialt, men med tiden ersättas av vertikalt motstånd i synnerhet i verksamhet med starka professioner eller yrkesgrupper, där man genomför fusionen med begränsat stöd från dessa medarbetare. Huruvida den offentliga kontexten är lika avgörande är oklart.

Ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande

I den inledande litteraturgenomgången presenterades två olika sätt att dela in ackultureringsstrategier. Nahavandi och Malekzadehs (1988) skiljer mellan följande strategier: integration, assimilering, separation och dekulturering. Till dessa adderar Greenwood m fl (1994:252) strategin kulturell blandning. Buono och Bowditch (1989) skiljer mellan kulturell pluralism, kulturell blandning, kulturellt övertagande samt kulturellt motstånd.

Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan tillämpades kulturell blandning som integrationsstrategi. Detta var särskilt tydligt vid Riksrevisionens fusion, där man öppet förklarade att ambitionen var att välja ut de bästa inslagen i respektive organisationskultur och föra med sig dessa delar till den nya verksamheten, något som väl återspeglar definitionen av kulturell blandning så som den anges av exempelvis Buono och Bowditch (1989) och Frensch (2007). Fusionsförberedelserna präglades samtidigt av diskussioner med syfte att värdera olika lösningar och normer i respektive organisation för att välja ut de bästa. Detta gjorde samtidigt att principen om lika inflytande kom att konkurrera med en princip om att välja den bästa lösningen, oavsett vilken organisation den hämtades från (Bringselius 2008). I samband med att den nya ledningen tillsattes skedde också en gradvis förändring i ackultureringsstrategi och i stället för kulturell blandning gled man över till vad som snarare kunde betecknas som ett kulturellt övertagande. Det var då ledningen som beslutade vilka normer som skulle råda i verksamheten och hur man skulle arbeta, snarare än medarbetarna.

Vid Försäkringskassans fusion var förloppet likartat. Fusionsförberedelserna inleddes med projektet GEORG, som stod för Genomförandeorganisation. Inom ramen för detta bildades åtta delprojekt där medarbetare från fusionerande verksamheter och även från försäkringskassornas intresseorganisation Försäkringskassaförbundet. Sammantaget engagerades omkring 350 medarbetare i fusionsförberedelserna på detta vis (SOU 2004:127 sid. 138). Man ville bevara det som var bra i nuvarande verksamheter och föra med sig in i den nya myndigheten. Efter fusionen upplevde medarbetarna att delaktigheten minskade drastiskt och att inte mycket hänsyn togs till deras syn-

punkter. I stället flyttades förändringsarbetet över till en centralt placerad avdelning kallad Förändringsprogrammet, bemannad till stora delar med konsulter. Från Förändringsprogrammet skickades information om hur ärenden skulle hanteras på ett standardiserat vis. I och med centraliseringen kom medarbetare att uppleva att den kulturella blandningen ersattes av ett kulturellt övertagande från ledningens sida, precis som vid Riksrevisionens fusion. Vid båda fusionerna upplevde man också att en av de fusionerande verksamheterna gynnades i denna process, trots att man inledningsvis hade förklarat att de var lika viktiga.

Vid fusioner i offentlig sektor förefaller det som att verksamheter ofta tillskrivs ett lika stort principiellt värde. Varje verksamhet fyller en viktig funktion, i synnerhet i förvaltningslandskapet under riksdag och regering. I kommunal verksamhet är det lättare att argumentera för att en organisation skulle vara viktigare än en annan, beroende på exempelvis antal brukare. Att verksamheter tillskrivs lika stort principiellt värde kan också bero på att man arbetar utifrån en princip om alla människors lika värde, något som är grundläggande i en demokrati. Vid fusioner av jämlikar är kulturell blandning vanlig. Nästa proposition kan formuleras som följer.

Proposition nr 4. Fusioner i offentlig sektor tenderar att utmärkas av kulturell blandning i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.

Den kulturella blandningen stämmer med principer om rättvisa och jämlikhet i en modern demokrati. Dessa demokratiska värden är påtagliga i offentlig verksamhet, där man arbetar under de fluktuationer som regelbundna politiska val innebär och den osäkerhet som den politiska styrningen möjligen också kan medföra för verksamheten.

En fördel med strategin är att man undviker många av de konflikter som associeras med kulturellt övertagande (Arndorfer 1997). Samtidigt indikerar mina båda fallstudier att en övergång kan komma att ske ganska snart från kulturell blandning till just kulturellt övertagande. Även Ernst och Whinney (1985:59f enligt Buono och Bowditch 1989:83) påtalar att det är vanligt att fusioner inleds med en vänskaplig ton och samsyn kring vägen framåt, men att de sedan skiftar till en ansats som snarare kan betecknas som att »plundra och härska«.

Observationerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan indikerar också att det är vanligt med en hög grad av medarbetarinflytande under fusionsförberedelser i offentlig sektor. Det kan bero dels på en tradition av mycket personaldemokrati inom denna sektor, men också på att man måste lämna utrymme för visslande och yttrandefrihet. En sista proposition:

Proposition 5. Fusioner i offentlig sektor tenderar att utmärkas av att medarbetare involveras i beslutsfattandet i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.

Det ska dock noteras att denna involvering av medarbetare inte alltid fortsätter genom hela fusionsprocessen och att medarbetarnas inflytande inte alltid blir reell, utan ibland snarare inrättas av symboliska skäl. Så upplevde många medarbetare att var fallet vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan.

Motstånd vid fusioner kan tolkas som en begäran om inflytande i ledningens beslutsfattande (Bringselius 2010b). Med en hög grad av medarbetarinflytande initialt, och med kulturell blandning som strategi, kan förhoppningen vid fusioner i offentlig sektor vara att ta tillvara viktig (legitim) feedback, samtidigt som man försöker att minimera mer emotionellt grundade reaktioner. Samtidigt är det också möjligt att strategin mest fyller en symbolisk betydelse. När medarbetarnas synpunkter sedan inte sammanfaller med ledningens, kan det synas lättare för ledningen att ändra strategi och i stället enväldigt fatta beslut, trots att man tidigare har haft en annan ansats. Man har då uppfyllt förväntan om delaktighet åtminstone i den utsträckningen att medarbetare får en chans att framföra sina synpunkter. Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan blev emellertid den långsiktiga konsekvensen att medarbetare tappade förtroendet för ledningen, ett förtroende som sedan inte kunde återskapas på flera år.

SLUTSATSER

Fusioner och förvärv är vanligt förekommande och här finns en stor mängd litteratur, varav den absoluta merparten baseras på studier av privat sektor. Med denna artikel vill jag bidra till att öppna upp forskningsfältet även för offentlig sektor. Trots att dessa fusioner är vanliga, förekommer ytterst lite diskussion kring vad som utmärker dessa. Motstånd är en gemensam nämnare i fusionsforskningen, liksom i forskningen om organisationsförändring, och begreppet har också bildat utgångspunkt för denna artikel.

Jag har redovisat observationer från två fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning: fusionen bakom Riksrevisionen 2003 och fusionen bakom Försäkringskassan 2005. Huvudman för Riksrevisionen är riksdagen och huvudman för Försäkringskassan är regeringen. Fallstudierna indikerar att motståndet, och strategierna för att hantera motståndet, faktiskt skiljer sig åt på flera vis mellan fusioner i offentlig verksamhet och fusioner i privat verksamhet. Fem propositioner har presenterats, för fortsatt forskning. Till de viktigare observationerna hör betydelsen av det vertikala motståndet vid fusioner i offentlig sektor. Traditionellt har man i fusionsforskningen utgått från att det är det horisontella motståndet som är intressant att studera, medan

det vertikala motståndet närmast har ignorerats. Kulturkrockar mellan fusionerande verksamheter har antagits vara den viktigaste förklaringen till motstånd. Att offentliga fusioner skiljer sig åt i detta hänseende – om de verkligen gör det – kan bero dels på att medarbetare ser sig som demokratins väktare, dels på att starka professioner och yrkesgrupper med en egen etik är särskilt vanliga i denna sektor.

Fler studier av fusioner i offentlig förvaltning behövs för att testa de propositioner som presenteras i denna artikel. Med en bättre förståelse för skillnaderna kan vi berika ett fält som idag famlar efter hållbara förklaringar till återkommande svaga utfall. Kanske är det till och med så att de etiska aspekter som synes centrala för att förstå motstånd vid offentliga fusioner, är av central vikt även vid fusioner i privat sektor. Lärandet måste inte nödvändigtvis ske i riktning från privat till offentlig sektor, utan det kan även gå i motsatt riktning.

Denna artikel har producerats inom ramen för forskningsprogrammet »Från många till en?« vid Lunds universitet, med fokus på förändringsarbetet på Försäkringskassan. Programmet finansieras av Försäkringskassan, som författaren därför vill rikta ett varmt tack till.

REFERENSER

- Angrisani, David P. & Robert Goldman (1997). Predicting successful hospital mergers and acquisitions: A financial and marketing analytical tool. Binghamton, NY: The Haworth Press.
- Arndorfer, James B (1997). Interest in mergers of equals keeps growing. *American Banker* 162 (26).
- Bastien, David T. (1987). Common Patterns of Behavior and Communication in Corporate Mergers and Acquisitions. *Human Resource Management* 26 (1): 17–34.
- Bellou, Victoria (2007). Psychological contract assessment after a major organizational change: The case of mergers and acquisitions. *Employee Relations* 29: 68–88.
- Berry, John W. (1983). Acculturation: A comparative analysis of alternative forms. I: R. J. Samuda och S. L. Woods (red.): *Perspectives in immigrant and minority education* (sid. 66–77). Lanham, MD: University Press of America.
- Blake, Robert R. & Jane Srygley Mouton (1985). How to Achieve Integration on the Human Side of the Merger. *Organizational Dynamics* 13 (3): 41–57.
- Bligh, Michelle C. & Melissa K. Carsten (2005). Post-Merger Psychological Contracts: Exploring a 'Multi Foci' Conceptualization. *Employee Relations* 27 (5): 495–510.
- Bringselius, Louise (2008). Personnel resistance in public professional service mergers: The merging of two national audit organizations. Lund: Lund Institute of Economic Research.
- Bringselius, Louise (2010a). Resistance to change: Four interpretations. Working Paper Series no. 1/2010. Lund: Lund Institute of Economic Research.
- Bringselius, Louise (2010b). Motstånd, moral och medarbetarinflytande vid förändringsarbete i offentlig sektor. I: *Proceedings from the Göteborg Public Management Seminar 2010*. Göteborgs universitet.

- Brousseau, Kenneth R., Michael J. Driver, Kristina Eneroth & Rikard Larsson (1996). Career pandemonium: Realigning organizations and individuals. *Academy of Management Executive* 10(4): 52–64.
- Brown, Rupert & Samuel Gaertner (red.) (2001). *Blackwell Handbook of Social Psychology: Intergroup Processes*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Buono, Anthony F. & James F. Bowditch (1990). Ethical considerations in merger and acquisition management: A human resource perspective. *Advanced Management Journal* 55 (4): 18–23.
- Buono, Anthony F. & James F. Bowditch (1989). *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1993). The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *Academy of Management Executive* 7: 57–71.
- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1996). *Managing mergers, acquisitions & strategic alliances: Integrating people and cultures*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1995). Organizational marriage: 'Hard' versus 'soft issues'. *Personnel Review* 24 (3): 32–43.
- Czarniawska, Barbara & Bernard Joerges (1996). *Travels of Ideas. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.): Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Eastman, Julia & Daniel Lang (2001). *Mergers in higher education: Lessons from theory and experience*. Canada: University of Toronto Press.
- Empson, Laura (2004). Organizational identity change: Managerial regulation and member identification in an accounting firm acquisition. *Accounting, Organizations and Society* 29 (8): 759–781.
- Empson, Laura (2001). Fear of exploitation and fear of contamination: Impediments to knowledge-transfer in mergers between professional service firms. *Human Relations* 54 (7): 839–862.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Evetts, Julia (2006). Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes. *Current Sociology* 54 (4): 515–531.
- Ford, Jeffrey D., Laurie W. Ford & Angelo D'Amelio (2008). Resistance to change: The rest of the story. *Academy of Management Review* 33: 362–377.
- Freidson, Eliot (1999). Theory of professionalism: Method and substance. *International Review of Sociology* 9 (1): 117–130.
- Frensch, Florian (2007). *The social side of mergers and acquisitions: Cooperation relationships after mergers and acquisitions. (Avhandling.)* Berlin: Gabler Edition Wissenschaft.
- Greenwood, Royston, C. R. Hinings & John Brown (1994). Merging Professional Service Firms. *Organization Science* 5: 239–257.
- Hadenius, Axel (1983). *Medbestämmandereformen*. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, no 95. Stockholm: Almqvist & Wiksell international.
- Hambrick, Donald C. & Albert A. Cannella Jr (1993). Relative standing: A framework for understanding departures of acquired executives. *Academy of Management Journal* 36 (4): 773–762.
- Hedin, Ulla-Carin, Sven-Axel Månsson & Ronny Tikkanen (2008). *När man måste säga ifrån*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Jermier, John M., David Knights & Walter R. Nord (red.) (1994). *Resistance and power in organizations*. New York: Routledge.

- Johansson, Roine (2009). Vid den institutionella analysens gränser: Institutionell organisationsteori i Sverige. *Nordiske Organisationsstudier* 11 (3): 5–22.
- Judd, Peter B. (1999). Whistle-blowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics* 21: 77–94.
- Jungerhem, Svend (1992). *Banker i fusion*. (Avhandling.) Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Knights, David & Theo Vurdubakis (1994). Foucauld, power, resistance and all that. I: Jermier, John M., David Knights & Walter R. Nord (red.): *Resistance and power in organizations*. New York: Routledge.
- Larsson, Rikard (1990). *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions: Interpretive and Systems Approaches Towards Synergy*. Lund: Lund University Press.
- Larsson, Rikard & Sydney Finkelstein (1999). Integrating Strategic, Organizational and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A case Survey of Synergy Realization. *Organization Science* 10 (1): 1–26.
- Larsson, Rikard, & Michael Lubatkin (2001). Achieving Acculturation in Mergers and Acquisitions: An International Case Survey. *Human Relations*, 54 (12): 1573–1607.
- Larsson, Rikard, Michael Driver, Mikael Holmqvist & Patrick Sweet (2001). Career Disintegration and Re-integration in Mergers and Acquisitions: Managing Competence and Motivational Intangibles. *European Management Journal* 19 (6): 609–618.
- Liu, Wanderley & Michael R. Fehling (2006). A practice-based modeling and analysis of social systems: Evaluating resistance-coping strategies in mergers and acquisitions. *Simulation Modelling Practice & Theory* 14 (4): 360–385.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- McGregor, Douglas (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Millward, Lynne & Olympia Kyriakidou (2003). Linking pre- and post-merger identities through the concept of career. *Career Development International* 9 (1): 12–27.
- Mintzberg, Henry (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nahavandi, Afsaneh & Ali R. Malekzadeh (1988). Acculturation in Mergers and Acquisitions. *Academy of Management Review* 13 (1): 79–90.
- Nutt, Paul C. & Robert W. Backoff (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (2): 209–231.
- Papadakis, Vassilis M. (2005). The role of broader context and the communication program in merger and acquisition implementation success. *Management Decision* 43 (2): 236–255.
- Piderit, Sandy Kristin (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes towards an organizational change. *Academy of Management Review* 25 (4): 783–794.
- Schweiger, David M. & Angelo S. DeNisi (1991). Communication with Employees following a Merger: A Longitudinal Field Experiment. *Academy of Management* 34 (1): 110–135.
- Serpa, R. (1988). The Often Overlooked Ethical Aspect of Mergers. *Journal of Business Ethics* 7 (5): 359–362.
- Shield, Richard, Richard Thorpe & Annette Nelson (2002). Hospital mergers and psychological contracts. *Strategic Change* 11: 357–67.
- SOU 2004:127. *Försäkringskassan: slutbetänkande*. Av Utredningen om inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (GEORG). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Stahl, Guenter K., & Mark E. Mendelhall (2005). *Mergers and Acquisitions: Managing Culture and Human Resources*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Sveriges rikets lag (2010). *Tryckfrihetsförordningen*.
- Sveriges Riksdag, 2008/09:URF 1. Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar.
- Sveriges Riksdag, 2008/09:URF 3. Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Slutbetänkande av Riksrevisionsutredningen.
- Syrjälä, Jari, & Tuomo Takala (2008). Ethical Aspects in Nordic Business Mergers: The Case of Electro-Business. *Journal of Business Ethics* 80: 531–545.
- Szücs, Stefan (2001). Nya arbetsmarknadsrelationer inom offentlig sektor: arbetsliv, ledarskap och personaldemokrati vid 120 arbetsplatser i offentlig och privat regi. CEFOS-rapport no 18. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).
- Varelius, Jukka (2008). Is Whistle-blowing Compatible with Employee Loyalty? *Journal of Business Ethics* 85: 263–275.
- Vasu, Michael Lee, Debra W. Stewart & G. David Garson (1998). *Organizational behavior and public management*. Tredje upplagan. New York: Marcel Dekker.
- Walter, Gordon A (1985). Culture collisions in mergers and acquisitions. I: Frost, Peter J., Larry F. Moore, Meyl Reis Louis, Craig C. Lundberg & Joanne Martin (red.): *Reframing organizational Culture*. Beverly Hills (CA): Sage Publications.

EMPIRISKT MATERIAL

- Försäkringskassan: Intervjuer och deltagarobservationer
- Riksrevisionen: Intervjuer och deltagarobservationer
- Riksrevisionen, attitydundersökning av SIFO år 2004
- Riksrevisionen, attitydundersökning av SIFO år 2005
- Riksrevisionen, attitydundersökning av ZonderaCom år 2008

DAGSTIDNINGAR

- Dagens Nyheter (2008-12-18). Curt Malmberg lämnar Försäkringskassan.

SAMMANFATTNING

Fusioner är vanligt förekommande i såväl privat som offentlig verksamhet. Ändå baseras fusionsforskningen primärt på studier av fusioner i privat sektor och man utgår från att slutsatser från denna sektor är generellt giltiga. I denna artikel diskuteras vad som utmärker motstånd vid fusioner i offentlig verksamhet. Motstånd är en central aspekt i litteraturen kring fusioner och förvärv, liksom i litteraturen kring organisationsförändring i allmänhet. Observationer från två fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning – Riksrevisionen och Försäkringskassan – redovisas. Artikelnen mynnar ut i fem propositioner. Bland annat föreslås att det vertikala motståndet tenderar att bli mer omfattande vid offentliga fusioner än vid fusioner i privat sektor. Detta motstånd äger rum mellan ledning och medarbetare. Det kan förklaras delvis av bristande samsyn kring medarbetarens rätt till inflytande, en rättighet som av medarbetaren kan legitimeras i termer av rätten till vislande och rollen som demokratins väktare.

ABSTRACT

In the private as well as the public sectors, mergers are common events. Yet, research on mergers and acquisitions (M&A) is based primarily on studies from the private sector, and it is assumed that conclusions from this context are valid for any context. In this article, the characteristics of resistance in public sector mergers is explored. Resistance is a central aspect in the M&A literature, as well as in the broader literature on organizational change. Observations from two case studies of mergers in the central public administration in Sweden – the Swedish National Audit Office and the Swedish Social Insurance Agency – are reported. Five propositions are established. For instance, it is suggested that vertical resistance tends to become more extensive in public mergers than in mergers in the private sector. This vertical resistance occurs between management and employees. It can be explained partly by different standpoints as concerns the employee's right to influence managerial decisions. This is an argument that can be legitimized by the employee by referring to whistle-blowing ethics and the role as a guardian of democracy.

FÖRFATTARPPRESENTATION

Louise Bringselius är filosofie doktor och anställd som forskare vid Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet. I sin forskning intresserar hon sig för organisationsförändring i allmänhet och fusioner och förvärv i synnerhet. Hon är primärt inriktad mot svensk statsförvaltning och ingår sedan år 2008 i ett tvärvetenskapligt forskningsprogram med fokus på Försäkringskassans förändringsarbete.

Louise Bringselius
Företagsekonomiska institutionen Lunds universitet
Adress: Box 7080 (hs 10)
220 07 Lund
Louise.Bringselius@fek.lu.se



Företagisering på Försäkringskassan: Om ett försök att skapa en ny gemensam organisationsidentitet

From 'Misery' to Market. A New Identity for the Swedish
Social Insurance Agency

KARIN SVEDBERG HELGESSON OCH PHILIPPE JOLLY

Nyckelord: Förändring, företagisering, marknadsreform, offentlighet, organisationsidentitet, gruppidentitet

Keywords: change, company-ization, market reform, organisational identity, publicness, group-identity

INLEDNING

För offentliga organisationer har den privata sektorn varit en förebild för reformatörer under en lång följd av år. En våg av marknadsreformer, som med tiden kommit att sammanfattas under beteckningen »New Public Management« (Hood 1995), har sköljt över den offentliga sektorn både i Sverige och på många andra håll i världen. Redan i mitten av 1980-talet visade Czarniawska (1985) hur den offentliga sektorn kategoriserades som »den fula systemen« som hade mycket att lära av sitt privata syskon. Hennes analys illustrerar hur det privata företaget kan etableras som rollmodell och referenspunkt för offentliga organisationers omvandling. Sedan dess har många studier visat hur man försökt införa så kallade företagsmässiga och marknadslika verktyg, styrsystem, processer och relationer i offentliga organisationer och hur offentliga verksamheter försökt imitera drag som tillskrivs det idealtypiska företaget såsom effektivitet och kundorientering (se bland andra Brunsson 1989, Jacobsson 1994, Forssell och Jansson 1996, Rombach 1997). Marknadsidéerna satte stort avtryck på 1990-talets reformagenda och innebär en omförhandling av gränser såväl mellan den offentliga sektorn och

näringslivet, som inom ramen för det offentliga (Svedberg Nilsson 2000). Det Sundin (2006) beskriver som »den negativa självsynen« i offentlig sektor verkar även finnas kvar som en faktor som bidrar till att privat sektor fortsatt att vara normerande under 2000-talet.

Marknadsreformer förekommer även i andra sektorer. Här kan Forssells (1992) avhandling om Sparbankernas företagisering särskilt nämnas. Med utgångspunkt i Brunsson (1991) definierar han företagisering som en process där »icke-företagslika organisationer i retorik, organisatoriska strukturer, metoder och/eller andra kännetecken börjar uppträda som affärsföretag på en marknad« (Forssell 1992: 35).

Marknadsreformerna får emellertid sällan riktigt de konsekvenser som utmålats. De blir inte entydiga i sina resultat utan karaktäriseras snarare av mångfald (Fernler 1996). Till följd av översättningsprocesser (Czarniawska och Sevón 1996) och redigering (Sahlin-Andersson 1996) uppkommer blandformer och »multistandardorganisationer« (Røvik 1992). Privatiseringar och liknande uppmuntrar förvisso till omdefinieringar av vad tidigare offentliga organisationer är, men denna omkonstruktion sker inte i tydlig riktning mot det idealtypiska Företaget (Svedberg Nilsson 1999). Sådana processer kan därför öppna för förhandlingar om vad organisationen är (McDonald, Harrison och Checkland 2008).

Försök att förändra organisationers identiteter är en del av många organisatoriska reformer. Enligt Hatch och Schultz (2004) bör man ta hänsyn till frågor om organisationens identitet oavsett vilken organisationsförändring man engagerar sig i. Det är till exempel vanligt att försöka använda en ny gemensam identitet som ett instrument för att få olika organisationer att fungera bättre tillsammans i samband med ett förvärv eller en fusion (Olie 1994).

Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) pekar på att en bidragande förklaring till marknadsreformernas popularitet är att offentliga organisationer inte i tillräckligt hög grad har framstått som riktiga organisationer. Att ha en tydlig identitet är en central aspekt av att vara en organisation och offentliga organisationer har inte alltid sådana, menar de.

... traditional public services in many countries have lacked some of the key aspects of organization. They can be described, at the most, as conspicuously 'incomplete' organizations. (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000: 722)

Dock är det kanske det inte är så viktigt att vara en komplett organisation som Brunsson och Sahlin Andersson säger (2000). Andra forskare har pekat på att inte ens alla företag kan beskrivas som autonoma enheter vilka tydligt skiljer sig från andra (Alvesson och Empson 2008).

Not all organizations are particularly original or easy to portray in terms of a few key characteristics and some are not likely to attract much positive sentiment from their employees. (Alvesson och Empson 2008: 2).

Det verkar med andra ord som att det är möjligt att vara en organisation även utan en tydlig organisationsidentitet. Frågan om identitetens vara eller icke-vara är dock viktig att beakta eftersom avsaknaden av en organisationsidentitet får konsekvenser för analysen av vad som sker i samband med marknadsreformer och försök till företagisering.

En bärande idé med begrepp som blandformer och hybrider är att poängtera att de studerade fenomenen utgör »vägkorsningar« (Tvedt Johansen med flera 2010: 22) i mötet mellan olika institutioner. De är uppbyggda av distinkt olika typer av element där hybridformen är ett uttryck för att man blandat och lånat från två dominanta modeller, varav »en ny och en etablerad« (Minkoff 2002: 383). Om då den offentliga organisation som utsätts för företagisering inte har en offentlig identitet till att börja med blir det svårt att analysera följderna i termer av hybridformer och som tillstånd av »institutionell förvirring« (Brunsson 1991). Det går då heller inte att använda organisationens »offentlighet« som utgångspunkt eller motpol vid konstruktionen av en företagsmässig identitet (Svedberg Nilsson 1999). Snarare blir det en mer öppen fråga vilka »byggblock« (jfr Meyer och Rowan 1977) som plockas upp när identiteten sätts samman.

I den här artikeln tar vi därför en tvåsidig syn på organisationsidentitet hos offentliga organisationer som utgångspunkt och ställer två delvis överlappande huvudfrågor i vår analys av ett företagiseringsförsök. Med avstamp i antagandet om att organisationer inte behöver ha någon tydlig identitet (Alvesson och Empson 2008) frågar vi oss dels om den offentliga organisationen alls har någon identitet. Om den inte har det, vilken identitet är det då som ska förändras och bli företagsmässig? Med avstamp i antagandet om offentliga verksamheter som mer eller mindre ofullständiga organisationer (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000) frågar vi vilken (ofullständig) identitet den offentliga organisationen har och hur denna sätts i relation till den nya företagsmässiga identiteten. Analysen bygger på en studie av Försäkringskassan i Stockholm.

Artikeln är disponerad enligt följande. Först kommer vi att föra en diskussion kring hur vi ser på begreppet organisationsidentitet. Därefter följer ett metodavsnitt där vi beskriver studiens uppläggning och genomförande. Vi kommer sedan att presentera vår fokala organisation och berätta om försöket att förändra identiteten hos Försäkringskassan i Stockholm. Efter detta övergår vi till att diskutera vilken organisationsidentitet som organisationsmedlemmarna gav uttryck för – om någon. En slutsats är att det fanns en

begränsad organisationsidentitet och att den kunde betecknas som »ofullständig« (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Vi kallar den för »eländesidentiteten«.

ORGANISATIONSIDENTITET

I likhet med många andra begrepp är organisationsidentitet ett svårfångat begrepp med flera innebörder. En svårighet är att identitet kan betraktas både som något som har att göra med själva essensen av vad en person eller organisation är och som något i grunden konstruerat och föränderligt. Här har vi valt något av en mellanväg. Vi sympatiserar med den analytiska hållningen att identiteter, såväl individuella som organisatoriska, är svårfångade. Det förefaller rimligt att betrakta redogörelser för olika jag som »stories of the self« (Gergen 1997:185), vilket innebär att olika identiteter blir till och visas upp beroende på sammanhang och typer av relationer. Vår diskussion har emellertid tagit avstamp i litteraturen om företagisering, vilken har institutionaliserade skillnader mellan privat företagande och offentlig service som en utgångspunkt (även om denna uppdelning också problematiseras). Genom Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) har vi också knutit an till en mer stabiliserad syn på organisationsidentitet i formulerandet av våra inledande forskningsfrågor än den som följer av Gergens (1997) resonemang. Vi har därför även i det följande valt att ha som arbetsantagande att organisationer kan ha en identitet som är någorlunda stabil över en given tidsperiod.¹

Albert och Whetten (2004) pekar på tre kriterier som bör vara uppfyllda för att en sådan organisationsidentitet ska anses vara för handen: Identiteten ska för det första rymma de karaktärsdrag som utgör kärnan eller essensen i vad organisationen är. Den ska för det andra innehålla särskiljande drag som gör det möjligt att identifiera organisationen som olika andra, jämförbara, organisationer. För det tredje ska identiteten vara stabil över tiden. I en senare text beskriver Whetten kärnan i sin syn på organisationsidentitet som följer:

The concept of organizational identity is specified as the central and enduring attributes of an organization that distinguishes it from other organizations (Whetten 2006: 220).

Härtill kan man lägga Alvesson och Robertson (2006: 199) betoning av organisationsidentitet som något kollektivt och delat. Med utgångspunkt i Willmott (1993), definierar de organisationsidentitet som: »... a shared set of meanings and stories of key organizational characteristics«.

Ytterligare ett definitionsproblem är hur identitet kan och bör förhålla sig till begrepp som image och varumärke. En möjlighet är att betrakta image som den bild som externa intressenter har av organisationen, medan identiteten används för att beteckna karaktärsdrag grundade i organisationsinterna

erfarenheter och förhållanden. Då kan organisationens image ses som en variant av grundläggande definitioner av företags varumärke (se Jobber 2007). En sådan uppdelning är praktisk om man vill kunna identifiera skillnader mellan organisationens identitet, såsom den uppfattas av andra, och identitet såsom den upplevs internt, och kunna analysera frågor som rör så kallad särkoppling (Meyer och Rowan 1977) mellan vad som sker internt och vad som presenteras utåt. Image kan också betraktas som något mer flyktigt, till skillnad från identiteten som då kan användas för att beteckna vad organisationen »egentligen« är, exempelvis genom tillämpandet av Albert och Whettens (2004) kriterier ovan (jämför även Gioia, Schultz och Corley 2000). En annan ingång är att diskutera hur även image kan skapas och användas internt (Alvesson (2001). Då framstår gränsen mellan identitet och image som mer oklar. Vi har valt att betrakta mer internt förankrade idéer om vad organisationen har för identitet respektive redogörelser för dess image eller varumärke som olika sätt att strukturera berättelser om samma huvudkaraktär – den organisatoriska »superpersonen« (Czarniawska 1997). Vi gör således inte en tydlig distinktion mellan identitet och image.

Svaret på frågan om vilken identitet en organisation har, och om den alls anses ha någon, är vidare beroende av vilka aktörer som anses vara konstruktörer av organisationsidentitet. I linje med den vanliga föreställningen att organisationer styrs, eller åtminstone borde styras, uppifrån och ned är den högsta ledningen en grupp som ofta antas vara central för skapandet av organisationens identitet. En av organisationsledningens främsta uppgifter är enligt Brunsson (1991) att konstruera organisationen för att kunna visa upp en sammanhållen och acceptabel identitet.

En modern identitet kan användas utåt mot omgivande intressenter, för att visa på följsamhet och anpassning i linje med de krav som institutionaliserade omgivningar reser (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Organisationsidentiteten kan också användas internt. Ur ett managementperspektiv är det vanligt att se på organisationens identitet som ett av flera möjliga styrinstrument. Kontroll genom en gemensam organisationsidentitet kan betraktats som ett mindre synligt, och därmed förrent trevligare, sätt att styra jämfört med andra kontrollsystem. Mer kritiskt orienterad managementforskning visar dock att styrning med hjälp av identitet och kultur läggs till och kompletterar andra redan existerande styrsystem snarare än ersätter dem (Kunda 1992, Kärreman och Alvesson 2004). Resultatet blir därmed snarare mer styrning än mindre. I likhet med redovisningssystemets konstituerande verkan på individen (Miller och O'Leary 1987) har även kontroll genom organisationsidentitet potential att påverka medarbetarnas personliga identiteter (Alvesson och Robertson 2006). Därmed inte sagt att de är passiva mottagare. Som Kunda (1992: 63) ger många rika illustrationer på i sin bok, är det ofta ett hårt arbete för organisationsmedlemmarna att hantera och frammana ett organi-

satoriskt jag som både är anpassat till, men ändå inte helt i överensstämmelse med, den identitet som tillskrivits dem själva och organisationen som helhet.

Identitets- och kulturfrågor uppmärksammas ofta vid fusioner och förvärv (Buono, Bowditch och Lewis 1983). En ny gemensam identitet blir ur ett managementperspektiv ett möjligt medel att få tidigare åtskilda organisationer att verka mer åt samma håll. Men försök att skapa en identitetsförändring i samband med fusioner kan även leda till konflikter och spänningar, såsom Schilling (2008) diskuterar i sin studie av fusionerade konsultfirmor. I vissa fall kan en förändring av organisationsidentiteten dock underlättas av vad Nilsson (1996) kallar »inkompetenta konstruktörer« i den fokala organisationen.

Organisationsmedlemmarna i studier som de av Kunda (1992) och Alveson och Robertson (2004) porträtteras som i hög grad kompetenta, både vad gäller själva arbetet och den expertis som krävs för framgång där, och i sin förmåga att konstruera identitet för sig själva och andra i sin närhet. De organisationsmedlemmar Nilsson (1996) beskriver är dock på grund av förändrade yttre omständigheter närmast berövade sin kompetens, eller i alla fall tilltron till densamma. När organisationsidentiteten förändras blir den inte alls grundad i organisationsmedlemmarnas egna erfarenheter och idéer, utan baseras helt på färdiga mallar – jämför den inledande diskussionen om den offentliga sektorn som den fula systemen (Czarniawska 1985). Förekomsten av inkompetenta konstruktörer illustrerar också hur svårt det kan vara att dra gränser för vad som är en extern respektive en intern konstruktion av organisationsidentitet. Är identiteten intern eller extern när organisationsmedlemmarna, såsom hos Nilsson (1996), återberättar etablerade institutionaliserade myter som är spridda i omgivningen?

En analys av enskilda personers identiteter ligger utanför ramen för den här artikelns syften. Diskussionen i föregående stycken pekar dock på att ledningen knappast är ensam konstruktör av organisationsidentiteten. Detta antyder i förlängningen att även om organisationsledningarna ofta tar på sig, och tillskrivs, rollen av reformatörer är de inte ensamma konstruktörer. För, som Markóczy (2001) har visat, det är inte självskrivet att strategiska förändringar sprids från toppen till resten av organisationen. Konsensus kan skapas, och förändring kan initieras, även av andra grupper – inte minst de som själva har att vinna på en kursändring. Med andra ord, även om ledningen kan verka som förändringsagenter för en omformulering av organisationens identitet kan man inte bortse från att andra grupper också, eller istället, kan ikläda sig den rollen. Att identitet kan användas som styrmedel är en bidragande orsak till att det är vanligt att reformatörer och mottagare inte är överens om riktningen. Försök att skapa tydliga organisationsidentiteter kan verka konfliktskapande (Schilling 2008), och kan möta försök till motstånd (Thomas och Davies 2005).

TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Det fältarbete som ligger till grund för den här artikeln är en studie av ett försök att förändra Försäkringskassans identitet. Vi har här avgränsat oss till att studera hur detta försök utifrån intervjuer med personer som arbetar på Försäkringskassan. Fokus ligger därmed på en mer intern konstruktion av organisationsidentiteten. Av tids- och resursskäl har vi vidare avgränsat oss till en studie av Försäkringskassan i Stockholm. Vi vill därför att läsaren ska vara medveten om att analyser av Försäkringskassan på andra orter i Sverige kan ge ett annorlunda resultat än det vi redovisar här.

Inom ramen för Försäkringskassan i Stockholm har vi engagerat informanter på olika nivåer och med olika typer av arbetsuppgifter. Eftersom den gängse bilden är att förändring sker uppifrån har vi inkluderat representanter för ledningen i vårt urval. Vi har även sökt inkludera såväl andra möjliga reformatörer som personer som kunnat antas vara mer skeptiska till en identitetsförändring. Detta med hänvisning till Dent (1991) som i sin analys av marknadsreformer på British Rail fann flera olika versioner av organisationen. Vilken version som förmedlades av informanterna hade att göra med vilka arbetsuppgifter de utförde. Det fanns således en koppling mellan typ av arbetsuppgift eller yrkesgrupp och föreställningarna om vad organisationen var. Vidare iakttog Dent (1991) skillnader mellan olika nivåer i hierarkin. Sahlin-Andersson (1994) återger ett liknande mönster i sin studie av professionella grupper i sjukvården.

För att kunna fånga möjliga skillnader mellan grupper har en grund för urvalet varit att få en spridning över hierarkiska nivåer och typer av arbetsuppgifter. För att hitta lämpliga informanter användes också ett så kallat snöbollsurval där tidigare intervjupersoner togs till hjälp för att hitta nya informanter. Vi hade således inte på förhand identifierat de olika grupper och gruppidentiteter som beskrivs senare i denna studie utan den kategorisering vi har använt oss av växte fram allt eftersom det empiriska arbetet och analyserna fortskred. De gruppbenämningar vi har använt – entusiaster, experter, outsiders, kritiska försvarare respektive följare – är valda för att reflektera centrala särdrag hos respektive gruppidentitet. De var inte heller bestämda i förväg.

Totalt genomfördes 27 intervjuer med lika många personer. Bland dessa fanns Försäkringskassans generaldirektör, mellanchefer och lägre tjänstemän. Olika organisatoriska delområden var också representerade. Dessa inkluderade personer som arbetade med barn- och familjeomsorg, pensionsfrågor och affärsutveckling, IT och administrativ service samt varumärkesfrågor med flera områden. Större delen av intervjuerna genomfördes under hösten 2008 och våren 2009.

Av praktiska skäl varierade intervjutiden mellan ca 1 timme (17 st.) och 30–45 minuter (10 st.). Intervjuerna var semistrukturerade och frågorna

kringsade kring artikelns tema identitet och förändring/företagisering. Utförliga anteckningar togs under samtliga intervjuer. Omkring en tredjedel bandades med efterföljande transkribering, men alla intervjupersoner kände sig inte bekväma med att bli inspelade. Många intervjupersoner framförde även önskemål om att få vara anonyma för att kunna tala fritt, vilket vi har respekterat. Vi har därför valt att inte ta med några namn när vi hänvisar till våra informanter. När det förekommer citat i det följande kopplas de istället till analytisk gruppstillhörighet, som framgår av rubriksättningen (t.ex. »Reformatörerna«, »Mottagarna«), och/eller till funktion.

I tillägg till intervjuerna har dokument om förändringsförsöket analyserats för att kunna ge en bild av vilka värden, idéer och föreställningar som reformatörerna knöt till den önskade identiteten. Tonvikten har således legat vid dokument som visar på reformatörernas intentioner med identitetsförändringen. Ett dokument som analyserats är en presentation som hölls 2008 och som kallades »värdedialogen«, vilket handlade om Försäkringskassans »kärnvärden och värdegrund«. Ytterligare dokument som analyserats är »Försäkringskassans kommunikationskoncept«, »Försäkringskassans kommunikationsplattform«, Försäkringskassans verksamhetsstrategi 2008-10-23, samt »Försäkringskassans varumärkesplattform«.

FÖRSÄKRINGSKASSAN OCH DESS VERKSAMHET

Försäkringskassan har omkring 11500 personer anställda över hela landet. Huvudkontoret är beläget i Stockholm. Organisationen består av myndighetsledningen, sju staber och sju avdelningar. Försäkringskassan har även en internrevision och det Allmänna ombudet. Försäkringskassan är ansvarig inför den svenska regeringen, vilken också utser Försäkringskassans styrelse. Den består av nio medlemmar, inklusive generaldirektören.

Inom Försäkringskassan handläggs enskilda ärenden inom de 57 lokala och 17 nationella försäkringscentren. Även inom de fem kundcentren (telefonservice) sker handläggning av enskilda ärenden. Vidare utökas successivt möjligheterna till självbetjäning av information och tjänster via Försäkringskassans webbplats. Till de lokala försäkringscentren är cirka 300 lokala kontor kopplade. Dessa hanterar det personliga kundmötet och finns som lokalkontor i Försäkringskassans egen regi, som myndighetsgemensamma servicekontor i samverkan med Skatteverket och Pensionsmyndigheten, eller som mötesplats i lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen.

Dagens myndighet Försäkringskassan bildades per den 1 januari 2005. Fram till år 2004 bestod den svenska socialförsäkringsadministrationen av 21 stycken regionalt organiserade fristående försäkringskassor och en tillsynsmyndighet, Riksförsäkringsverket. Varje regional försäkringskassa hade en egen styrelse. Det fanns sålunda inget »huvudkontor«. Medborgarna mötte olika försäkringskassor i olika delar av landet, vilket kunde föra med sig geo-

grafiska skillnader i bemötande, i vilka beslut om försäkringsförmåner som fattades och så vidare.

Huvudsyftet med sammanslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 lokala försäkringskassorna var att skapa nya och bättre förutsättningar att genomföra uppdraget från regering och riksdag. I de utredningar som föregick beslutet att bilda en statlig Försäkringskassa konstaterades att den »gamla« organisationen hade brister inom olika områden och att reformen var ägnad att uppnå en mer enhetlig tillämpning av socialförsäkringslagarna, en mer ändamålsenlig styrning av IT-resurserna, ökad flexibilitet samt konsensus i organisationen (SOU 2003/-04:69). I en bilaga till utredningen slogs det fast att den viktigaste utgångspunkten för forandet av den nya socialförsäkringsadministrationen är kundernas eller medborgarnas perspektiv. I utredningen fastslogs också att det är medborgarnas fulla rätt att ställa krav på en effektiv handläggning av ärenden och ett upprättande av förtroendet för socialförsäkringen. Dessutom borde systemen vara transparenta så att allmänheten kan följa och kontrollera arbetet. Rörande personalen formulerades målet att myndigheten skulle vara en av landets mest utvecklade arbetsplatser med stolta medarbetare.

REFORMATÖRERNA

Vi vill skapa en modern, effektiv myndighet med en identitet ...

(Hög Chef)

När beslutet att skapa en enhetlig Försäkringskassa fattats i Riksdagen iscensattes en omfattande förändringsprocess inom den nya organisationen. En kraftig intern omstrukturering var ett led i denna process, en omstrukturering som innefattade stora förändringar för Försäkringskassans medarbetare. Handläggning och aktiviteter centraliserades, så kallade kundcentra etablerades, kontorsverksamheten konsoliderades och en stor del av de anställda skiftade arbetsuppgifter. En enhetlig organisationsstruktur hade nu fokus på hela riket och olika aktiviteter skulle organiseras med syftet att uppnå högsta möjliga effektivitet, etc.

Därtill fanns det ett explicit syfte att förändra attityderna inom organisationen och att ändra organisationens identitet. Den föredragna nya identiteten uttrycktes i marknadstermer. Försäkringskassan slog fast att dess intention var att flytta sitt varumärke från en position till en annan. I ett internt dokument, Försäkringskassans kommunikationskoncept, uttrycktes intentionen enligt följande:

Vi vet att bilden av oss de senaste åren har varit ganska negativ. Stelbent, byråkratisk och opersonlig är några vanliga omdömen. Därför genomför vi nu en stor förändring som ska förbättra för våra kunder

och skapa en myndighet som står stark inför framtida förväntningar. På så sätt förnyas vi Försäkringskassan och skapar en tydligare och mer positiv bild av oss själva, i andras ögon. Samtidigt ser vi över vår kommunikation för att säkra att den också blir mer kundfokuserad, och på så sätt utvecklas i samma riktning som organisationen i stort. När en organisation förändras är det vanligt att förstärka förändringen genom ett nytt sätt att uttrycka sig. Visa att man är något nytt, att man är på väg och att man vill något bättre. Så är det också för oss, vi ska vara stolta över det förtroende vi får av medborgarna och den förnyelse vi nu gör. När vi förändrar vårt uttryck är det naturligt att ta avstamp i våra kärnvärden och värdegrund, det som vi kallar för varumärket eller bilden av Försäkringskassan. Kärnvärden och värdegrund är också en av utgångspunkterna i vårt styrkort och kallas där för värden.

Förändringsprogrammet

För att bygga den nya organisationen etablerade Försäkringskassans högsta ledning ett förändringsprogram som gavs uppgiften att driva skapandet av den »nya Försäkringskassan«. Programmet rapporterade direkt till högsta ledningen och organisatoriskt låg det utanför de ordinarie linjeaktiviteterna. Programmet fanns vid sidan av den ordinarie organisationsstrukturen. Chefen för förändringsprogrammet rekryterades från näringslivet. Hon hade omfattande erfarenhet från förändringsprocesser i andra organisationer. En stor konsultfirma engagerades för att medverka i stor omfattning för att förändra organisationen i den riktning som stakats ut av ledningen.

Konsulterna spelade en central roll i rekonstruktionen av organisationen. Tillsammans med företrädarna för förändringsprogrammet bildade de en grupp som hade till uppgift att driva på förändringsarbetet i ett högt tempo. Konsulterna arbetade snabbt och försökte leverera »best practice«-lösningar. En av våra informanter berättade att en anledning till att konsulterna hyrdes in och gavs en så pass central roll i förändringsarbetet var att de skulle föra med sig en »leveranskultur« in i Försäkringskassan.

Den nya identitetens kärnvärden

Vid ett internt seminarium, med syftet att diskutera och implementera den nya identiteten, beskrevs kopplingarna mellan interna värderingar och de kärnvärden omgivningen uppfattade enligt följande:

Alla organisationer har gemensamma värdesystem. Många har definierat det och skrivit ner det. Inom andra organisationer är det gemensamma värdesystemet implicit inbyggt i kulturen. Om det gemensamma värdesystemet är explicit är det också kopplat till kärnvärderingarna, det vill säga de värden man vill att ens intressenter ska uppfatta.

Försäkringskassans gemensamma värdesystem är ett kontrollinstrument med syftet att bygga en organisationskultur som bidrar till att skapa den 'Nya Försäkringskassan' för att på bästa sätt genomföra vårt uppdrag och nå våra mål.

De kärnvärden som föreslogs för »Nya Försäkringskassan« var »Enkelt, snabbt och rätt«. Försäkringskassan deklarerade att deras kunder skulle uppleva kontakterna med organisationen som enkla, att »produkterna« levererades snabbt och att besluten som fattades var korrekta. Försäkringskassan skulle också uppfattas som tillförlitlig, modern och anpassningsbar i förhållande till omvärlden.

För att skapa en ny identitet beslöt Försäkringskassan att attityderna, normerna och kulturen behövde förändras i organisationen. För det syftet startades ett omfattande förändringsarbete med organisationens gemensamma värdesystem. Det arbetet benämndes »värdedialogen« och involverade de 800 högsta ledarna inom organisationen. Processen styrdes uppifrån och medarbetarnas åsikter fångades upp i seminarier och vid arbetsplatsmöten. Arbetet startade på högsta ledningsnivå där man tog fram ett antal ord som skulle representera olika värderingar. Det var cirka 20 ord som skickades vidare för diskussion nedåt i organisationen. Processen tog cirka sex månader och resulterade i fyra värdeord – kundfokus, respekt, enkelhet och arbetsglädje – vilka tillsammans med några andra byggstenar som diskuteras nedan skulle bilda organisationens gemensamma värdesystem.

Dessa fyra ord skulle tillsammans med de olika exemplifieringar på deras innebörder som angavs tjäna som en plattform för medarbetarna på Försäkringskassan och vägleda deras handlingar och attityder. I organisationens kommunikationsstrategi etablerades även ett antal andra koncept, exempelvis »gott beteende«, ett koncept som handlade om de anställdas personlighet. Förutom att avspegla det diversifierade samhället skulle de anställda i Försäkringskassan enligt kommunikationsstrategin vara »moderna och kunniga med en utpräglad känsla för vad som är rätt och fel«. De anställda skulle även vara engagerade, lösningsinriktade och intresserade av människor. En anställd på Försäkringskassan skulle vara en »kompetent och effektiv byråkrat med empati«. Därtill skulle den anställde enligt kommunikationsstrategin representera en myndighet som såg på sig själv med distans och självmedvetenhet och med glimten i ögat, inte ironiskt men med innerlighet och engagemang.

MOTTAGARNA

De som var aviserade mottagare av den nya identiteten var inte lika entusiastiska som reformatörerna. Så gott som samtliga intervjupersoner ansåg att förändringar var nödvändiga i organisationen. Däremot var de mer frågande inför den väg som valts av ledningen för att nå de uppsatta målen. Vidare sak-

nades enighet kring målen som hade satts upp. Både förändringsprogrammet och den konsultfirma som hade engagerats för att leda organisationens transformation betecknades ofta som »dem«. Det var »de« som representerade organisationens framtida identitet. Som exempel sa en av de intervjuade, som arbetade i en stabsfunktion, att: »Jag tror att de skulle vilja reproducera sig själva och bli modellen för Försäkringskassans framtida medarbetare. De är inte som oss och de ger oss dålig självkänsla«.

Flera av de intervjuade nämnde ordet »teater« som metafor för vad som pågick i organisationen med koppling till det förväntade resultatet av förändringsarbetet och den nya »bättre« imagen och ett starkare varumärke. Det pågående reformarbetet jämfördes med en teaterpjäs. Att det var ett »skådespel för folket« var en annan förekommande liknelse: »Det är som att sätta en BMW-kaross på en Trabant – under ytan är det fortfarande en Trabant med föråldrad teknik«.

Lejonparten av de intervjuade påpekade att det språk som användes för att kommunicera riktningen av förändringsarbetet inte var anpassat för organisationen och att det var enbart förvirrande. En person i en expertroll uttryckte sig enligt följande: »Försäkringskassan är inte ett privat företag och alla dessa ord förvirrar oss. Vi har inga kunder men vi har till exempel olika intressenter«. Och: »Försäkringskassan är å ena sidan som en geisha – hon ska behaga alla och alltid vara snäll och hövlig. Å andra sidan är hon den fula systemen som ingen tycker om och som är en legitim boxboll«.

Generellt sett tycktes inte de anställda bry sig särskilt mycket om de värden och det gemensamma värdesystem som föreslogs för dem. Diskrepansen mellan organisationens faktiska och önskade förmåga att lösa sina uppgifter ansågs vara för stort. Många medarbetare tyckte inte det var värt att lägga ner energi på ett projekt som ansågs vara ett »Sisyfosarbete«. Vissa medarbetare uttryckte också tvivel om förändringarna verkligen var genuint menade. Det var möjligt, ansåg de, att det enbart var ett spel för galleriet. »De skapade ett sorts Utopia, en idealbild som inte går att uppnå. Vi har för lång väg att vandra«. Någon uttryckte bruket av marknadsretoriken i förändringsaktiviteterna som »Corporate bullshit«.

FÖRSÄKRINGSKASSANS IDENTITET

Därmed är det dock inte sagt att det fanns en etablerad organisationsidentitet som användes som tydlig positiv motbild till den föreslagna företagsidentiteten. Tvärtom var en gemensam nämnare bland våra informanter att den identitet som tillskevs Försäkringskassan var negativt laddad.

En organisatorisk eländesidentitet

De personer som försvarade förändringsarbetet och reformerna var, inte särskilt överraskande mer, negativa till Försäkringskassans identitet än andra.

De hyllade den »nya« identiteten och distanserade sig explicit från den »gamla«. Men även övriga informanter var kritiska till den etablerade organisationsidentiteten. Frekvent använda begrepp i beskrivningarna av Försäkringskassans identitet var »gammalmodig«, »byråkratisk« och »stelbent«. Metaforen »mekanisk maskin« användes också av några intervjupersoner för att beskriva Försäkringskassans verksamhet. Organisationsidentiteten representerades även av uttryck som dåliga resultat, låg kompetens, svagt ledarskap och otur. Försäkringskassans organisationsidentitet kan med andra ord sammanfattas som en eländesidentitet. Den var inget att vara stolt över.

Eländesidentiteten var emellertid inte en identitet som informanterna själva identifierade sig med. Organisationsidentiteten var överlag något som tillskrevs »de andra« på Försäkringskassan (med undantag för en grupp, vilket vi återkommer till nedan). När intervjupersonerna talade om sig själva och den egna gruppen tenderade de att hålla avstånd från eländesidentiteten. Det var övriga grupper som hade låg kompetens, presterade dåligt, etc. Medarbetarna förde istället fram andra gruppidentiteter. Vi fann fem sådana gruppidentiteter, vilka presenteras i det följande.

Entusiaster

Organisatoriskt tenderade entusiasterna att vara chefer och förändringsledare. De hade ofta en bakgrund i privat verksamhet och de sjöng »den nya« verksamhetens lovsång: »Vi förtjänade verkligen all kritik, vi förnedrade kunderna«.

Entusiasterna tog tydligt parti för den nya kundfokuserade organisationen. Eftersom de ofta kom från den privata sektorn kände de sig inte bundna vid det de såg som den »gamla« organisationen. Entusiasterna anammade den nya retoriken och tog avstånd från den »gamla byråkratiska organisationen« och statstjänstemannaidentiteten: »De är inte vana att leverera resultat i den här organisationen. Här råder en 'utredarkultur', inte en 'levererakultur'«.

Entusiasterna höll »den gamla Försäkringskassan« på armlängds avstånd och fjärmade sig från allt som kunde associeras med den »gamla« organisationen. Entusiasterna beskrev sin syn på Försäkringskassan i tre olika organisationer – en historisk, en framtida och en samtida. Det innebar att de betonade vikten av förändring och nya idéer samtidigt som de i samma andetag suckade över hur lång och utdragen förändringsprocessen skulle bli. De tillstod att organisationen i nuvarande situation var: »... mil från att vara där man ville vara«. De förde fram kommentarer som att: »vi presterar väldigt dåligt för närvarande, men det positiva är att vi åtminstone är medvetna om det«.

Entusiasterna var inte stolta över att arbeta på Försäkringskassan, även om de en dag, när saker och ting rättats till, hoppas kunna känna stolthet över att arbeta i organisationen: »Jag rullar inte precis ut den röda mattan och basunerar ut att jag arbetar på Försäkringskassan«. Medlemmarna i den här

kategorin anammade till fullo förändringsarbetet och de talade i positiva ordalag om personerna i förändringsprogrammet och det arbete de utförde. Entusiasterna refererade också ofta till sina tidigare arbetsgivare som effektiva och kundfokuserade, i synnerhet om organisationerna de verkat inom hade tillhört den privata sektorn.

Experter

Experterna representerade något som kan kallas för en traditionell statstjänstemannaidentitet. De var experter på det svenska socialförsäkringssystemet och de arbetade med Försäkringskassans kärnverksamhet. I intervjuerna tog experterna tydligt avstånd från den nya företagsmässiga identitet som ledningen försöker införa i organisationen och från mycket av den retorik som förändringsprogrammet använde: »De, ideologiproducenterna, trodde att de kunde använda metoder tagna direkt från näringslivet«.

Experterna uttryckte en stark professionell tillhörighet som var kopplad till socialförsäkringssystemet snarare än till organisationen. Professionalism var ett ord som användes frekvent av experterna för att karakterisera vad som krävdes av dem i arbetet. Personerna i den här gruppen betonade att de var experter på socialförsäkringssystemet och de betraktade förändringsarbetet med skepsis. Det gällde särskilt metoder och språkbruk, till exempel varumärke och kundfokus, som de ansåg imiterats från näringslivet: »Jag är ingen servicemänniska, jag är en professionell statstjänsteman«.

Experterna uttryckte också en stolthet av att vara just statstjänstemän. Generellt sett tyckte experterna att förändringarna hade genomförts för fort och att organisationen borde ha hållit fast vid sitt egentliga uppdrag. Och det innebar inte att man måste vara omtyckt: »Man behöver inte älska oss, man ska respektera oss«. Experterna betraktade regeringen som sin huvudsakliga intressent.

Experterna hade ett högt anseende och hög status inom organisationen. »Vi lever inte som vi lär. Det gemensamma värdesystemet är bara tomma ord. Vem vill inte vara tydlig? Vi är experter på socialförsäkringssystemet och vi försvarar den allmänna försäkringen«. Experterna menade vidare att Försäkringskassans uppdrag var att genomföra den politiska viljan och att uppnå socialadministrationens politiska mål – »att exekvera politik«.

Outsiders

Outsidergruppen karakteriserades av en känsla av att inte vara fullvärdiga medlemmar av organisationen. Personerna i outsidergruppen arbetade oftast i en stödfunktion på Försäkringskassan såsom inom IT, ekonomi eller vaktmästeri. Identiteten hos personerna i denna kategori satt rotad i deras profession, inte i den organisatoriska tillhörigheten: »Vår identitet passar inte in i organisationen. Vi är framför allt IT-folk, vi är varken statstjänstemän eller

kundservicepersonal«. Till skillnad från experterna var de dock inte en ansedd professionell grupp. Outsiders kände sig inte som en del av kärnverksamheten och de uttryckte tvivel om de över huvud taget uppskattades i organisationen.

Några menade att de aldrig känt sig delaktiga i förändringsprojektet. »Hade de lyssnat på oss, hade inte IT-budgeten havererat. Nu skrattar folk åt oss och det sätt på vilket vi sköter vår IT.«. »De skickade in marinkårssoldater (konsultfirman) för att städa upp i organisationen men allt de lyckades med var att skapa en ännu större oreda och kaos«. Personerna i den här gruppen signalerade överlag misströstan och en känsla av att ha blivit utstötta. »Vi tillhör inte organisationens kärnverksamhet och därför är vi inte de primära måltavlorna i det här förändringsarbetet«, uttryckte en person inom outsidergruppen sin syn på saken.

Vidare kan noteras att även om outsiders inte sågs sig som fullvärdiga medlemmar av organisationen så anammade de den organisatoriska eländesidentiteten. I detta avvek de från de övriga fyra grupperna, vilka var noga med att markera distans till eländesidentiteten.

Kritiska försvarare

De kritiska försvararna arbetade ofta som chefer eller tjänstemän med lång bakgrund inom Försäkringskassan eller Riksförsäkringsverket. I likhet med entusiasterna kunde de se fördelar med den nya identiteten, men de ville skynda långsamt. De såg också gränser för hur långt förändringarna kunde drivas: »Förändringarna är nödvändiga på längre sikt. Det finns ingen återvändo, men kanske borde vi sakta ned litet för att inte fullständigt förlora vår själ. Vi är trots allt en offentlig organisation«.

Eftersom de kritiska försvararna återfanns bland en grupp personer som funnits i organisationen länge, hade de inte rekryterats för att föra in »förändringens vindar« och de var heller inte »ideologiproducenter« eller arkitekterna bakom förändringsprojektet. I likhet med experterna var de noga med att peka vad som var lämpligt för en professionell person, och vad som inte var det: »Jag är inte en clown som ska underhålla det svenska folket. Jag är en statstjänsteman som ska verkställa uppdraget vi fått från det svenska folket. Gänget i förändringsprogrammet verkar tycka att allt skulle vara bättre om vi alla bar roliga glasögon och fräna Hugo Boss-kostymer«.

Följare

Följarna var ofta medarbetare i de lägre skikten i den organisatoriska hierarkin. Flera av dessa personer arbetade som handläggare med en hel del direktkontakter med bidragssökande. Ingen av de intervjuade i denna kategori var anställd på huvudkontoret. Den här gruppen anställda kännetecknades av en likgiltighet gentemot fenomen som varumärke, kärnvärden och gemensamt

värdesystem: »För mig är det viktigt att göra mitt jobb. Jag bryr mig om alla dessa ord som används för att beskriva ett önskat tillstånd. För oss på 'verkstadsgolvet' vore det bättre om *de* skapade förutsättningar för oss att hjälpa medborgarna att få det stöd de har rätt till«.

Personerna i gruppen följare var härdade efter flera år i organisationen och flera förändringsprojekt och reformer. Dock var följarna trots allt angelägna om att göra ett bra eget jobb även om de visade ett lågt engagemang för arbetet som pågick »där uppe« med värdedialoger, etc. Följarna visade ett starkt engagemang för »den lilla svaga människan«, de människor som var utsatta och behövde utnyttja förmånerna i socialförsäkringen. Det var den intressentgrupp de främst var till för.

DISKUSSION: IDENTITETER OCH IDENTIFIKATION

När offentliga organisationer reformeras har det varit vanligt att använda sig av Företaget som förebild. Här har vi analyserat ett sådant fall – försöket att förändra Försäkringskassans identitet. Med utgångspunkt i företagiseringsförsöket ville vi belysa två huvudfrågor. Dels frågade vi vilken (ofullständig) identitet den offentliga organisationen hade och hur denna sattes i relation till den nya företagsmässiga identiteten. Här var utgångspunkten att offentliga organisationer kan tänkas ha mindre kompletta identiteter, en omständighet som förts fram som ett motiv till marknadsreformer (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Dels frågade vi oss om Försäkringskassan alls hade någon identitet, och om den inte hade det, vilken identitet det då var som skulle förändras. I detta sista avsnitt ska vi lyfta fram några huvudslutsatser. Vi börjar med en diskussion av den nya identiteten.

Vi har visat att den nya föreslagna identiteten var uppbyggd av element som brukar förknippas med institutionen Företaget (Brunsson 1991). Försäkringskassan skulle bli effektivare, den skulle bli fokuserad på kunderna, den skulle hantera produkter, och bli både mer autonom och mer unik. Den nya identiteten var en företagsmässig identitet. Den hade vidare tydliga drag av styridé (jfr Sundin 2006). En ny identitet kan, som vi diskuterade inledningsvis, fungera som ett verktyg för kontroll och samordning² och i vårt fall eftersträvade reformatörerna en förändring av såväl organisationsidentiteten som praktiken.

Den nya identiteten framstod vidare som en identitet för en Organisation (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Den beskrevs som enhetlig och sammanhållen. Reformatörerna ville konstruera en identitet som signalerade modernitet och var i överensstämmelse med normer och idéer i den institutionella omgivningen. Det var moderna tider (Forssell 1992) på Försäkringskassan.

I likhet med reformatörerna såg mottagarna den nya identiteten som företagsmässig, men det rådde delade meningar om huruvida det var en för Försäkringskassan passande ny identitet. Överlag fann vi, i linje med tidigare

forskning, att medarbetarna i ledande ställning var mer positiva till den nya företagsmässiga identiteten medan personer längre ned i hierarkin, och inom professionella grupper, var mer skeptiska. Dikotomin offentligt i motsats till privat företagande frammanades av såväl reformatörer som mottagare. Dess olika sidor värderades dock olika. Många medarbetare upplevde glappet mellan reformatörernas föreslagna företagsmässiga identitet och deras egen bild av verkligheten som ett resultat av en oförmåga hos reformatörerna att förstå organisationen och dess, komplexa, offentliga uppdrag och verksamhet. Bland de mer skeptiska sågs identitetsreformen som en show som inte behövde tas seriöst, utan som visade på reformatörernas »hyckleri« (Brunsson 1989) i relation till mottagarna. Men utifrån litteraturen om administrativa reformer är det inte så konstigt att det uppstår ett glapp. Reformen måste ofta marknadsföras hårt, och överdrivet, för att alls vinna stöd inför sitt genomförande och då är det lätt hänt att de sedan uppfattas som mer eller mindre olämpliga och misslyckade när de möter praktiken (Brunsson, Forssell och Winberg 1989, Brunsson och Olsen 1993). Frågan om huruvida det aktuella förändringsförsöket var lyckat eller misslyckat i en mer »objektiv« mening ligger dock som nämndes inledningsvis utanför våra syften. Vårt huvudintresse är organisationsidentitetens vara eller icke vara.

En första slutsats rörande Försäkringskassans organisationsidentitet är att vad vi med ett sammanfattande begrepp har valt att kalla eländesidentiteten utgjorde kärnan i denna. Det var elementen i eländesidentiteten som framstod som de centrala, bestående och utmärkande dragen hos Försäkringskassan. Försäkringskassan hade således, i likhet med flera andra offentliga organisationer, vad Sundin (2006) kallade en »negativ självsyn«. Samtidigt var denna negativa självsyn i vårt fall begränsad jämfört med den Sundin beskriver. De anställda tillskrev förvisso organisationen Försäkringskassan en eländesidentitet, men själva anammade de inte denna identitet (med vissa undantag, vilket vi återkommer till nedan). Det var organisationen som i vissa avseenden var inkompetent och något av en »ful syster« (Czarniawska 1985), inte dess medlemmar. Organisationsmedlemmarna var däremot ingalunda några »inkompetenta konstruktörer« (Nilsson 1996) som var helt öppna för att anamma reformatörernas bild av deras verksamhet.

En andra slutsats är att det i vårt fall saknades ett definierande identitetsdrag i förhållande till vår arbetsdefinition. Organisationsidentiteten var inte en för organisationsmedlemmarna gemensam identitet. Det var en identitet som organisationen Försäkringskassan tillskrevs. Organisationsidentiteten måste därför i detta fall betraktas som relativt svag och ofullständig. Vi fann heller inte att det förelåg en delad offentlig erfarenhet bland organisationsmedlemmarna. Någon sådan användes därför inte som utgångspunkt i konstruktionen av organisationsidentiteten, i motsats till vad Svedberg Nilsson beskrev i sin studie av privatiserade organisationer (1999).

Ytterligare en slutsats är att organisationsmedlemmarnas erfarenheter och kompetenser användes som utgångspunkt för att konstruera fem olika gruppidentiteter: Entusiaster, Experter, Outsiders, Kritiska försvarare och Följare. Det var med dessa gruppidentiteter som organisationsmedlemmarna identifierade sig snarare än med den organisatoriska identiteten. I detta avseende finns således likheter med Sahlin-Anderssons (1994) slutsats att gruppidentiteter kan fungera som byggblock för organisationer med svag identitet.

Sahlin-Andersson (1994) konstaterade vidare att (en starkare) organisationsidentitet kan komma att ersätta gruppidentiteter. Vår studie har karaktär av en tvärsnittsstudie, varför vi inte kan säga så mycket om den utvecklingen i det här fallet. En fortsatt longitudinell studie av Försäkringskassan skulle emellertid kunna belysa den frågan. Något som vår studie dock pekar på är att vilken identitet organisationsmedlemmarna gjort till sin var relaterat till hur de såg på företagiseringen och den nya föreslagna identiteten. Entusiasterna värderade det privata positivt, utifrån sina kunskaper och erfarenheter. Det privata kom i betydligt mer negativ dager bland andra grupper som tog avstamp i sina kunskaper och erfarenheter av vad de ansåg var viktig offentlig verksamhet. Frågan är dock hur pass stabil denna koppling är över tiden. Som Thomas och Davies (2004) diskuterar kan organisationsmedlemmar göra motstånd mot identitetsförändringar, men om detta kvarstår när den nya identiteten införlivats i, och anpassats till, vardagen är inte säkert. Å andra sidan kan det också bli så att motståndskraften mot en identitetsförändring kan komma att öka med tiden (Nilsson 1996).

En avslutande iakttagelse är att i vårt fall skilde sig en grupp från de övriga grupperna på ett intressant sätt. Till skillnad från de andra grupperna betraktade sig inte informanterna med gruppidentiteten outsiders som fullvärdiga organisationsmedlemmar. Däremot identifierade de sig med den etablerade organisatoriska eländesidentiteten, vilket de andra inte gjorde. Något hårdtaget kan man säga att outsiders var utanför organisationen, men innanför organisationsidentiteten. Övriga grupper var innanför organisationen, men utanför organisationsidentiteten.

NOTER

- 1 En annan möjlig position som också ligger mellan det beständiga och det rörliga är den som förs fram av Gioia, Schultz och Corley (2000) som menar att kärnvärdena i en organisationsidentiteten kan vara stabila, men att tolkningen av dessa är flexibel.
- 2 Den nya organisationsidentiteten rymde även förslag på anpassade individuella identiteter. Även om en analys av identitet på individnivå ligger utom ramen för den här studien kan man notera att de enskilda organisationsmedlemmarna inte enbart förväntades agera mer företagsmässigt utan även anpassa sin egen personlighet. De anställda skulle inte bara vara kompetenta och effektiva organisationsmedlemmar utan även vara empatiska och innerliga personer – åtminstone på jobbet. Här fanns således inslag av att försöka styra med hjälp av såväl en ny organisationsidentitet som genom stödjande individuella identiteter.

REFERENSER

- Albert, Stuart och David A. Whetten (2004). Organizational Identity. I: Mary Jo Hatch och Majken Schultz (red.): *Organizational Identity – A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Alvesson, Mats (2001). Knowledge Work: Ambiguity, Image and Identity. *Human Relations* 54 (7): 863–886.
- Alvesson, Mats och Laura Empson (2008). The Construction of Organizational Identity: Comparative Case Studies of Consulting Firms. *Scandinavian Journal of Management* 24 (1): 1–16.
- Alvesson, Mats och Maxine Robertson (2006). The Best and the Brightest: The Construction, Significance and Effects of Elite Identities in Consulting Firms. *Organization* 13 (2): 195–224.
- Buono, Anthony F., James L. Bowditch och John W. Lewis, III (1985). When Cultures Collide: The Anatomy of a Merger. *Human Relations* 38 (5): 477–500.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley and sons.
- Brunsson, Nils (1991). Politisering och företagisering. Om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I: Göran Arvidsson och Rolf Lind (red.): *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson, Nils, Anders Forssell och Hans Winberg (1989). *Reform som tradition. Administrativa reformer i statens järnvägar*. Stockholm: EFI.
- Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies* 21 (4): 721–746.
- Brunsson, Nils och Johan P. Olsen (red) (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Czarniawska, Barbara (1985). The Ugly Sister: On the Relationship Between the Private and the Public Sector in Sweden. *Scandinavian Journal of Management Studies* 2 (2): 83–103.
- Czarniawska, Barbara (1997). *Narrating the organization. Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara och Guje Sevón (1996). Introduction. I: Barbara Czarniawska och Guje Sevón, (red). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Dent, Jeremy F. (1991). Accounting and Organizational Culture. A Field Study of the Emergence of a New Organizational Reality. *Accounting, Organizations and Society* 16 (8): 705–732.
- Fernlund, Karin (1996). *Mångfald eller likriktning? Effekter av en avreglering*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forssell, Anders (1992). *Moderna tider i Sparbanken*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forssell, Anders och David Jansson (1996). The Logic of Organizational Transformation. On the Conversion of Non-Business Organizations. I: Barbara Czarniawska och Guje Sevón, (red). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Gergen, Kenneth J. (1997). *Realities and Relationships. Soundings in Social Construction*, andra tryckningen. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gioia, Dennis A., Majken Schultz och Kevin G. Corley (2000). Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability. *Academy of Management Review* 25 (1): 63–81.
- Hatch, Mary Jo och Majken Schultz (red.) (2004). *Organizational Identity – A Reader*. Oxford: Oxford University Press
- Hood, Christopher (1995). The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society* 20 (2/3): 93–110.
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Jobber, David (2007). *Principles and Practices of Marketing*, 5:e upplagan. London: McGraw-Hill.
- Kunda, Gideon (1992). *Engineering Culture. Control and Commitment in High-Tech Corporation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kärreman, Dan och Mats Alvesson (2004). Cages in Tandem: Management Control, Social Identity and Identification in a Knowledge-Intensive Firm. *Organization* 11 (2): 149–176.
- McDonald, Ruth, Stephen Harrison och Kath Checkland (2008). Identity Contract and Enterprise in a Primary Care Setting: An English General Practice Study. *Organization* 15 (3): 355–370.
- Markóczy, Livia (2001). Consensus Formation During Strategic Change. *Strategic Management Journal* 22 (11): 1013–31.
- Meyer, John W. och Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340–63.
- Miller, Peter och Ted O’Leary (1987). Accounting and the Construction of the Governable Person. *Accounting, Organizations and Society* 12 (2): 235–265.
- Minkoff, Debra C. (2002). The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31 (3): 377–401.
- Nilsson, Karin (1996). Practice, Myths and Theories for Change. The Re-Construction of an East German Organization. *Organization Studies* 17 (2): 291–309.
- Olie, René (1994). Shades of Culture and Institutions in International Mergers. *Organization Studies* 15 (3): 381–405.
- Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Røvik, Kjell-Arne (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandard-organisasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 8 (4): 261–84.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1994). Group Identities as the Building Blocks of Organizations. *Scandinavian Journal of Management* 10 (2): 131–145.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields. I: Barbara Czarniawska och Guje Sevón, (red). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Schilling, Annika (2008). *Kan konsulter fusionera? En studie av betydelsen av identitet vid en fusion mellan konsultföretag*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: EFI.
- SOU 2003/-04:69. En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.
- Sundin, Elisabeth (2006). Företagsekonomiska styridéer och offentlig sektor. *Nordiske Organisasjonsstudier* 8 (1): 57–79.
- Svedberg Nilsson, Karin (1999). *Effektiva företag. En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: EFI.
- Svedberg Nilsson, Karin (2000). Marknadens decennium – gränsomdragande reformer i den offentliga sektorn under 1990-talet. I: Szebehely, Marta (red.) *Välfärd, vård och omsorg*. Kommittén välfärdsbokslut. Socialdepartementet, SOU 2000:38.
- Thomas, Robyn och Annette Davies (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies* 26 (5): 683–706.
- Tvedt Johansen, Svein, Trude Høgvold Olsen, Elsa Solstad och Harald Torsteinsen (2010). Ledelseutfordringer i hybride organisasjoner: forslag til et teoretisk rammeverk. *Nordiske Organisasjonsstudier* 12 (3): 8–29.
- Whetten, David (2006). Albert and Whetten Revisited. Strengthening the Concept of Organizational Identity. *Journal of Management Inquiry* 15 (3): 219–234.

SAMMANFATTNING

När offentliga organisationer reformeras har det varit vanligt att använda sig av Företaget som förebild. Här analyseras ett sådant fall – försöket att förändra Försäkringskassans identitet. Med utgångspunkt i företagiseringsförsöket belyser vi två huvudfrågor. Dels frågar vi vilken (ofullständig) identitet den offentliga organisationen hade och hur denna sattes i relation till den nya företagsmässiga identiteten. Dels frågar vi oss om Försäkringskassan alls hade någon identitet, och om den inte hade det, vilken identitet det då var som skulle förändras. En slutsats är att det fanns en organisationsidentitet, om än en ofullständig sådan. Vi kallar den för »eländesidentiteten«. En annan slutsats är att organisationsidentiteten inte var en gemensam identitet då den bland informanterna främst förknippades med andra organisationsmedlemmar än de själva. Informanterna anammade istället en av fem olika gruppidentiteter: entusiaster, experter, följare, kritiska försvarare respektive outsiders. Undantaget var gruppen outsiders – vilken i relation till organisationsidentiteten identifierade sig som insiders.

ABSTRACT

Attempts at transforming organizational identities abound. For public sector organizations, the (ideal typical) business firm has served as a role model during the last decades. In this article we analyse an attempt to make the identity of the Swedish Social Insurance Agency more business like. Two main issues are discussed. First, we discuss whether the Agency has an organizational identity, and, if not, what identity reformers aim to change. Second, we analyse how the public organizational identity is related to the new business identity. One conclusion is that the Agency did have an organizational identity, what we denote the »misery identity«. However, the misery identity was an incomplete organizational identity in that the members of the organization did not identify themselves with it. The organizational misery identity was an identity for others. Another conclusion is that the members associated themselves with one of five group-identities: Critical Advocates, Enthusiasts, Experts, Followers, and Outsiders respectively. Finally, we observe that the group of Outsiders differs from the other groups in one important respect. Employees ascribing to this group identity define themselves as outsiders in relation to organizational membership but as insiders in relation to the organizational misery identity.

FÖRFATTARPresentationer

Karin Svedberg Helgesson är forskare och lärare vid Institutionen för företagande och ledning vid Handelshögskolan i Stockholm. I sin forskning intresserar hon sig för hur organisationers gränser, identiteter och ansvarighet konstrueras – och varför. Ett annat forskningsintresse är frågor om styrning

och kontroll inom och mellan organisationer. För närvarande studerar hon privat–offentlig samverkan i arbetet mot penningtvätt. Hennes mest aktuella forskning är under publicering i *Journal of Common Market Studies* respektive *Surveillance & Society*.

Karin Svedberg Helgesson
Institutionen för Företagande och ledning
Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501, 113 83 Stockholm, Sverige
karin.svedberghelgesson@hhs.se

Philippe Jolly, auditor director at the Swedish National Audit Office. Works with performance auditing in the Swedish public sector. Among other things, interested in innovation and change processes in the public sector and how identity construction is used in these processes.



Bestäm, betala och undvik kostnaden – den kommunala finansieringsprincipen

Make the decision, take the bill and avoid the cost
– the Swedish local government financing principle

PATRIK ZAPATA OCH STELLAN MALMER

Nyckelord: Finansieringsprincipen, styrning, relation stat-kommun, underfinansiering, reformer

Keywords: Swedish local government financing principle, management control, relation state-local government, under-financed reforms

Staten har det övergripande ansvaret för den svenska välfärden samtidigt som tjänsterna i stor utsträckning utförs av kommunerna och vi i Sverige har en grundlagsenlig kommunal självstyrelse. Den kommunala finansieringsprincipen har tillkommit som ett verktyg för att samordna statens och kommunernas intressen inom välfärdsproduktionen. Finansieringsprincipen innebär i korthet att kommuner¹ inte ska ges nya uppgifter av staten utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Detta sker genom att de allmänna statbidragen höjs. Och om staten fattar beslut som gör att verksamheten kan bedrivas billigare ska staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen till kommunerna. Sedan tillkomsten i början av nittioalet har det pågått ständiga diskussioner mellan statliga och kommunala företrädare om finansieringsprincipens innebörd och tolkning (Malmer & Zapata 2009). Det finns oklarheter i finansieringsprincipens tillämpning, diskussionerna kring finansieringsprincipen är ett utslag av den grundläggande konflikten mellan statens behov av att införa reformer på det kommunala området med likvärdig service i hela landet och den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen (Pierre 1994; Westerståhl

1987). Trots ett försök år 2005 att åstadkomma en samsyn har diskussionerna fortsatt.

Finansieringsprincipen är en del av ett komplext system där pengar transfereras mellan olika delar i den offentliga sektorn. Grundtanken är att den som beslutar om en reform också ska stå för dess kostnad. Om staten står för hela kostnaden av sina beslut eller inte kommer troligen alltid att diskuteras. Minst lika intressant är hur finansieringsprincipen kan förstås. Om den ses som ett statligt styrningsinstrument krävs att dess funktioner och delar är väl synliga för de inblandade under processen. Ses den som en väktare av den kommunala självstyrelsen är utfallet av dess tillämpning viktigt, det vill säga frågan om staten står för hela kostnaden eller inte. Finansieringsprincipen kan också ses som en del av budgetprocessen i den offentliga sektorn, med dess inslag av rollspel och särkopplingar (Wildavsky 1975; Brunsson & Rombach 1982), då är det viktigt att den kan tolkas och användas flexibelt. Det är i denna konfliktzon som tillämpningen av finansieringsprincipen hamnar och som den här artikeln handlar om.

FINANSIERINGSPRINCIPEN

Finansieringsprincipen aktualiserades i början av 1990-talet i samband med att många specialdestinerade statsbidrag avskaffades. Den kommunalekonomiska kommitténs betänkande SOU 1991:98 kom att ligga till grund för tankar om en finansieringsprincip i kompletteringspropositionerna 1991/92:150 och 1993/94:150. I dessa utvecklades principer som bland annat innebar att staten inte bör ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att de kan finansiera dessa med annat än skattehöjningar, vilket i praktiken betyder ökade statsbidrag, och att om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna minska de statliga bidragen. I proposition 1991/92:150 diskuterades en lagfästning av finansieringsprincipen men regeringen kom till slutsatsen att det inte fanns skäl att i lag fastställa principen.

Under det följande decenniet kom finansieringsprincipens tillämpning att diskuteras flitigt (se SOU 2007:11: 256–258). Det rådde olika uppfattningar mellan kommunernas företrädare – Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, det vill säga nuvarande Sveriges kommuner och landsting (SKL) – och statliga organ, till exempel Finansdepartementet, om hur principen skulle tillämpas, om kommunerna via finansieringsprincipen erhöll fullständig ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer och om hur processen med överläggningar fungerade.

År 2003 tillsattes därför en arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att utarbeta riktlinjer för principens tillämpning och dess innebörd. Arbetet resulterade i december 2004 i dokumentet *Den kommunala finansieringsprin-*

cipen som anger gemensamma tillämpningsföreskrifter. I december 2005 enades enligt vad som framgår av dokumentet finans-, kommun- och finansmarknadsministrarna och de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas i enlighet med detta dokument.

Av dokumentet framgår att finansieringsprincipen ska tillämpas då staten ger kommunsektorn nya obligatoriska uppgifter, staten beslutar att frivilliga uppgifter i kommuner och landsting ska vara obligatoriska, kommunernas ansvar för uppgifter tas bort, staten förändrar ambitionsnivåer i kommunala uppgifter, regelverket för kommunala avgifter eller andra möjligheter till inkomster förändras. Den ekonomiska regleringen ska ske genom förändringar i anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Detta ska ske vid ett enda tillfälle och i den prisnivå som gäller då förändringen införs.

Finansdepartementet ska ha huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning. Fackdepartement ska, efter beredning inom regeringskansliet, bereda förslaget i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting. Beredningsunderlaget ska innehålla kostnadsberäkningar och ekonomiska analyser.

Trots överenskommelsen har kritiken mot tillämpningen av finansieringsprincipen fortsatt. Finansutskottet har behandlat flera motioner om bristande efterlevnad av finansieringsprincipen (se FiU3 2004/05: 35 ff; FiU3 2005/06: 33 ff; FiU26 2005/06: 19 ff). Dessutom har Sveriges Kommuner och Landsting hävdat att det brister i statens respekt för finansieringsprincipen (SKL 2007a). Av SKL:s tio prioriterade frågor år 2007 hade två med finansieringsprincipen att göra, dels fråga två Finansieringsprincipen och dels fråga tre Statlig finansiering av LSS (SKL 2007b).²

SYFTE OCH FRÅGOR

Syftet med den här artikeln är att problematisera finansieringsprincipens tillämpning och därmed bidra till kunskap om finansieringsprincipens funktioner i relationerna mellan den svenska staten och kommunerna. För att nå syftet utgår vi från tre delfrågor:

1. Finansierar regleringar utifrån finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?
2. Hur tillämpas finansieringsprincipen och av vilka aktörer?
3. Vad har finansieringsprincipen för funktioner?

Svaren på delfrågorna utgörs av en processbeskrivning, vilka funktioner den har och hur den förstås av de inblandade aktörerna, problematiserar vi avslutningsvis med hjälp av teorier om styrning (Ashby 1964), institutionell teori (Brunsson 1985, 1989; Meyer & Rowan 1977) och budget (Brunsson & Rombach 1982; Leijon, Lundin & Persson 1984; Wildawsky 1975).

TVÅ DELSTUDIER – TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Våra svar på frågorna bygger på data insamlade i två delstudier. En kvantitativ studie av sekundärdata med fokus på hur regleringar i enlighet med finansieringsprincipen finansierar ett urval av fem reformer i svenska kommuner. Den andra delstudien är en kvalitativ studie om hur finansieringsprincipen tillämpas där primärdata från samtal om finansieringsprincipen med verkamma i kommuner, statliga myndigheter, regeringskansli, Sveriges kommuner och landsting och riksdag.

Då Sveriges kommuner är 290 till antalet och tämligen heterogena ville vi när vi designade våra två delstudier se till att de kommuner vi studerar inte är alltför lika så att urvalet på så sätt ger studien bredd. Vårt urval kan inte sägas representera hela kommunsverige, utan just sju typiska kommuner. De är: Emmaboda, Huddinge, Karlskrona, Malmö, Staffanstorp, Strömsund, och Östersund. De sju kommunerna representerar Statistiska centralbyråns (SCB) kommungrupping och är valda så att olika delar av landet representeras vad gäller geografiskt läge, demografi och näringsliv, med mera, men är samtidigt tämligen typiska för sin grupp och är på så sätt normala kommuner.

Finansieringsprincipen i ekonomisk kvantitativa data – tillvägagångssätt

Våra kvantitativa analyser har syftat till att svara på delfrågan, Hur väl finansierar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?

Undersökningsobjekt för den kvantitativa studien har varit dels Sverige som helhet och dels vårt urval av kommuner (se ovan). Vid val av reformer för analysen har vi utgått från Finansutskottets dokument *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (skl.se) där de 21 reformer som faller under finansieringsprincipen listas. Av dem har vi valt fem där enligt riksdagens finansutskott och representanter för SKL diskuterats vad gäller finansieringsprincipens tillämpning, och har gjort kvantitativa analyser av dem. Reformerna är *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola, Måttaxan inom äldre- och handikappomsorgen*, LSS och LASS.

Den viktigaste datakällan³ har varit *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, som är en skrift som årligen utges av SKL (Sveriges Kommuner och Landsting, tidigare Svenska Kommunförbundet) och SCB (Statistiska centralbyrån). Data i rapporten baseras på bokslutsstatistik som kommunerna rapporterar till SCB i det så kallade räkenskapsammandraget. Andra datakällor har varit *WebOr* (webor.se) som är en bas för nyckeltalsjämförelser som drivs av SKL. På webbplatsen står att »Underlagen hämtas i huvudsak från nationellt insamlad statistik om kommunal verksamhet«, *Kommundatabasen* (kommundatabas.se). Nyckeltalen bygger på officiell statistik och ger enligt webbplatsen besked »om verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet«, Statistiska centralbyråns webbplats (scb.se), Sveriges kommuner och

landstings webbplats (skl.se) och *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*. Vår förstahandskälla har varit *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* Vid behov har vi kompletterat med uppgifter från andra databaser. Uppgifterna om bidrag enligt finansieringsprincipen har vi erhållit från regeringens budgetpropositioner.

Samtal om finansieringsprincipen – tillvägagångssätt

Delfrågan hur tillämpas finansieringsprincipen och av vilka aktörer?, besvarar vi genom en intervjustudie. Totalt har vi genomfört 55 samtal med företrädare för kommuner, stat och SKL för att få kunskap om finansieringsprincipens tillämpning lokalt och centralt.

I kommunerna har vi samtalat med kommunalråd, kommunchef, ett antal stadsdelschefer i förekommande fall, ekonomichef, socialchef och skolchef samt ett mindre antal övriga verksamhetschefer. Vi har också samtalat med politiker i finansutskottets arbetsgrupp, med tjänstemän på finansdepartementet, finansutskottet, Riksrevisionen, socialdepartementet, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och på utbildningsdepartementet. Under samtalen med kommunföreträdare har vi varit en och i samtalen på central nivå två forskare. Oftast har vi samtalat med en person åt gången, men vid några tillfällen med två. Varje samtal har tagit mellan en halvtimme och en timme att genomföra.

Samtalen har förts kring ett antal teman, snarare än frågor, som vi har diskuterat och låtit intervjupersonerna berätta utifrån sin organisation och perspektiv för vart tema. Ett antal teman fanns redan i utgångsläget för analysen då vi förde samtalen utifrån ett antal teman som vi utvecklat utifrån forskningsfrågan och dess delfrågor. Temana är: Varför finansieringsprincip, finansieringsprincipens konstruktion, transparens, samråd, tillämpning och konsekvenser.

Samtalen har spelats in och transkriberats. Analys, av i det här fallet samtal, börjar med att materialet reduceras, organiseras och kategoriseras – annorlunda uttryckt sorteras data utifrån teman och kategorier (Strauss & Corbin 1990). Först därefter har vi skrivit presentationerna av materialet. Förutom de samtalsteman vi i förväg utvecklat fann vi i analysarbetet ytterligare tre teman vi samtalat kring: uppföljning, relation stat och kommun samt framtid och önskningsar.

FINANSIERINGSPRINCIPENS TILLÄMPNING

I det här avsnittet redovisar vi vårt svar på underfrågorna, hur finansieringsprincipen tillämpas och om de reformer den avser reglera finansieras. Inledningsvis redovisar vi resultaten av våra två delstudier och avslutningsvis beskriver vi finansieringsprincipens tillämpning som en process utifrån resultaten av de två studierna.

Finansieringsprincipen i dokument – underfinansierade reformer

Våra analyser av de ekonomiska bidragen enligt finansieringsprincipen i några kommunala reformer har visat att bidragen inte kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Redan den grundläggande konstruktionen med ett belopp baserat på första årets kostnad, som inte justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen, gör att kommunsektorn med tiden övertar en allt högre andel av reformens finansiering. Dessutom är det inte alla av staten initierade reformer som omfattas av finansieringsprincipen. En del reformer finansieras i särskild ordning via riktade statsbidrag eller på annat sätt och för vissa reformer ges inga bidrag alls.

Endast vid införandet av maxtaxan inom äldreomsorgen erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte intäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är alla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med inflation och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden. Finansieringsprincipen är därmed inte något som på lång sikt ger kommunerna och landstingen full ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer inom det kommunala området.

Finansieringsprincipen i samtal – olika bilder på olika nivåer

På verksamhetsnivå är kunskapen om finansieringsprincipen låg. Få, om än några, verksamhetschefer och några fler förvaltningschefer kan berätta om vad finansieringsprincipen är: »Ja, när du ställer frågan så känner man ju egentligen att man vet ju inte så mycket vad den egentligen betyder. Det är ett begrepp som man är lite skeptisk till att den fungerar givetvis, men man har inte så mycket fakta att stödja sitt tyckande på«, säger en ekonomichef. Däremot kan de när den är beskriven känna igen resonemangen, det vill säga om staten finansierar eller inte finansierar den verksamhet de är ansvariga för. Verksamhetschefer och förvaltningschefer bedriver verksamhet. Finansieringsprincipens tillämpning sker så långt från dem att de inte ser poängen med att lägga energi på att sätta sig in i hur den finansiella relationen mellan stat och kommun fungerar, särskilt som de inte tror att det skulle spela någon roll. Därmed inte sagt att de inte bryr sig, tvärtom. Om reformerna är underfinansierade så meddelas det till kommunledningen, som i sin tur kan föra meddelandet om underfinansiering vidare till SKL. Nya riktlinjer för verksamhet och liknande når verksamheten via information genom SKL och departement och myndigheter och de blir utförda.

På kommunledningsnivå är kunskapen om finansieringsprincipen oftast större. Ju närmare någon kommer finansieringsprincipen genom sin tjänst, till exempel ekonomi- och budgetchefer, desto större kunskap om finansieringsprincipen. Och ju större kommun, desto mer är politiker och högre chefer insatta i finansieringsprincipen. Sammanfattningsvis kan sägas att

finansieringsprincipen inte en är stor fråga i det dagliga kommunala arbetet, men den kan vara det om en reform upplevs som mycket underfinansierad. Då klagar man, i första hand via SKL. Uppföljning av hur mycket man får via finansieringsprincipen i relation till kostnader en reform medför sker inte annat än i undantagsfall.

På regeringskansliet, i riksdagen och på SKL är kunskapen om finansieringsprincipen god bland de vi pratat med. Det är främst finansdepartementet och SKL som ser till att principen efterföljs på fackdepartementen. Kontakterna dem emellan är många och såväl formella som informella. Att döma av vår studie finns det skäl att tro att inte alla tjänstemän på regeringskansliet känner till finansieringsprincipen så bra som dem vi pratat med. Åtminstone är det inte alltid som den tillämpas på eget initiativ, enligt både finansdepartementet och SKL.

Det är främst tre teman som tydligare än andra märks i intervjusamtalen. De är transparens, kommunikation och uppföljning. Främst har transparensen diskuterats utifrån två synpunkter. För det första att det anses svårt att veta vad en kommun, eller del av en kommun, tillförs för en reform i pengar. För det andra hur (av vem) det beloppet bestäms.

Hur mycket pengar som tillförs vid en reglering, meddelas i budgetpropositionen. På direkt fråga till kommunföreträdare om de läser budgetpropositionen är svaret nästan alltid nej: »Ja inte sitter man och läser hela budgetpropositionen, det skulle aldrig falla mig in att göra men däremot ... de här utdragen från SKL om vad budgetpropositionen betyder för kommunerna, brukar ju vara mer förståeligt«, intervju kommunalråd.

Ovanstående kontrasteras kraftigt av en företrädare för utbildningsdepartementet som menar att det är eller borde vara ett självklart intresse för en förvaltningschef att läsa budgetpropositionen, för att kunna veta hur mycket resurser hennes verksamhet har tillförts: »Jag skulle genast sätta mig och lusläsa budgetproppen om jag vore förvaltningschef i en kommun...«, intervju Utbildningsdepartementet.

Även om inte budgetpropositionen läses, så finns andra källor, till exempel de cirkulär som SKL skickar ut i samband med ny proposition: »... men vi [SKL] skickar ju ut en mycket mer detaljerad information till kommunerna än vad det här innehåller i form av cirkulär som sammanfattar effekten av budgetpropositionen«, intervju SKL. Fast också med detaljerad, iordningsställd, information som den från SKL kan vara svår att förstå, eftersom systemet är komplicerat. »... det är ju mycket schabloner i det här. Hela utjämningsystemet och allting. Det är ju så oerhört komplicerat«, intervju ekonomichef.

Också vad gäller kommunikation kring finansieringsprincipen är uppfattningarna olika hos företrädare för kommuner och regeringskansliet. För att förklara ett komplicerat system krävs en pedagogik som är anpassad till mål-

gruppen, vilket kanske inte alltid är fallet, menar många. Här en kommunchef: »... men vem riktar sig det dokumentet [Budgetpropositionen] till? ... egentligen borde ju budgetproppen vara från de statliga politikerna till de kommunala politikerna, men nu blir det ju inte riktigt så. ... Styrning har ingen effekt om inte jag kan förstå det. Det spelar ingen roll att man skriver på papper ... Det är ingen som har förstått, det spelar ingen roll vilka papper ni skickat«, intervju kommunchef.

Kommunerna själva har både ansvar för att informera sig och föra vidare informationen, menar en företrädare för finansdepartementet. »... det handlar om pedagogik och så, svårigheter och förstå och sådant där kanske... alltså den kommunala sektorn själv har ju ett stort ansvar att föra ned ... det är bara den enskilda kommunen som kan styra och ge information till sin egen förvaltning«, intervju Finansdepartementet.

Det tredje tydliga temat i samtalen är uppföljning, eller avsaknaden av den. Dels uppföljning i meningen att kommuner följer upp huruvida en reform blivit fullt finansierad för dem, eller inte, dels uppföljning från statens sida utifrån frågorna, har reformen genomförts och har kommunerna finansierats?

Ett vanligt svar från kommunföreträdare vad gäller uppföljning är att de lutar på eller tror att SKL står för den, för de egna resurserna räcker inte. »... jag skulle kunna tänka mig att Kommunförbundet följer upp det så man i alla fall i efterhand kan se att man fick så här mycket pengar, och det kan man ju hålla reda på vad som var hänförligt till finansieringsprincipen, men det kostade så här mycket«, intervju kommunledning.

Kommunföreträdare vill att regleringar enligt finansieringsprincipen följs upp. Det gäller så gott som alla vi samtalat med. Det finns förståelse för att det inte är enkelt att följa upp, att det skulle ta mycket resurser och troligen också skulle kräva förändrade rutiner för att skapa underlag för uppföljning. Men ändå, man vill ha uppföljning, inte alltför ofta, kanske inte ens för varje reform, men några år efter en förändring, via stickprov, referensgrupp eller någon annan form. Ett kommunalråd säger: »Det går inte på förhand att räkna ut vad det här kommer att kosta, och så säga att man fördelar dom här pengarna. Utan man måste följa upp det bättre. Vare sig det är funkis, det är maxtaxa i äldreomsorgen eller yngreomsorgen«. Och ett annat: »... jag tror inte man ska sitta och följa upp alla reformer, då knäcks vi ju, men varje sånt här förslag borde följas upp efter ett eller två eller tre år, ett tror jag inte för det har ju knappast... Men efter tre år kanske, borde man titta på, och då skulle man ju kunna göra nån form av justering«, intervju kommunalråd.

Finansieringsprincipens tillämpning som process

Utifrån resultaten från de två delstudierna kan finansieringsprincipens tillämpning beskrivas som en process, från initiativ till implementering av

reform. Processen där finansieringsprincipen tillämpas börjar med ett initiativ. Det kan vara en motion från en riksdagsledamot, en idé från en intresseorganisation, ett förslag från en myndighet eller en utredning som tillsatts av regeringen. Innan beslut kan fattas i riksdagen behövs ett beredningsunderlag från regeringskansliet.

Det departement som ansvarar för sakfrågan utarbetar ett förslag, ofta med remisser till berörda myndigheter och andra. Om reformen har ekonomiska konsekvenser för kommuner och eller landsting ska de beaktas och utredas (om en reform faller under finansieringsprincipen eller inte är inte självklart utan snarare ett resultat av förhandling).

Finansdepartementet ansvarar för att finansieringsprincipen följs. I många fall är fackdepartementen under sitt beredningsarbete kontinuerligt och med hög grad av informalitet i kontakt med finansdepartementet som då gärna påpekar att finansieringsprincipen bör följas, vilket leder till att fackdepartementet i fråga också utreder de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn. Om remisser går ut till SKL och kommuner gör också de samma påpekande. När i beredningsarbetet de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting kommer in, påverkar hur väl utredda de blir.

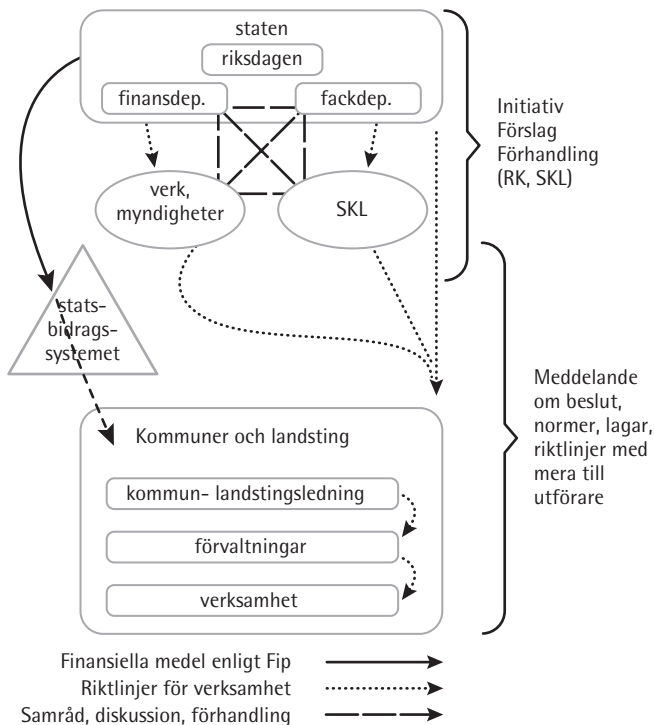
När beredningsarbetet börjar bli färdigt, men innan det presenteras som proposition i riksdagen, samråder fackdepartement och finansdepartementet om de ekonomiska konsekvenserna och kommer fram till ett förslag de är eniga om. Då kontaktas SKL för diskussion med regeringskansliet om hur rimliga de ekonomiska konsekvenserna enligt förslaget är. Också här finns inslag av informalitet och det händer ofta att SKL varit involverade i diskussionen innan de formellt kontaktas. SKL och regeringskansliet har inte sällan olika syn på de ekonomiska konsekvenserna på så vis att SKL:s uträkningar ger ett högre belopp än regeringskansliets. Genom förhandling dem emellan kommer man så fram till ett belopp och propositionen kan färdigställas och lämnas över till riksdagen.

I riksdagen fattas beslut, och om riksdagen beslutar att reformen ska genomföras är nästa steg i processen implementering. När beslutet är fattat påbörjas två delprocesser. Den ena går ut på att föra ut kunskap om vad reformen innebär och vad som ska utföras i kommunerna. Det sker på flera olika sätt: lag, föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer, cirkulär och andra anvisningar och när på så sätt de verksamhetsansvariga.

Den andra delprocessen är den ekonomiska ersättningen och kunskap om den. I budgetpropositioner anges hur mycket pengar som tillförs statsbidragssystemet, men det är svårt att urskilja vad varje reform och varje kommun får. Få i kommunerna läser dessutom budgetpropositioner, så informationen om ersättningen möter ett stopp där. SKL informerar om vad budgetpropositionen betyder för kommuner, men också den informationen har svårt att nå fram. Vad som når fram är det generella budskapet att staten

borde tillämpa finansieringsprincipen bättre och att ersättningen är för låg. Ersättningarna enligt finansieringsprincipen förs över till statsbidragssystemet. Där slutar en reglerings koppling till verksamhet. Kommunerna utför verksamhet i enlighet med de ekonomiska ramar de har.

Om kommunerna har goda skäl att anse att en reform kostar orimligt mer än vad ramarna tillåter – kunskapen om det kommer inte från uppföljning av kostnad i relation till finansieringsprincipregleringar utan utifrån att budgeten inte går ihop – hör kommunen av sig till SKL som i sin tur tar upp det med staten. I förlängningen kan en stark opinion från kommunerna påverka staten och en översyn av en reform kan ske, som i fallet med LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Processen illustreras i figur 1 Finansieringsprocessens tillämpning, som också är en del av svaret på delfrågan: hur tillämpas finansieringsprincipen och av vilka aktörer?



Figur 1 Finansieringsprincipens tillämpning.

FINANSIERINGSPRINCIPENS FUNKTIONER

Finansieringsprincipen som den presenteras i överenskommelsen mellan staten och kommunerna är en princip som neutralt fördelar medel mellan kommuner och stat, utan inslag av styrning eller påverkan. Praktiken är inte som idealfallet här heller. I processbeskrivningen (figur 1 och avsnittet ovan) har vi funnit tre funktioner finansieringsprincipen har: styrinstrument, som arena för rollspel och som resursfördelare. Den kan också ha olika funktioner samtidigt, men vilken funktion någon utgår från i sitt förhållningssätt till finansieringsprincipen spelar roll för hur dess tillämpning förstås. I det avslutande avsnittet problematiserar vi finansieringsprincipen utifrån de tre funktionerna.

Finansieringsprincipen som styrinstrument

Finansieringsprincipen är en beståndsdel i statens styrning av den kommunala sektorn. Det är staten (riksdag och regering) som önskar att vissa samhällseliga åtgärder blir utförda, det är staten som har det övergripande ansvaret för att Sveriges invånare får någorlunda lika service oavsett var man bor och det är staten som har befogenhet att bestämma om en verksamhet ska utföras i statlig, regional eller kommunal regi. Staten styr, kommunerna och landstingen styrs, och föremål för styrningen är de kommunala verksamheterna (Dahl & Lindblom 1997; Peters 1997; Pierre 1994).

För styrning behövs tre komponenter, se till exempel Ashby (1964): Mål, uppföljning (feed-back) och styrmedel. Utan att det finns tydligt angivet i beskrivningarna om finansieringsprincipen kan två mål urskiljas. Det ena är att den kommunala reform för en viss verksamhet som styrningen gäller ska implementeras i kommunerna. Hur reformer implementeras lokalt kan och har problematiserats rikligt i tidigare forskning (se Czarniawska & Joerges 1996; Brunsson & Jönsson 1979; Lipsky 1980). Det andra är att finansieringsprincipen ska ge kommunerna ekonomisk kompensation för de kostnader som reformen orsakar.

Det är ingen tvekan om att de reformer vi studerat har implementerats i kommunerna. Reformerna är lagstadgade och därmed tvingande för kommunerna och något alternativ som innebär att avstå finns inte. Det är mer tveksamt om målen kring finansieringen uppnåtts.

För det första råder oklarhet om målet. Ska staten via statsbidragen finansiellt kompensera kommunerna för alla kostnader som uppkommer för en reform i evighet? Eller gäller kompensationen bara första året? Vissa kommunala företrädare tolkar finansieringsprincipen som att det ska vara fullständig finansiering så länge reformen är i funktion. I överenskommelsen där finansieringsprincipen formuleras (SKL och regeringen 2005/2010) anges att den ekonomiska kompensationen ska utgöras av ett fast belopp i den prisnivå som gäller då reformen genomförs. Detta är något som inte trängt ner till alla

kommunala företrädare. Dokumentet kom heller inte förrän år 2005, så i ett decennium har tveksamheten funnits.

För det andra är det oklart vilka reformer som omfattas av finansieringsprincipen. På central nivå (till exempel i regeringskansliet) framförs åsikten att det är upp till kommunföreträdare att läsa budgetpropositionerna och ta reda på besluten som rör finansieringsprincipen och vad detta ger kommunerna i ekonomisk kompensation. Många kommunala företrädare anser sig inte ha tid att sätta sig in i statens budgetpropositioner utan menar att det är en uppgift för SKL. Oklarheten förstärks av att finansieringsprincipens ekonomiska ersättning till kommunerna döljs i ett krångligt statsbidragssystem. I de statsbidragsavräkningar som kommunerna erhåller finns inga uppgifter om vad som utgör ekonomiska bidrag till följd av finansieringsprincipen och vilka reformerna är som berättigat till bidrag.

Vi kan konstatera att en av grundförutsättningarna för styrning, tydliga mål, är uppfyllt beträffande verksamhetsreformerna, men inte beträffande finansieringen.

Styrning förutsätter vidare uppföljning (feedback). De som styr måste ha tillgång till information om läget i förhållande till målet för att kunna styra mot målet. I vår studie har vi fått blandade reaktioner när vi tagit upp frågan om uppföljning. Många av dem vi samtalat med har åsikten att reformerna är underfinansierade, men när vi frågar om hur de vet det blir svaren svävande. Någon systematisk uppföljning finns inte utan svaren bygger ofta på en allmän uppfattning och uttalanden från SKL. Tjänstemän på regeringskansliet anser inte att uppföljning är viktigt. »Vi vill inte ha en ständigt pågående budgetdiskussion om ersättningen enligt finansieringsprincipen« är ett uttalande vi mött. Detta tyder på ett ointresse för uppföljning. De styrande anser att det är bättre att inte veta än att behöva konfronteras med en underalternativt överfinansieringsdebatt. Avsaknaden av uppföljning försämrar möjligheterna till effektiv styrning.

För att uppnå ett mål måste de styrande kunna påverka det som ska styras. Som styrmedel fungerar finansieringsprincipen dåligt. Ett viktigt begrepp i detta sammanhang är transparens. Ett styrmedel måste vara tydligt och de styrda måste kunna uppfatta hur det fungerar. Så är inte fallet med finansieringsprincipen. Kommunala företrädare vet inte vad de får ersättning för och de vet inte hur mycket. Tekniken att lägga ersättningen i inkomstutjämningsystemet gör att informationen om finansieringsprincipens ekonomiska bidrag går förlorad. Det fordras stor kännedom om hur statsbidragssystemet fungerar och mycket räknande för att få fram uppgifterna. Kommunala företrädare hävdar i våra samtal med dem att de inte har utredningsresurser till sitt förfogande för att kunna sätta sig in i statsbidragssystemet och särskilja vad som har med finansieringsprincipen att göra. Här brister det i kommunikation mellan de statliga myndigheterna och kommunerna.

Staten utnyttjar inte sina möjligheter till styrning via finansieringsprincipen effektivt. Informationen om de ekonomiska bidragen till kommunerna döljs i ett ogenomträngligt statsbidragssystem. Brister i samrådsförfarandet gör att kommunala företrädare uppfattar processen som att staten bestämmer utan att ta hänsyn till deras synpunkter. Som framgått ovan finns bristerna i styrningen för alla tre förutsättningarna för effektiv styrning: mål, uppföljning och styrmedel. Därmed inte sagt att staten vill utnyttja sina styrningsmöjligheter, eller ens vill styra. För den som ser finansieringsprincipen som ett styrinstrument, vilket många av dem vi intervjuat i kommunerna gör, är det svårförståeligt att styrning inte sker, åtminstone uttalat och synligt.

Finansieringsprincipen som arena för rollspel

Budgetprocesser upprepas vanligen varje år. I fallet med den budgetprocess som finansieringsprincipen är en del av upprepas den varje gång den tillämpas med nya reformer. I illustrationen av processen (figur 1) återfinns aktörerna kring finansieringsprincipens tillämpning: Riksdagen, finansdepartementet, fackdepartementen, SKL, verk och myndigheter, kommun- och landstingsledningar, kommunala förvaltningar och kommunala verksamheter.

Aaron Wildavsky (1975) visade att processens komplexitet och upprepning gör att medverkande aktörer utvecklar roller. Genom att aktörerna antar roller förs argument fram både från verksamhet och ledning rationellt och balanserat. Det är viktigt att komma ihåg att rollerna är just roller, en aktör kan växla mellan olika roller beroende på vem hon pratar med för tillfället. Upprepningen av processen gör också att utrymmet för att medvetet försöka luras är litet, då det skulle kommas ihåg i nästa spel.

De grundläggande rollerna i en offentlig budgetprocess är rollerna som väktare och förkämpe (Wildavsky 1975). Förkämparnas uppgift är att argumentera och strida för resurser till de verksamheter de företräder. Väktarnas uppgift är att bevaka organisationens ekonomi. Förkämparna är många, men finns på positioner med liten makt, väktarna är få och finns på organisationens toppositioner. Alla chefer och politiska nämnder har två roller, de är förkämpar för sin verksamhet uppåt i organisationen och de är väktare neråt i den del av organisationen de är chef för. Aaron Wildavsky visar med hjälp av många empiriska exempel att båda rollerna krävs och att det måste finnas maktbalans mellan dem för ett lyckat utfall av budgetprocessen. Dominerar väktarna kommer väsentliga samhällliga uppgifter inte att bli utförda. Dominerar förkämparna kommer organisationens ekonomi att kollapsa.

I sina studier av kommunal budgetering identifierade Nils Brunsson och Björn Rombach (1982: 46) en tredje roll, hamstraren. Hamstrare ser som sin uppgift att skapa ekonomiskt överskott. De argumenterar både för besparingar och ökade intäkter, till exempel skattehöjningar. Överskott ger manöverutrymme och reserver för att undvika ekonomisk kris då yttre opåverkbara

omständigheter gör att ekonomin försämras. För att budgetarbetet ska fungera krävs ibland en roll som medlare mellan förkämpar och väktare (Leijon, Lundin & Persson 1984). Budgetprocessen som ett rollspel finns beskrivet i Brorström, Haglund & Solli (2005: 190–194) och Mattson (2000: 39–40).

Spelet kring finansieringsprincipen initieras av att staten lanserar ett förslag om en reform inom någon kommunal verksamhet som de bedömer ökar välfärden. De intar då rollen som förkämpe för denna reform. Fackdepartement, verk och myndigheter, SKL, kommunala förvaltningar och kommunala verksamhetsansvariga är alla huvudsakligen positivt inställda till kommunala reformer som ger medborgarna bättre service. Reformen får därmed många förkämpar på alla nivåer i processen.

Vissa aktörer, till exempel SKL, intar inte förkämperollen utan invändningar. De stödjer reformen, men framhåller att de ekonomiska konsekvenserna ska tas av den part, staten, som startat processen. I denna argumentation får SKL medhåll från kommun- och landstingsledning. Denna roll, förkämpe med reservation, finner stöd i finansieringsprincipen och argumenterar också för att stärka finansieringsprincipen genom att den lagfästs.

Därmed intar SKL rollen som förkämpe för finansieringsprincipen som sådan. SKL är också stark förkämpe för det kommunala självstyret. Dessa båda förkämperoller tycks hänga ihop, en kraftfull tillämpning av finansieringsprincipen stärker det kommunala självstyret. Men lojaliteten för självstyret är större än gentemot finansieringsprincipen. En konsekvens av det är att SKL företräder uppfattningen att finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser ska tillföras de allmänna statsbidragen och inte vara specialdestinerat. En annan konsekvens är att det blir viktigare hur finansieringsprincipen tillämpas än dess resultat. Om ersättningen blir något för låg eller orättvis för en del kommuner är inte lika viktigt som att processen har gått rätt till.

Finansdepartementet har en nyckelroll i spelet kring finansieringsprincipen. Det är hamstrare beträffande de statliga finanserna och agerar för att staten inte ska behöva finansiera de kommunala reformerna helt. Finansdepartementet är emot lagfästning av finansieringsprincipen liksom institutionaliserad uppföljning. Taktiken har varit att minska transparensen genom att dölja finansieringsprincipens ekonomiska utfall i ett snårigt statsbidragssystem och att inte tydligt framhålla finansieringsprincipens utfall i budgetpropositioner och statsbidragsavräkningar till kommunerna.

Vad som börjar med en process för en offentlig välfärdsreform i kommunal regi utvecklas till ett spel kring tillämpningen av finansieringsprincipen. I detta spel framträder två huvudaktörer, SKL som vill stärka finansieringsprincipen genom tydliga spelregler och finansdepartementet som vill försvaga tillämpningen genom otydliga och svårtolkade spelregler. Övriga aktörer blir i stort sett neutrala åskådare. För att delta i spelet krävs kunskap om spelreglerna och eftersom de är svåra att förstå begränsas antalet spelare.

Med högre transparens skulle antalet förkämpar för finansieringsprincipen öka vilket skulle försvåra för finansdepartementet.

Det spelas två spel. Spel 1: Spelet kring reformen där verksamheten står i fokus. På denna arena dominerar förkämparna. Spelet startas med utspel från förkämpar som återfinns högst upp i hierarkin och fortplantar sig via fackdepartement och myndigheter till kommunala verksamhetsföreträdare. Vaktarna utgörs av kommunledningarna och SKL som ställer frågan: Vem ska betala?

Spel 2: Spelet kring finansieringsprincipens tillämpning. Detta spel startar med resultatet från spel 1, det vill säga frågan: Vem ska betala? De som ställer frågan vill ha transparens beträffande spelreglerna och är förkämpar för detta medan den som ska svara på frågan, hamstraren, vill ha manöverutrymme genom otydliga spelregler för att inte råka hamna i en situation där staten tvingas finansiera allt större del av kommunernas verksamhet.

Förekomsten av finansieringsprincipen utgör en hämmande faktor för statliga initiativ som medför kommunala konsekvenser. De statliga aktörerna har genom finansieringsprincipen blivit medvetna om att då de startar spel 1 så kommer spel 2 att följa automatiskt. Ur ett kommunalt perspektiv fyller finansieringsprincipen härmed en viktig funktion. Det går inte att bortse från finansieringsproblematiken i samband med statliga reformer som påverkar kommunsektorn.

Finansieringsprincipen som resursfördelare

I offentlig sektor är budgetens huvudsakliga funktion att fördela resurser till olika verksamheter. I budgeten finns delsystem som administrerar olika delar av resursfördelningen, finansieringsprincipen är ett sådant delsystem. I vår data urskiljer vi tre resursfördelningar på olika nivåer där finansieringsprincipen medverkar: Fördelning av resurser från staten till kommuner och landsting, fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting och fördelning av resurser inom en kommun eller ett landsting.

Ur ett statligt perspektiv har finansieringsprincipen till uppgift att fördela resurser till kommun- och landstingssektorerna för att de inte ska tvingas höja skattesatsen som konsekvens av beslut som fattats av riksdagen. Resultatet av vår studie är att denna uppgift uppfylls till viss del men inte fullständigt. Reformerna påverkar den kommunala verksamheten under lång tid och kostar kommunerna allt mer i nominella termer, medan bidragen ges i reala belopp som inte inflationsjusteras.

Ur kommunalt perspektiv ger finansieringsprincipen upphov till resursfördelning mellan kommuner eftersom bidraget per invånare inte nödvändigtvis samvarierar med kommunens kostnad för en reform.

Ur verksamhetsperspektiv utgör finansieringsprincipen ingen garanti för att statsbidraget verkligen kommer den verksamhet som berörs av en reform

tillgodo. Den ordinarie kommunala budgetprocessen kommer in som ett mellanled mellan kommunens statsbidragsintäkter och verksamheten.

Utfallet av finansieringsprincipens funktion som resursfördelare är svår att se mer i detalj för enskilda kommuner och verksamheter för såväl stat som kommun. Konstruktionen av principen och dess tillämpning utan uppföljningar och med låg transparens visar inte effekter på den nivån, vilket sett ur ett lokaldemokratiskt eller styrningsperspektiv kan ses som dåligt. Om vi istället ser finansieringsprincipen ur ett särkopplingsperspektiv kan det vara bra, eller önskvärt.

I organisationer måste samtidiga, motstridiga krav från omgivningen mötas för att verksamhet ska kunna bedrivas. Det görs genom särkoppling av vad som sägs, genomförs och beslutas (Meyer & Rowan 1977; Rombach 1986; Brunsson 1989). Till exempel kan ett landsting som ett svar på krav att spara och ta bort vårdköer införa ett kökansli. Det tar inte bort kön, tvärtom. Men det ger en signal om att kön inte är önskvärd. Resultatet är att kön kan finnas kvar längre än förut och att pengar kan sparas även om omgivningen tror att kön kommer att tas bort.

Finansieringsprincipens medger att riksdagen kan signalera hur mycket man är beredda att satsa på reformer inom skola, vård och omsorg och därigenom möta krav på ökad satsning. Finansieringsprincipens nuvarande konstruktion och tillämpning möjliggör att de satsningar som genomförs, i praktiken kan vara beloppsmässigt mindre än vad som beslutats. Dessutom reduceras beloppen automatiskt på sikt. Därigenom möts kravet på återhållsamhet med statskassan (se Modell & Grönlund 2006 samt Seo & Creed 2002, för fler exempel). Annerlunda uttryckt, dåligt utnyttjad styrning och ett svår-förståeligt system kan vara ett pris som är väl värt att betala för att få utrymme till retorik och möjlighet att smidigt lägga över uppgifter på kommunsektorn.

I valrörelsen inför valet 2010 fanns många exempel på hur de politiska partierna på riksplenet utlovar kommande satsningar på välfärd inom skola, vård och omsorg, som skall äga rum i kommunal regi. Eftersom dessa satsningar i den kommunala självstyrelsens anda inte skall ske som riktade statsbidrag blir det fråga om tillskott i utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner) i enlighet med finansieringsprincipen. De satsningarna kommer på grund av finansieringsprincipens konstruktion att med tiden vara alltmer underfinansierade. Vad partierna utlovar som statliga satsningar blir följaktligen kommunala utgifter och innebär att kommunerna antingen måste höja skattesatsen eller spara på andra områden. Denna konsekvens diskuteras vare sig i politiska debatter eller i massmedia, eller för den delen inte heller i forskningen.

FÖRKORTNINGAR

- Fip Finansieringsprincipen
LASS Lagen om assistansersättning
LSS Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
RD Sveriges riksdag
RK Sveriges regeringskansli
SKL Sveriges kommuner och landsting
SOU Statens offentliga utredningar

NOTER

- 1 I den här artikeln behandlas finansieringsprincipens tillämpning i primärkommuner.
- 2 LSS syftar på Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387) och LASS på Lagen om assistansersättning (SFS 1993:389). Lagarna är rättighetslagar och har medfört stora kostnadsökningar både för staten och kommunerna. De har varit föremål för många utredningar och revideringar och år 2004 infördes ett särskilt utjämningsystem för att mildra effekterna av kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner. Huruvida dessa reformer omfattas av finansieringsprincipen eller ej är oklart och diskussioner om detta pågår.
- 3 Det har inte alltid varit möjligt att använda data direkt från databaserna. Grunden för data och indelningar ändras ofta. Ibland anges kostnader för en verksamhet totalt i miljoner kronor, ibland i kronor per invånare, ibland i kronor per invånare i viss ålderskategori och ibland i kronor per prestation. För att få jämförbarhet mellan olika år har det krävts viss omräkning vilket oftast inte vållat några problem eftersom Statistiska centralbyrån har utförlig befolkningsstatistik. Värre har det varit då vissa kostnadsdata ändrat innebörd mellan olika år. Till exempel att kostnader under vissa år anges inklusive lokalkostnader och andra år exklusive lokalkostnader utan att uppgift om lokalkostnader är tillgängliga. Intäktsdata kan vara hyror och avgifter sammanslagna eller dessa poster var för sig. Det är inget problem såvida inte, vilket kan vara fallet, någon av uppgifterna saknas eftersom intäkten ifråga subtraherats från kostnaderna som då övergår från brutto- till nettobelopp. Vi har i görligaste mån räknat om data så att de är jämförbara mellan olika år och använt alternativa datakällor för att finna data som gör denna omräkning möjlig. Skillnader i grunddata, det vill säga de uppgifter som kommuner och landsting lämnar, kan vi omöjligt korrigera för, utan de accepteras i och med att respektive databasadministratör lagt in uppgifterna i databasen.

REFERENSER

- Ashby, Ross W. (1964). *An introduction to Cybernetics*. London: University paperbacks.
- Brorström, Björn, Anders Haglund & Rolf Solli (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur
- Brunsson, Nils (1985). *The Irrational Organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils & Sten Jönsson (1979). *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber förlag.
- Brunsson, Nils och Björn Rombach (1982). *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*. Lund: Doxa.

- Corbin, Juliet & Anselm Strauss (1990). *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*. London: Sage Publications.
- FiU26 2005/06. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* (skr. 102). Stockholm: Finansutskottet.
- FiU3 2004/05. *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner* (prop. 2004/05:1). Stockholm: Finansutskottet.
- FiU3 2005/06. *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner* (prop. 2005/06:1). Stockholm: Finansutskottet.
- Kommundatabasen*, kommundatas.se. Rådet för främjande av kommunala analyser.
- Leijon, Svante, Rolf Lundin & Ulf Persson (1984). *Kommunernas affärer. Ekonomi, verksamhet, organisation*. Lund: Doxa.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Malmer, Stellan & Patrik Zapata (2009). *Finansieringsprincipens tillämpning*. Rapporter från riksdagen 2008/09: RFR11. Stockholm: Finansutskottet.
- Mattson, Ingvar (2000). *Den statliga budgetprocessen. Rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS förlag.
- Meyer, John & Brian Rowan (1977). Institutionalised organizations: formed structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–363.
- Modell, Sven & Anders Grönlund, redaktörer (2006). *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Peters, Guy B (1997). Shouldn't row, can't steer: What's a government to do? *Public Policy and Administration*. 10 (2): 34–60.
- Pierre, Jon (1994). *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Prop. 1991/92:150: *Kompletteringsproposition*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 1993/94:150: *Kompletteringsproposition*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Rombach, Björn (1986). *Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund: Bokförlaget Doxa.
- Seo, M-G & Creed, W.E.D. (2002): Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *Academy of Management Review* 27: 222–247.
- SKL och Regeringen (2005/2010). *Den kommunala finansieringsprincipen*. www.skl.se: <http://www.skl.se/web/Finansieringsprincipen.aspx>
- SKL (2007a). *Staten måste respektera finansieringsprincipen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2007b). *Årsredovisning 2007*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU 1991:98. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans. Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Stockholm: Kommunalekonomiska kommittén.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Ansvarskommittén.
- SOU 2007:11. *Staten och kommunerna. Uppgifter, struktur och relationer, Sekretariatsrapport nr 1*. Stockholm: Ansvarskommittén.
- SOU 2008:77. *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Slutbetänkande av LSS-kommittén.
- Statistiska Centralbyråns webbplats. Scb.se
- Sveriges kommuner och Landstings webbplats. Skl.se
- Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska Centralbyrån (1996–2006). *Vad kostar verksamheten i din kommun?* Stockholm och Örebro: SKL och SCB.

- SKL (2009). *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*. <http://www.skl/bunt.asp?C=3424>. SKL.se: Sveriges Landsting och kommuner.
- WebOr, webor.se, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company.
- Westerståhl, Jörgen (1987). *Staten, kommunerna och den statliga styrningen*. Stockholm: Statkommunerledningen.

SAMMANFATTNING

Finansieringsprincipen innebär att staten inte bör ålägga kommuner eller landsting nya uppgifter utan att dessa får möjlighet att finansiera uppgifterna på annat sätt än genom att höja sin skattesats, i praktiken innebär detta att statsbidragen till kommunsektorn skall öka. Och omvänt, om staten ger kommuner eller landsting möjlighet att bedriva sin verksamhet till lägre kostnad så bör statsbidragen reduceras. Syftet med den här artikeln är att problematisera finansieringsprincipens tillämpning och därmed bidra till kunskap om finansieringsprincipens funktioner i relationerna mellan den svenska staten och kommunerna.

En slutsats i artikeln är att kommuner och landsting inte får full ekonomisk kompensation för de (finansieringsprincipsreglerade) reformer som riksdagen beslutar om att de skall utföra. Särskilt inte på lång sikt. Finansieringsprincipens konstruktion medför att staten utnyttjar dess potential som styrinstrument dåligt. Vilket kan vara ett pris som är väl värt att betala för att få utrymme till retorik och möjlighet att smidigt lägga över uppgifter på kommunsektorn.

ABSTRACT

The Swedish local government financing principle declares that if the State decides on measures that directly affect the activities of the local governments, the financial effects of that decision should be neutralised by altering the level of the state grant to the local governments. The objective of this article is to problematize the practice of the local government financing principle and thus contribute with knowledge on the principle's functions in the relation between the State and the local governments.

One conclusion in the article is that the local governments not are fully compensated for the reforms that the State have initiated and financially affects the local governments, especially not in the long run. The State do not use the potential of the local government financing principle as a tool of management control, due to the principle's technical construction. Which might be a price worth to pay for the possibility of rhetoric and to move tasks from the national to the local governments.

FÖRFATTARPRESENTATIONER

Patrik Zapata är fil.dr, forskare och universitetslektor på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Hans pågående forskning handlar om organisering av hållbarhet i städer, bland annat förändringen av Managuas slumsotipp «La Chureca» från katastrof till «Slum-Project Millionaire», och Göteborgs stads avfallshantering. Under det senaste decenniet har Patrik Zapata ägnat sig åt forskning om skandalogi, managementidéers resande, relationerna mellan stat och kommuner samt språk i organisationer, men han har också startat en chokladfabrik i Nicaragua och arbetat för att minska antalet landminor i Angola.

Patrik Zapata

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Box 712, 405 30 Göteborg, Sverige

patrik.zapata@spa.gu.se

telefon +46 31 786 1611, fax +46 31 786 4719

Stellan Malmer är fil.dr och verksam som universitetslektor, forskare och ställföreträdande prefekt på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Stellas forskning har handlat om kommunala avgifter och tolkningen av den kommunala självkostnadsprincipen.

Stellan Malmer

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Box 712, 405 30 Göteborg, Sverige

stellan.malmer@spa.gu.se

telefon +46 31 786 1593



Statligt företagsägande och privatisering i Sverige

State enterprise ownership and privatisation in Sweden

KARL GRATZER, MIKAEL LÖNNBORG OCH MIKAEL OLSSON

Nyckelord: Statligt ägande, nationalisering, privatisering, offentlig diskurs, transparens.

Keywords: State ownership, nationalisation, privatisation, public discourse, transparency.

INLEDNING

Varför och hur uppstod statligt företagsägande i Sverige och varför har statliga tillgångar under olika tidsperioder privatiserats? Debatten om statligt ägande har fått förnyad aktualitet genom den borgerliga regeringens privatiseringsprogram och den internationella finanskrisen. Det råder emellertid flera missuppfattningar om ursprunget till staten som ägare. Därför syftar denna artikel till att beskriva och analysera statligt företagsägande och privatiseringar i Sverige i ett mer långsiktigt perspektiv. Det är således en longitudinell beskrivning och en explorativ förstudie i ett forskningsprojekt som behandlar det statliga företagsägandet i Sverige. Inledningsvis diskuteras hur det statliga företagsägandet växte fram, organiserades och fick sin omfångsmässiga höjdpunkt på 1980-talet. Därefter behandlas den första mer sammanhållna privatiseringsfasen i Sverige. Denna fas som åtminstone tidsmässigt var samtida med privatiseringsprogram i Storbritannien och östra Europa. Slutligen behandlas de nu pågående privatiseringarna som initierades av den borgerliga regeringen 2006.

Forskningen om statligt företagsägande internationellt sett har under en lång tid varit ett viktigt ämnesområde och intresset i Sverige har accentuerats tydligt efter den borgerliga alliansregeringens tillträde 2006 (Jordahl 2008). Denna regering ifrågasatte omfattningen av den statliga företagskontrollen

och påbörjade en process med avsikt att betydligt reducera det statliga ägandet. Beslutet skapade inledningsvis en begränsad debatt och motstånd kom främst från den socialdemokratiska oppositionen med tydliga politiska förtecken. Efter skandalerna inom finansinstitutet Carnegie – som var en av regeringens viktigaste samarbetspartner för privatiseringen – nedgången på stockholmsbörsen och utbrottet av den internationella finanskrisen, fick emellertid debatten ny fart och den skisserade privatiseringen kunde inte genomföras enligt planerna.

I samband med presentationen av de nu aktuella utförsäljningarna fanns särskilt en kommentar, som påvisade en oväntad syn på privatiseringar, nämligen att: »*marknadens analytiker väntar sig inga stora förändringar i de idag statliga bolagen när regeringen säljer ut Sveriges innehav*« (Svenska Dagbladet, 2006-11-07). Med tanke på att tidigare utförsäljningar såväl i som utanför Sverige oftast motiverats med positiva samhälls- och företagsekonomiska effekter (t.ex. i Storbritannien på 1980-talet och framför allt efter kommunismens fall i östra Europa), förefaller detta vara en besynnerlig argumentation för ett privatiseringsprogram. Vidare kan citatet också tolkas som att beslutet om utförsäljning av omfattande statliga tillgångar av regeringen betraktades som okontroversiellt. Det verkade finnas en konsensus bakom regeringens hållning i sin proposition till riksdagen där det fastslogs att »*regeringen anser att det vid ärendets beredning inte är behövligt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda*« (Prop. 2006/07:57) – en hållning som sedermera kom att kritiseras av bl.a. Riksrevisionen (RiR 2007:8).

Det finns omfattande kunskapsluckor i forskningen om statligt företagsägande och privatisering i Sverige. De studier som har genomförts har ofta haft det singulära perspektivet. Detta gäller både den typ av företagsstudier som gjorts av enskilda företag och de studier som försökt se på utvecklingen i Sverige som helhet (Waara 1980; Anell m.fl. 1992; Berg 1999). I de allra flesta fall har det då handlat om studier som betraktat dessa processer som »något unikt«. Genom att sätta det statliga företagsägandet och privatisering i ett mer långsiktigt och samtidigt bredare perspektiv med en internationell utblick kan vi förhoppningsvis öka kunskapen om och förståelsen för detta viktiga inslag i samhällsekonomin.

BAKGRUND

I ett internationellt perspektiv sattes på 1980-talet äganderätsfrågor åter på den politiska dagordningen. Startskottet för denna utveckling kom i och med de privatiseringar som lanserades under Thatchers regim i Storbritannien (Vickers & Yarrow 1998; Clifton m.fl. 2003). Denna period sammanföll vidare med ett uppsving för en mer liberal ekonomisk politik med USA och dess s.k. Reaganomics som det viktigaste exemplet (Collins 2007; Weiz-

säcker 2006). Vad gäller den ekonomiska diskursen skedde ett tydligt paradigmskifte, från keynesianism som främst misskrediterats av problemet med stagflation till mer schumpeterianskt inspirerat tänkande med fokus på entreprenörskap och monetaristiska förklaringsmodeller (Carayannis & Ziemnowicz 2007; Jessop 1992). »Property-rights-skolan« blev också en betydelsefull teoretisk utgångspunkt för att förklara den privata äganderätterns betydelse för ekonomisk tillväxt (Pejovich 1990; Barzel 1990). Efter Berlinmurens fall 1989 kom dessa idéer att spridas till östra Europa och de forna planekonomierna genomgick de mest omfattande och snabba privatiseringar av statligt företagande som någonsin genomförts. Inom loppet av några få år privatiserades statligt ägande som i många länder motsvarade mer än 50 procent av BNP (Olsson 1999). Detta kan jämföras med Thatchers omtalade privatiseringar mellan 1979 och 1987 som endast omfattade fyra procent av BNP (Parker 2009). Ägande och privatisering kom på så sätt att bli bland de mest omdebatterade frågorna under såväl 1980- som 1990-talen.

Vad gällde metoder för privatisering utvecklades dessa ofta under hand och som en respons på den nationella kontext där de skulle användas. Vanliga metoder i västra Europa kom att bli försäljning till högstbjudande och s.k. slutet anbudsförfarande. Privatiseringarna i östra Europa kännetecknades också av olika former av auktionsförfarande men även fri distribution av tillgångarna. På en analytisk nivå kan man tala om mer eller mindre explicita »trade-offs« mellan målen för utförsäljningarna och de olika metoderna (World Bank 1996; Frydman 1996; Olsson 1999). I praktiken såg vi under 1990-talet i östra Europa många olika typer av privatiseringsprogram med varierande tillvägagångssätt och skilda utfall. De nationella regeringarna i de forna planekonomierna ställdes inför svåra val i samband med privatiseringarna. Vid flera tillfällen uppstod intressekonflikt mellan rättvise- och fördelningsaspekter å ena sidan och snabbhet i genomförandet å den andra sidan. På motsvarande sätt framgick ofta att omstruktureringskrav inte alltid var förenliga med målsättningen om maximala intäkter för statskassan. En annan mållkonflikt som ofta uppstod gällde om en effektiv bolagsstyrning skulle prioriteras eller en snabb försäljning? Olika nationella prioriteringar utmynnade således i skilda privatiseringsmodeller, vilket i sin tur ökat vår kunskap om de komplicerade processer som är förknippade med dessa storskaliga ägaromvandlingar. En viktig slutsats som kan dras är att privatisering i sig sällan utgör en mirakelkur. Det är istället de institutionella förutsättningarna som ofta avgör resultaten, t.ex. vad gäller konkurrenssituation, laglig reglering och öppenhet i processen. Särskilt transparens visade sig var extremt viktigt för att nå ett positivt resultat. Detta för att såväl förankra processerna hos medborgarna som för att förebygga misstankar om eller undergräva korrupktion (Olsson 1999; Stechina 2008).¹

I kontrast till den internationella arenan så har debatten i Sverige om ägandets betydelse varit relativt begränsad. Detta gäller inom den politiska såväl som den akademiska sfären. En möjlig förklaring till detta förhållande, framförd av vissa debattörer, är att frågor rörande privat egendom och ägande traditionellt sett haft en svag ställning i Sverige (Berggren & Karlson 2005; Jonung 2002). Det har också varit svårt att urskilja någon riktig politisk skiljelinje i frågan om statligt ägande. Tvärtom synes här finnas en paradox mellan ideologi och praktisk politik. Socialdemokraterna propagerade exempelvis på 1960-talet för en socialisering av delar av näringslivet, men i praktiken genomfördes ytterligt få nationaliseringar. Däremot blev det den borgerliga trepartiregeringen – ideologiska motståndare till socialisering – som under 1970-talet förstatligade ett stort antal bolag till följd av industrikrisen (Waara 1980). Denna motsägelsefulla situation inträffade också vid privatiseringar av statliga tillgångar. Det var t.ex. socialdemokratiska regeringar som under 1990-talet sålde tillgångar till ett värde av 160 miljarder kronor (en process som emellertid initierades av den borgerliga regeringen 1992). I de nu föreslagna och pågående privatiseringarna av den borgerliga alliansregeringen finns emellertid ett tydligare samband mellan idéer och praktisk politik. Trots detta understiger de pågående utförsäljningarna (uppskattade till ungefär 150 miljarder kronor) den volym som tidigare privatiserats av den socialdemokratiska regeringen (Prop. 2006/07:57).

Trots att det under den borgerliga alliansregeringen finns en större koherens mellan ideologi och praktisk politik är det intressant att notera avsaknaden av en offentlig och principiell debatt om för- och nackdelar med tidigare privatiseringar i Sverige i samband med de nu föreslagna och pågående förändringarna av ägandet. De facto verkar ordet privatisering idag uppfattas som stigmatiserande. Något som delvis kan förklara det nya begreppet »utförsäljning«. Svenska regeringar har oavsett politiskt block varken fört en ideologisk eller ekonomisk debatt om ägandets betydelse och utformning. Det har också saknats en specifik debatt om olika metoder för att praktiskt genomföra transaktionerna.

FRAMVÄXTEN AV DET STATLIGA ÄGANDET

Varför blev den svenska staten landets enskilt största företagsägare? Under hela 1900-talet har det funnits flera olika politiska argument för ett ökat respektive ett minskat statligt inflytande över näringslivet. Det saknas emellertid klara belägg för enbart politiska förklaringar till det statliga företagsägandet (Lewin 1967; Åsard 1985; Grip 1987; Stråth 1998; Larsson, Lönnborg & Svärd 2005). Snarare förefaller andra faktorer ha samverkat bakom framväxten av en omfattande statlig företagssektor. I korthet skulle man kunna sammanfatta dessa drivkrafter under tre rubriker: a) höga investeringskostnader, skalfördelar och naturliga monopol; b) militära, beredskaps- och infrastrukturu-

rella skäl; samt, sist men inte minst, c) ekonomiska kriser där staten agerat som »owner-of-last-resort«.

Det statliga företagandet har organisatoriskt varit uppdelat på affärsverk och aktiebolag. Det äldsta affärsverket var Postverket som etablerades på 1600-talet och som i slutet av 1800-talet blev en fiskal angelägenhet för staten och därigenom befästes som ett naturligt monopol.² Det ska emellertid understrykas att vissa av monopolerna inte alltid betraktats som särskilt naturliga, vilket exempelvis gällde såväl telefoni som järnvägar. Bägge sektorerna växte inledningsvis fram som en kombination av privata och statliga initiativ. Vid 1850-talet beslöt riksdagen att stambanorna skulle byggas av staten medan bibanorna överläts till privata intressen. Förstatligandet av enskilda järnvägsbolag tog främst fart till följd av 1878/79 års finanskris, då bland annat A. O. Wallenberg – grundare av Wallenbergsfären – argumenterade i riksdagen för att staten skulle överta ägandet av hotade järnvägsbolag (Oredsson 1967:104–105; Boksjö & Lönnborg-Andersson 1994; Ögren 2003; Nilsson 2005). Det statliga ägandet ökade kontinuerligt över tid. Särskilt på 1920- och 1930-talen förstatligades ytterligare privata järnvägsbolag till följd av finansiella kriser och slutligen beslöt 1939 års riksdag om ett totalt förstatligande av järnvägsnätet (Waara 1980:116–120; Andersson-Skog 1993).

Televerket inrättades 1856 (under namnet Telegrafstyrelsen) tre år efter att den första telegraflinjen togs i drift. Av politiska och militära skäl men även till följd av de omfattande investeringskostnaderna blev telegrafan enbart en statlig angelägenhet. Det var annorlunda med framväxten av telefonin. I början av 1880-talet växte telefonnätet fram i Sverige, inledningsvis med hjälp av det amerikanskt ägda Stockholm Bell. Ett inhemskt privat bolag, Allmänna Bolaget, bildades som en motreaktion. Samtidigt bildades lokala ekonomiska föreningar för att sprida telefonin på landsbygden. Även Telegrafverket fick av riksdagen möjlighet att driva telefonverksamhet. I slutet på 1880-talet påbörjades utbyggnaden av rikstäckande telefonnät och Telegrafverket förvärvade de flesta linjerna utanför Stockholm. År 1907 fusionerade de privata bolagen, Bell och Allmänna Bolaget, främst som en strategi för att öka konkurrenskraft gentemot staten. I ytterligare 11 år lyckades de privata aktörerna driva verksamheten vidare men från 1918 blev telefonnätet ett helstatligt projekt (Waara 1980; Heimbürger 1931, 1938 & 1953; Andersson-Skog 2004). Det var inte förrän på slutet av 1980-talet som detta statliga monopol ifrågasattes på allvar (Berg 1999).

Etableringen av det första statliga aktiebolaget, gruvbolaget LKAB, visar på en annan intressant aspekt av hur statligt och privat ägande kompletterat varandra. Bolaget bildades av privata aktörer 1890 men till följd av finansiella problem övertogs bolaget av Trafik AB Grängesberg 1903 (då Sveriges mest betydelsefulla bolag) och 1907 övertog staten hälften av aktiekapitalet. Ett viktigt skäl till samverkan mellan stat och näringsliv var att de svenska malm-

fälten delvis kontrollerades av utländska intressen (främst brittiska) och projektet syftade uttryckligen till att säkerställa den svenska industrins tillgång på järnmalm och var därigenom en del av regeringens näringspolitik. Drivande i samverkan var emellertid Stockholms Enskilda Bank – Wallenbergsfären – som ansåg att staten skulle ta ett ägaransvar för att minska de privata aktörernas finansiella åtaganden (Waara 1980:33; SOU 1956:9). År 1957 ökade statens ägarandel till 96 procent och från 1976 var LKAB ett helstatligt bolag (Bergström 2009).

Det kan därför konstateras att begränsade statliga resurser medförde att kapitalkrävande investeringar gjordes i samarbete med privata aktörer i fallet med järnvägar och telefoni, samtidigt som fallet med LKAB visar att privata aktörers finansiella kapacitet ibland var begränsad. Dessa fall visar tydligt att uppfattningen om »naturliga monopol« har förändrats betydligt över tid. En annan intressant aspekt var att privata aktörer önskade överföra ansvaret för långsiktiga investeringar till staten, vilket tydligt visar att staten inte alltid varit drivande för att utvidga företagsägandet.

En viktig faktor som påverkat statens företagsägande har varit räddningsaktioner i samband med ekonomiska kriser. Detta var till exempelvis fallet med det statliga bankägandet som växte fram i samband med finanskrisen på 1920-talet då flera banker drabbades av omfattande kreditförluster. För att stabilisera den finansiella marknaden bildades en bankstödsnämnd (Kreditkassan af år 1922) i samarbete med de fem största privata affärsbankerna och Riksbanken. Flera banker fick rekonstrueras med hjälp av Kreditkassan, vilket slutligen medförde att staten övertog Svenska Lantmännens Bank (1923) och Nordiska Handelsbanken (1925). Bägge dessa införlivades 1950 i den statligt bildade banken Sveriges Kreditbank, som efter flera omorganisationer och förvärv ledde fram till den statligt ägda Nordbanken (numera Nordea) (Östlind 1945; Samuelsson 1978; Eliasson & Larsson 1992; Hagberg 2007; Lönnborg, Ögren & Rafferty 2011).

Det politiska genombrottet för det socialdemokratiska partiet kom också att påverka debatten om staten som ägare. Den första socialdemokratiska regeringen tillsatte 1920 den så kallade socialiseringsnämnden som skulle föreslå nationalisering av företag eller hela branscher i de fall som en socialisering kunde förbättra bolagens effektivitet. Det kan emellertid konstateras att nämnden inte föreslog en enda nationalisering och avvecklades på 1930-talet (Lewin 1967).

Under och särskilt efter andra världskriget uppstod en politisk debatt om att öka det statliga ägandet. Inför 1944 års valrörelse presenterade socialdemokraterna den så kallade »arbetarrörelsens efterkrigsprogram« för att rationalisera och effektivisera näringslivet. Bland annat föreslogs att livförsäkringsbolagen skulle nationaliseras för att rationalisera branschen men även för att öka den offentliga kontrollen av kapitalmarknaden. Inte heller i detta

fall ledde åtgärderna till några politiskt drivna förstatliganden (Grip 1987; Larsson, Lönnborg & Svärd 2005).

Det fanns tydliga politiska beslut om att öka det statliga företagandet. Ett exempel var beslutet på den socialdemokratiska partikongressen 1968, där den långsiktiga målsättningen skulle vara att en fjärdedel av det privata näringslivet skulle kontrolleras av staten. Ironiskt nog drevs 1960-talets förstatliganden inte främst av politik eller ideologi utan främst av lönsamhetsproblem och/eller försök att marknadsanpassa redan befintlig statlig verksamhet genom rationalisering och effektivisering. Uddevallavarvet förstatligades 1963 som en lösning för att motverka en skenande arbetslöshet och var ett samarbete mellan staten och det privata Eriksberg (sedermera förstatligades emellertid hela varvsindustrin). Andra exempel på förstatliganden detta år var AB Svensk Bilprovning för att öka trafiksäkerheten (där det statliga monopolet upphävdes 2010). Ett viktigt område rörde produktion av läkemedel och 1969 övertogs exempelvis bolagen Kabi och Vitrum av staten, vilket var ursprunget till det statliga bolaget Pharmacia.

År 1964 bildades Allmänna Bevaknings AB (ABAB) med syfte dels att rationalisera den statliga övervakningen, dels undvika att privata bolag fick insyn i militära anläggningar – men också för att öka konkurrensen på en marknad som dominerades av ett enda bolag, nämligen Securitas. Även andra statliga aktiebolag bildades i mitten på 1960-talet, vilket främst rörde dotterbolag till affärsverk, t.ex. Telefabrikation (Televerket), Telub och SMT Machine (FFV) och Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget (Olsson 1993; Waara 1980:154–159).

Trots den socialdemokratiska regeringens målsättning att utvidga det statliga ägandet, fanns få exempel på förstatliganden och särskilt med ideologisk bakgrund. Formerna för förvaltningen av det statliga ägandet ändrades, dels i och med etableringen av Industridepartementet (1969) med syftet att samordna ägandet, dels genom bildandet av förvaltningsbolaget Statsföretag AB (1970) för att organisatoriskt underlätta styrningen av statliga företag. Statsföretag var ett holdingbolag underställt Industridepartementet. Vid starten övertogs 22 bolag, vilka i sin tur även förde med sig ett stort antal dotterbolag. Bolagets övergripande mål var »att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion« och hålla samman en alltmer omfattande statlig företagssamhet. Statsföretag fick även ansvar för flera affärsdrivande verk bland annat Vattenfall och Domänverket (Henning 1974).

Ödets ironi var att antalet förstatliganden ökade kraftigt efter att socialdemokraterna lämnat regeringskansliet. Efter tillträddandet av den borgerliga trepartiregeringen 1976 expanderade således det statliga ägandet kraftigt, framför allt till följd av strukturkriserna inom varvs-, teko- och stålindustrin. För att motverka den skenande arbetslösheten fanns ingen annan möjlighet än att förvärva företag där de privata ägarna saknade möjligheter att genom-

föra omfattande investeringar och rekonstruktioner. År 1978 ingick 142 bolag i Statsföretag, vilket innebar en fördubbling av antalet bolag på 8 år (Henning 1974; SOU 1978:85). Staten blev i så måtto en »owner-of-last-resort«. Samtidigt växte emellertid kritiken mot ineffektiviteten inom den statliga sektorn under 1970-talet men inte förrän på 1980-talet infördes en mer marknadsmässig bedömning av företagens verksamhet. Förändringen av synen på statliga företag utmynnade slutligen i den första svenska privatiseringsfasen.

PRIVATISERINGARNA PÅ 1980- OCH 1990-TALEN

1980-talet var en paradoxal tid för det statliga ägandet, dels nådde det statliga företagandet en absolut höjdpunkt med sammanlagt 250 000 anställda, dels växte kritik mot den bristande effektiviteten inom ett stort antal företag. Det var också en period då snabba organisationsförändringar genomfördes av det statliga ägandet. Statsföretag omstrukturerades och börsintroducerades 1987 under namnet Procordia, samtidigt som professionella företagsledare övertog ansvaret för koncernen; tillträdandet av Sören Gyll som koncernchef blev i så måtto en symbol för den förändrade statliga strategin (Anell m.fl. 1992).

Procordia AB bestod av tre delar, uppdelade på följande sätt:

1. Health Care med affärsområden: Pharmacia Biosystem AB och Kabi/Pharmacia läkemedel AB; Pharmacia Biosystems AB var moderbolag till rörelsebolagen Bioteknik AB, Diagnostika AB, Biosensor- och Deltac AB.
2. Livsmedel med affärsområden: Tobak/Konfektyr AB, Drycker AB, Frukt/Grönt AB, Fiskkonserver AB, Hälsokost AB, Kött och Chark AB). I livsmedel ingick även rörelsebolagen Falken AB, Sockerbolaget AB och Weibulls AB.
3. Service (Procordia Service AB, Sara Hotels AB, Liber AB, Procordia Restauranger AB). Procordia Service AB var ett affärsområdesbolag och moderbolaget för ABAB, Larm Assistans, Renia AB, Sara Cater Partner och svensk Lagerhus AB.

Därefter följde en snabb omvandling av ägandet. Procordia fusionerades med Pharmacia och ett dotterbolag till Volvo, Provendör. Till följd av skatteskäl uppgick den nya koncernen 1990 i ett nybildat statligt förvaltningsbolag, Fortia. Ett nära samarbete etablerades med Volvokoncernen och det fanns långt framskridna planer på att Volvo skulle överta hela den statliga företagssektorn. Dessa planer stoppades emellertid i riksdagen och istället delades Procordia upp i dels Pharmacia (Östman 1994) som rörde läkemedelsindustrin inom koncernen, dels ett holdingbolag Partena med övrig verksamhet (Frankelius 1999; Andersson 1996). Partena kontrollerades av investmentbolagen IndustriKapital och Fortos – ett dotterbolag till Volvo – men Partena

såldes 1995 till den franska servicekoncernen Sodhexo. Det sistnämnda bolaget delade i sin tur upp bolaget och sålde olika verksamheter till andra utländska intressenter. Det kan därför påstås att det statliga ägandet genom olika processer fördelades och spreds till olika utländska ägare. Företagsförvärven och utförsäljningarna var många tills de återstående 55 bolagen hamnade under regeringskansliet. En intressant aspekt av processen var att holdingbolagens styrelser var drivande med förslag om lämpliga utförsäljningsmetoder och det var även där som nödvändiga omstruktureringar diskuterades (Berg 1999). Det förefaller således som att staten inte var en särskilt aktiv ägare utan snarare att respektive bolags ledning och styrelse tog ett tydligt ägaransvar.

För att återvända till själva privatiseringen, så presenterade den nyttillträda borgerliga regeringen 1991 det s.k. privatiseringsprogrammet, där målsättningen var att sälja 34 statliga bolag (Prop. 1991/92:69). Även om slutresultatet inte riktigt blev det förväntade genomfördes flera fullständiga eller partiella privatiseringar och bolagiseringar av statliga bolag, bland annat Assi Domän, SSAB, Celsius, Pharmacia/Procordia, Nordbanken, Televerket, ABAB, Eiser, Berol-Chemie och Kalmar Verkstad (Jonsson 2009; Gerge 1993; Anell m.fl. 1992).

Dessa »första vågens privatiseringar« genomfördes med hjälp av den så kallade privatiseringskommissionen (under ledning av Curt Nicolin bland annat vd och styrelseordförande för ASEA, SAS och SAF, och nära knuten till Wallenbergfären) som tillsattes 1992. Enligt instruktionerna (Prop. 1991/92:69) skulle försäljningen av företag skötas i samarbete mellan privatiseringskommissionen och de enskilda företagens styrelser. Privatiseringsprocessen var uppdelad i fyra olika faser; 1. Analys av förutsättningarna för att genomföra en ägarspridning av det aktuella bolaget; 2. Strategisk och kommersiell anpassning av företagets affärsidé och struktur, vilket kunde innebära kapitaltillskott och/eller omstrukturering; 3. Beslut om hur en försäljning skulle genomföras; och slutligen 4. Genomförandet av affären. Det kan också konstateras att det formellt var regeringen som tog beslutet om privatisering. Privatiseringskommissionen bestod förutom av Curt Nicolin av Birgitta Blom (president Svea Hovrätt), Jan Ekman (vice vd Svenska Handelsbanken), Lars-Erik Forsgårdh (vd Sveriges Aktiesparares Riksförbund), Thorbjörn Fälldin (f.d. statsminister och ordförande för Centerpartiet), Karl Axel Linderöth (bl.a. f.d. vd tjänstepensionsbolaget SPP), Lars Wohlin (f.d. chef för Riksbanken), Carl-Johan Åberg (bl.a. statssekreterare och vd för 1-3:e AP-fonderna), Karl-Erik Ömnesjö (bl.a. statssekreterare och vd för Holmens Bruk), kommissionens sekreterare var juristen Thomas Rolén (idag kammarrättspresident i Stockholm).

Kommissionen var ansvarig för att sätta priser, upprätta villkor och tidpunkt för utförsäljning av statliga bolag. Dessa frågor skulle även avgöras med hänsyn till konkurrenssituation och ägarspridning inom respektive

bransch. Kommissionen var en självständig myndighet men det fanns inga regler för deras arbete, vilket i praktiken innebar att kommissionen hade möjlighet att själva ta viktiga beslut om den slutliga utförsäljningen. Privatiseringskommissionens handlingar hemligstämplades med hänsyn till rikets ekonomiska intressen. Denna åtgärd kan förefalla överraskande med tanke på den vikt som internationell forskning har kommit att lägga vid transparens och öppenhet.³

Ett av de mest framgångsrika statliga företagen var läkemedelsbolaget Pharmacia. År 1994 privatiserades och börsnoterades Pharmacia, där allmänheten fick möjlighet att teckna aktier. Året därpå fusionerades bolaget med amerikanska Upjohn och den nya koncernen fusionerades i sin tur med det amerikanska bolaget Monsanto 1999. Utförsäljningen ledde till att ägandet, huvudkontoret och forskningen flyttades utomlands (Nilsson 2010). Detta innebar således att inhemsk kompetens inom ett specifikt område underminerades och många arbetstillfällen försvann och frågan är om detta var i linje med vad som eftersträvades i samband med privatiseringen av bolaget?

Ett viktigt exempel på en planerad utförsäljning som inte kunde genomföras var av den statliga Nordbanken. År 1984 noterades dåvarande PKbanken på Stockholmsbörsen och efter bankens förvärv av Carnegie Fondkommission 1988 och Investeringsbanken 1989, samt övertagandet av Nordbanken 1990 (som också blev namnet på den nya banken) genomfördes en partiell privatisering men staten var fortfarande majoritetsägare. I samband med den borgerliga regeringens privatiseringsprogram fanns planer på en fullständig utförsäljning men istället tvingade finanskrisen fram en åternationalisering av banken. Inte förrän den socialdemokratiska regeringen återvände till regeringskansliet kunde delar av ägandet privatiseras 1995 men banken kontrollerades fortfarande av staten. Efter fusionerna med banker i de nordiska länderna – och namnändringen till Nordea – har svenska statens ägande sjunkit kontinuerligt men nu är banken återigen aktuell för en fullständig privatisering (Jungerhem 1992; Knorring 2000; Persson 1997).

Utförsäljningen av det statliga bankägandet är ett mycket intressant forskningsområde till följd av flera olika faktorer. Staten som bankägare har varit en fråga som diskuterats under större delen av 1900-talet. Ett viktigt motiv bakom det statliga bankägandet har varit att öka konkurrensen på marknaden. Med tanke på den svenska bankmarknadens struktur med ett fåtal större aktörer, förefaller det rimligt med antagandet om att Nordea kan säljas till en utländsk ägare (där för övrigt den största ägaren är finska Sampo), vilket kan få intressanta implikationer på marknaden. Den tidigare uppfattningen att en statlig bank var nödvändig för att komplettera de privata bankerna och att utländskt ägande skulle begränsas på finansmarknaden förefaller vara argument som har spelat ut sin roll.

Ett annat exempel var privatiseringen av säkerhetsföretaget ABAB som grundades 1964. Bolaget privatiserades och bytte namn till Partena Security 1992 och blev fyra år senare förvärvat av det danska Falck, vilket i sin tur fusionerades med brittiska Securicor 2004 och ombildades till Group 4. Även i detta fall förefaller det naturligt att ställa frågan om utförsäljningen verkligen motsvarade privatiseringskommissionens intentioner?

Det kan konstateras att det förstnämnda fallet på försäljningslistan, Volvos uppköp av Procordia, inte stöddes av kommissionen och stoppades av regeringen. Däremot genomfördes privatisering av exempelvis OK Petroleum, SSAB och Pharmacia men till följd av finanskrisen 1992–93 fick inte utförsäljningarna den planerade omfattningen. Det kan också påpekas att kommissionen fick hjälp med att analysera de olika bolagen av både inhemska och utländska konsulter, vilket också kom att känneteckna verksamheten för den andra privatiseringsvågen i början på 2000-talet.

DEN PÅGÅENDE PRIVATISERINGEN

Den borgerliga alliansregeringen som tillträdde 2006 (efter 12 år i opposition) presenterade ett omfattande förslag om utförsäljning av statliga bolag med hänvisning till att det var ett nödvändigt steg för att rationalisera och effektivisera konkurrensutsatt verksamhet. Staten betraktades således som en »dålig« ägare som tog hänsyn till andra faktorerna än rent ekonomiska och slutsatsen var att det statliga ägandet skulle reduceras betydligt.

På den ursprungliga privatiseringslistan fanns sex bolag; Civitas Holding (ägare av Vasakronan), Nordea Bank, OMX AB (bland annat Stockholms fondbörs), Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB), TeliaSonera och Vin & Sprit. I regeringens proposition till riksdagen för att minska ägandet, fastslogs att en utförsäljning av de statliga bolagen skulle öka möjligheter till kapitalanskaffning och utveckling för de enskilda företagen. Dessutom motiverades privatiseringen med att statligt företagsägande kan snedvrída konkurrensen och bidra till att enskilda bolag tar felaktiga investeringsbeslut (Prop. 2006/07:57:6).

I mitten av 2007 fick regeringen riksdagens mandat att genomföra transaktionerna. Näringsdepartementets enhet för statligt ägande blev ansvarig för att bereda försäljningen. Det var emellertid finansmarknadsministern Mats Odell som var ansvarig för processen. Till hans rådgivare utsågs tidigare vd för Carnegie, Karin Forseke. Dessutom inrättades ett särskilt näringslivsråd – råd för minskat statligt företagsägande – där Forseke blev ordförande. Dessutom ingick Adine Grate Axén (bl.a. f.d. direktör i Investor), Katarina G. Bonde (vd affärsutvecklingsbolaget Kubi LLC), Lars O. Grönstedt (dåvarande styrelseordförande Handelsbanken) och Lennart Jeanson (styrelseordförande sjätte AP-fonden och f.d. ställföreträdande koncernchef Volvo). Till skillnad från privatiseringskommissionen på 1990-talet hade rådet för mins-

kat statligt företagsägande en tydlig förankring inom privat affärsverksamhet. Det kan också påpekas att flera inhemska och utländska banker och finansinstitut bistod med resurser för att underlätta genomlysning och försäljning av de statliga bolagen (RiR 2007:8).

Det kan kort konstateras att det fanns stora skillnader mellan de bolag som var aktuella för privatisering. Bland de finansiella bolagen har Nordea tidigare diskuterats, men även Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) som bildades 1985 för att finansiera statliga bostadslån skulle privatiseras. Institutets särställning som ansvarig för statliga lån upphörde 1992 och därefter har bolaget konkurrerat med övriga bostadskreditbolag. I likhet med SBAB var Vasakronan och Vin & Sprit onoterade bolag, vilket försvärade en marknadsmässig värdering av bolagen. Vad gällde OMX, där staten endast ägde drygt 6 procent av aktiekapitalet fanns däremot inga sådana problem.

Vin & Sprit har en mycket lång historia nära kopplad till den svenska restriktiva alkoholpolitiken som förts sedan 1910-talet. Bolaget hade emellertid lyckats bygga upp flera internationellt kända varumärken, där Absolut Vodka var det tydligaste exemplet. Försäljningen av Vin & Sprit har redan avslutats, där den franska koncernen Pernod-Ricard blev ny ägare. Det kan också konstateras att utförsäljningen av Vin & Sprit genomfördes precis innan finanskrisen slog igenom på allvar och därefter har privatiseringsprocessen avstannat.

I skrivande stund har således tre olika privatiseringar genomförts. En total utförsäljning av OMX till Dubaibörsen och amerikanska Nasdaq, en partiell privatisering av TeliaSonera och en fullständig utförsäljning av Vin & Sprit till franska Pernod Ricard (RiR 2008:12). I fallet med utförsäljningen av Vin & Sprit underströk regeringen att framför allt tre faktorer var drivande i processen; kontroll, transparens och konsistens. I den förstnämnda kategorin innefattades att staten styrde hela processen om budgivning och auktion, vilket i sin tur styrdes av en tydlig målsättning. Enligt regeringen var också transparens viktig, innebärande att staten bestämde villkoren för försäljningen i förväg, processen följde en i förväg bestämd tidsplan och att hela processen dokumenterades för att underlätta framtida granskningar. Slutligen gällande konsistens var ambitionen att samtliga intressenter skulle behandlas enhetligt, i tydlig konkurrens och utan exklusivitet (t.ex. i form av att svenska intressenter prioriterades), och att det högsta priset skulle vara helt utslagsgivande för det slutliga beslutet.

TeliaSonera var således ett före detta »naturligt monopol« som genomgått flera olika förändringar, t.ex. bolagisering, delvis privatisering, börsnotering (genom en strategi med att skapa en s.k. »folkaktie«) och slutligen en fusion med finska Sonera. Staten minskade därefter sitt ägande genom försäljning via aktiemarknaden. Vad gällde försäljningen av Vin & Sprit så har affären betraktats som en stor succé, då staten fick 55 miljarder kronor för bolaget

(RiR 2009:9). Med tanke på att Pernod Ricard i sin tur har sålt vidare delar av Vin & Sprit som inte passade in i koncernen vilka genererat betydande intäkter, bör kanske försäljningen delvis omvärderas?

En annan privatisering som lyckades genomföras var försäljningen av fastighetsbolaget Vasakronan. AP Fastigheter som ägs av Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonderna förvärvade i mitten av 2008 Vasakronan för 41 miljarder kronor och efter köpet övertogs namnet Vasakronan. Till följd av finanskrisen som började bli synlig i början på 2008 försvann ett stort antal intressenter i budprocessen och slutligen såldes innehavet till ett annat statligt bolag (RiR 2010:2). Det kan därför ifrågasättas om denna utförsäljning verkligen kan definieras som en »riktig« privatisering eftersom det statliga ägandet överfördes till en annan statlig ägare.

En effekt av den nu pågående krisen är att vi återigen har upplevt förstatliganden. Det mest kända exemplet är Carnegie som är intressant av flera orsaker. Dels med tanke på att bolaget var regeringens viktigaste rådgivare under den tidiga privatiseringsfasen. Dels att det markerade en vändpunkt i den borgerliga regeringens syn på statligt ägande inom den finansiella sektorn. Detta var emellertid ett temporärt förhållande, Carnegie såldes redan i februari 2009 till två riskkapitalbolag (och Carnegie har nu även förvärvat den fallerade HQ bank). Ett annat fall gällde Swedbank där staten fått ett ägande genom att Svensk Exportkredit övertagit aktier till ett värde av 3,3 miljarder kronor och staten därigenom blivit den femte störste ägaren. Även i detta fall betraktar regeringen innehavet som en temporär situation. Det kan emellertid konstateras att den föreslagna privatiseringsprocessen har avstannat och i likhet i samband med andra ekonomiska kriser har staten åter tvingats att gå in som »owner-of-last-resort«.

SAMMANFATTANDE DISKUSSION

En rad missuppfattningar råder om ursprunget till det statliga företagsägandet i Sverige. Det har inte varit vanligt förekommande att politiska drivkrafter legat bakom ett ökat statligt ägande. I stället kan konstateras att statligt företagsägande varit en naturlig del av det marknadsekonomiska systemet. Det har funnits ett stort antal motiv för statligt företagsägande, exempelvis naturliga monopol; höga investeringskostnader; militära, beredskaps- och infrastrukturella skäl och slutligen ekonomiska kriser där staten agerat som owner-of-last-resort«. Sammanfattningsvis har denna artikel endast översiktligt beskrivit det statliga företagsägandet och privatiseringar i Sverige men fortsatt forskning kan förhoppningsvis ge oss ny kunskap om den komplexa interaktionen mellan näringsliv och stat i frågan om företagsägande. Med tanke på att den borgerliga regeringen fick förnyat förtroende 2010 (emellertid som minoritetsregering) samtidigt som den internationella finanskrisen förefaller ha ebbat ut, kommer med största sannolikhet privatiseringsproces-

sen att få ny aktualitet. En intressant aspekt i samband med privatiseringsprocessen har varit frånvaron av en principiell debatt om för- och nackdelar med privatiseringar och analys av tidigare genomförda transaktioner. Sammanfattningsvis kan påpekas att en långsiktig analys av framväxten av det svenska statliga företagsägandet och dess orsaker och privatiseringar – med en internationell komparation – kan ge oss bättre förutsättningar att förstå denna komplicerade och betydelsefulla fråga. Förhoppningen är även att det kan bidra till en mer tydlig debatt om vilken betydelse olika ägandeformer har för såväl samhälle som för de enskilda bolagen.

NOTER

- 1 En annan viktig fråga i sammanhanget är vad som utgör en lyckad privatisering? Givetvis varierar detta beroende på målsättningar, vilka exempelvis kan vara att stimulera konkurrens på en marknad, förbättra enskilda företags konkurrenskraft och finansieringsmöjligheter eller generera intäkter till statskassan. Denna mångfacetterade fråga kommer emellertid inte analyseras närmare i denna artikel.
- 2 Det ska understrykas att begreppet »naturligt monopol« syftar till att förklara varför staten fått ansvar för vissa investeringar, vilka var förenade med höga kostnader men med stor betydelse för att bygga upp infrastruktur. Från ett företagsekonomiskt perspektiv med ett tydligt krav på lönsamhet skulle investeringen troligen inte ha genomförts. I denna artikel används begreppet emellertid enbart för tydliggöra att dess betydelse och innebörd har förändrats över tid, se exempelvis Helgesson (1999).
- 3 Följande företag kom – med varierande resultat – att analyseras av privatiseringskommissionen: Volvo-Procordia, SSAB, NSAB, Svalöf AB, SKD-företagen, SAKAB, Celsius AB, ASSI, AB Svensk Anläggningssprovning, Försvarets Medicenter (FMD), Rödkallen, Vattenfall AB, Företagskapital AB, Blekingen AB, Troponor Invest AB, OK Petroleum, Assi-Domän AB, Cementa AB, Sorbinvest AB och Pharmacia AB.

REFERENSER

- Andersson-Skog, Lena (1993). *Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet*: SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920. Umeå: Umeå Papers in Economic History.
- Andersson-Skog, Lena (2004). The telephone-net wars: The telephone market between state and private business in Stockholm, 1890–1902. In: Carl-Johan Gadd, Staffan Granér & Sverker Jonsson, (red.). *Markets and Embeddedness: Essays in Honour of Ulf Olsson*, Göteborg: Gothenburg School of Business: 13–26.
- Anell, Barbro m.fl. (red.) (1992). *Staten som ägare. Erfarenheter från ASSI; Celsius, Nordbanken, Procordia och SSAB*. Stockholm: SNS.
- Appel, Hilary (2004). *A New Capitalist Order: Privatization & Ideology in Russia and Eastern Europe*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Barzel, Yoram (1989). *Economic Analysis of Property Rights: The Political Economy of Institutions and Decision*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barzel, Yoram (2002). *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, Anders (1999). *Staten som kapitalist: Marknadsanpassning av de affärsdrivande verken 1976–1994*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Berggren, Niclas & Karlson, Nils (red.) (2005). *Äganderättens konsekvenser och grunder*. Stockholm: Ratio.
- Bergström, Göran (2009). *Från svensk malmexport till utländsk etablering. Grängesbergsbolagets internationalisering 1953–1980*. Uppsala: Uppsala Studies in Economic History.
- Blanchard, Olivier J. (red.) (1991). *Reform in Eastern Europe*. Cambridge: MIT Press.
- Boksjö, Alexander & Lönnborg-Andersson, Mikael (1994). *Svenska finanskriser. Orsaker, förlopp, åtgärder och konsekvenser*. Uppsala: Uppsala Papers in Financial History (2).
- Carayannis, Elias G. & Ziemnowicz, Christopher (2007). *Rediscovering Schumpeter. Creative Destruction Evolving into «Mode 3»*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clifton, Judith, Comin, Francisco & Diaz Fuentes, Daniel (2003). *Privatisation in the European Union: Public enterprises and integration*. Boston: Kluwer.
- Collins, Robert M. (2007). *Transforming America: Politics and Culture in the Reagan Years*. New York: Columbia University Press.
- Eliasson, Gunnar & Larsson, Mats (2002). Staten som bankägare. Från Jordbrukarbanken till Nordbanken. *SNS Occasional Paper* (35). Stockholm.
- Fredriksson, Carl (2008). Statsföretagsambitionen. I: Eric Giertz (red.). *Då förändras Sverige: 25 experter beskriver drivkrafter bakom utvecklingen*. Lund: Studentlitteratur.
- Frydman, Roman, Gray, Cheryl W. & Rapaczynski, Andrzej (1996). *Corporate governance in Central Europe and Russia* [Vols. 1 & 2]. Budapest: Central European University Press.
- Gerge, Adam (1993). *Staten som ägare av SSAB och Celsius*. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Grip, Gunvall (1987). *Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Hagberg, Axel (2007). *Bankkrishantering. Aktörer, marknad och stat*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Helgesson, Claes-Fredrik (1999). *Making a natural monopoly – The configuration of a techno-economic order in Swedish telecommunications*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Henning, Roger (1974). *Staten som företagare*. Stockholm: SNS.
- Jessop, Bob (1992). From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State. Lancaster: Working Paper (45).
- Jonsson, Sverker (2009). *Skuta på stormigt hav. SSAB under tre decennier*. Stockholm: Jernkontorets bergshistoriska skriftserie.
- Jonung, Lars (red.) (2002). *Vem skall äga Sverige?* Stockholm: SNS.
- Jordahl, Henrik (2008). Privatisering av statligt ägda företag. En litteraturoversikt med fokus på OECD-länderna. Stockholm: Regeringskansliet.
- Jungerhem, Sven (1992). *Banker i fusion*. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala: Uppsala universitet.
- Knorrning, Göran von (red.) (2000). *Våra föregångare: Från många småbanker till nordisk storbank*. Stockholm: Nordbanken.
- Larsson, Mats B-O. & Stahl, Ted (1990). *Statens dolda kapital. Aktivt ägande: Exemplet Vattenfall*. Ds (1990:36). Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Larsson, Mats (1998). *Staten och kapitalet. Det svenska finansiella systemet under 1900-talet*. Stockholm: SNS.
- Larsson, Mats, Lönnborg, Mikael & Svärd, Sven-Erik (2005). *Den svenska försäkringsmodellens uppgång och fall*. Stockholm: Svenska Försäkringsföreningens Förlag.
- Larsson, Mats & Lönnborg, Mikael (2009a). Den svenska finansmarknaden i ett långsiktigt perspektiv. I: Gunvall Grip (red.): *Folksam 1908–2008. Mer än endast försäkring. Volym 2*. Stockholm: Informationsförlaget.

- Larsson, Mats & Lönnborg, Mikael (2009b). Samverkan och konkurrens inom svensk försäkring. I: Gunvall Grip (red.). *Folksam 1908–2008. Mer än endast försäkring. Volym 2*. Stockholm: Informationsförlaget.
- Larsson, Mats & Sjögren, Hans (1995). *Vägen till och från bankkrisen*. Stockholm: Carlsson.
- Lewin, Leif (1967). *Planhushållningsdebatten*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Lindh, S. & Meyerson, E. M. (1998). »Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag«, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO), Ds 1998:64. Finansdepartementet, Stockholm.
- Lönnborg, Mikael (1993). *Skandinavbankgruppens ägande 1920–1944. Organisation och utveckling*, Research report from the Institute for Economic History Research (EHF). Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Lönnborg, Mikael, Rafferty, Michael & Ögren, Anders (2003). One Hundred and Fifty Years of Financial Crises in Sweden. I: Ylva Hasselberg Peter Hedberg (red.): *I samma båt. Uppsatser i finans- och företagshistoria tillägnade Mats Larsson*. Uppsala: Uppsala Studies in Economic History.
- Lönnborg, Mikael, Ögren, Anders & Rafferty, Michael (2011, forthcoming). Banks and Swedish Financial Crises in the 1920s and 1930s. *Business History*.
- Nilsson, Göran B. (2005). *The Founder. André Oscar Wallenberg (1816–1886). Swedish Banker, Politician and Journalist*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Nilsson, Torun (2010). *När Sverige sålde Nobelprisindustrin. Historien om Astra, Pharmacia och Kabi*. Stockholm: SNS.
- Olsson, Jan (1989). *Vad ska staten äga? De statliga bolagen inför 90-talet*. Ds (1989:23). Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Olsson, Mikael (1999). *Ownership reform and corporate governance: the Slovak privatisation process in 1990–1996*. Uppsala: Uppsala Studies in Economic History.
- Olsson, Ulf (1993) (red.). *Aspekter på FFV*. Stockholm: EHF.
- Oredsson, Sverker (1967). Statsmakterna och den ekonomiska krisen i slutet av 1870-talet. *Scandia* (33): 98–172.
- Parker, David (2009). *The Official History of Privatisation. Volume I: The Formative Years 1970–1987*. New York & London: Routledge.
- Pejovich, Svetozar (1990). *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*. Dordrecht: Kluwer.
- Persson, Thomas (1997). *När socialdemokraterna avvecklade det statliga bankägandet: En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken*. Uppsala: Politiska institutioner och strategisk agerande (PISA) (27).
- Regeringens skrivelser Nr 20 med redogörelse för de statliga bolagen åren 1987–2008 (Skr 1987/88–2007/08).
- RiR. (Riksrevisionen). (2007:8). Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- RiR. (2008:12). Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- RiR. (2009:9). Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- RiR. (2010:2). Regeringens försäljning av Vasakronan. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Samuelsson, Kurt (1978). *Postbanken – postsparbank och postgiro 1884–1925–1974: En historik*. Stockholm: Postgirot.
- Shleifer, Andrei & Treisman, Daniel (2000). *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOU (1978:85). Statligt företagande i samhällets tjänst. Stockholm: Liberförlag.

- Stechina, Viviana (2008). *Conditions for Corruption. Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s*. Uppsala: Department of Government.
- Stråth, Bo (1998). *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*. Stockholm: Atlas.
- Waara, Lennart (1980). *Den statliga företagssektorns expansion: Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Stockholm: Liber Förlag.
- Vickers, John & Yarrow, George (1988). *Privatization: an Economic Analysis*. Cambridge: MIT press.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (red.) (2006). *Grenzen der Privatisierung. Bericht an den Club of Rome*. Stuttgart: Hirzel Verlag.
- World Bank (1996). *From plan to Market*. World Development report. Washington: World Bank.
- Åsard, Erik (1985). *Kampen om löntagarfonderna: Fondutredningen från samtal till sammanbrott*. Stockholm: Norstedt.
- Åslund, Anders (2002). *Building capitalism: The transformation of the former Soviet bloc*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ögren, Anders (2003). *Empirical Studies in Money, Credit and Banking. The Swedish Credit Market in Transition 1834–1913*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Östlund, Anders (1945). *Svensk samhällsekonomi 1914–1922. Med särskild hänsyn till industrin, banker och penningväsen*. Stockholm: Svenska Bankföreningen.
- Östman Lars (1994). *Procordia. Visioner och handlingar på vägen från Statsföretag till nya Pharmacia*. Malmö: Liber-Hermod.

SAMMANFATTNING

Varför och hur uppstod statligt företagsägande i Sverige och varför har statliga tillgångar under olika tidsperioder privatiserats? Debatten om statligt ägande har fått förnyad aktualitet genom den borgerliga regeringens privatiseringsprogram och den internationella finanskrisen. Det råder emellertid flera missuppfattningar om ursprunget till staten som ägare. Därför syftar denna artikel till att beskriva och analysera statligt företagsägande och privatiseringar i Sverige i ett mer långsiktigt perspektiv. Det är således en longitudinell beskrivning och en explorativ förstudie i ett forskningsprojekt som behandlar det statliga företagsägandet i Sverige. Inledningsvis diskuteras hur det statliga företagsägandet växte fram, organiserades och fick sin omfattningsmässiga höjdpunkt på 1980-talet. Därefter behandlas den första mer sammanhållna privatiseringsfasen i Sverige; en fas som åtminstone tidsmässigt var samtida med privatiseringsprogram i Storbritannien och östra Europa. Slutligen behandlas de nu pågående privatiseringarna som initierades av den borgerliga regeringen 2006.

ABSTRACT

Why and how did state ownership of companies in Sweden emerge, and why were state assets during various time periods privatised? The debate on state ownership was to some extent revigorated by the privatisation program launched in 2006 by the then incoming Swedish non-socialist government and the current international financial crisis. Even so, several misconceptions about

the origins of the state as owner remain. Bearing that in mind, this article aims to describe and analyse state ownership and privatisation in Sweden from a long-term perspective. The study is part of a research project entitled *Privata Sverige* [Private Sweden]. Initially, we discuss how state ownership of enterprises emerged, was organized and reached a peak in terms of its extent in the 1980s. Thereafter the article looks at the first more coherent privatisation phase in Sweden, a phase that at least timewise coincided with the privatisation programmes in the United Kingdom and Eastern Europe. To conclude, the ongoing privatisation programme initiated by the non-socialist government in 2006 is discussed.

FÖRFATTARPPRESENTATIONER

Karl Gratzner är professor i entreprenörskap vid Enter-forum (Entrepreneurship education and research) och forskningsledare vid institutionen för ekonomi och företagande vid Södertörns högskola. Hans forskningsfält ligger i skärningspunkten mellan ekonomisk historia och företagsekonomi med inriktning på entreprenörskap och innovation framförallt inom tjänstesektorn. Andra inriktningar är tillväxt- och obeståndsproblematik, dynamiska processer inom företagsbestånd samt därmed förknippad metodutveckling. Nu pågående forskningsprojekt belyser nationaliseringar och privatiseringar av verksamheter samt varumärkesbyggnad i småföretag. Bland Karl Gratzners senaste publikationer kan nämnas «History of Insolvency and Bankruptcy from an International Perspective», co-edited med Dieter Stiefel, Södertörn Academic Studies, 2008.

Södertörns högskola, Institutionen för Ekonomi och Företagande
141 89 Huddinge, Sverige
karl.gratzner@sh.se

Mikael Lönnborg är førsteamanuensis vid BI Handelshøyskolen, Institutt for innovasjon og økonomisk organisering, Senter for næringslivshistorie, Oslo och forskare vid Södertörns högskola, Institutionen för ekonomi och företagande, Huddinge. Hans forskningsintressen är innovationer och entreprenörskap, företags- och finanshistoria, offentlig och privat riskfördelning, internationellt företagande, transitionsekonomi och finansiella kriser.

BI Handelshøyskolen, Institutt for Innovasjon og Økonomisk Organisering
0442 Oslo, Norge
mikael.lonnborg@bi.no

Dr Mikael Olsson arbetar f.n. som forskare och projektledare vid Centre for Baltic and East European Studies (CBEEES), Södertörns högskola, Huddinge, men också som analytiker vid Sida Östersjöenheten, Visby. Han är en samhällsvetare som alltsedan 1980-talets slut har följt och analyserat den ekonomiska utvecklingen inom det forna östblocket. Hans forskningsintressen innefattar privatisering, företagskontroll, finansmarknadsutveckling, transitionsekonomi, internationellt företagande, utländska direktinvesteringar (FDI) och regional ekonomisk integration - särskilt då inom Östersjöregionen.

Södertörns högskola, Centre for Baltic and East European Studies
141 89 Huddinge, Sverige
mikael.olsson@sh.se

Informasjon til bidragsyttere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsyttere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatters ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller foreligge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materiale som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-post-adresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brødtaksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (slutt-noter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatters navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

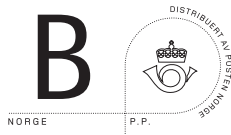
Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsyttere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>



Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Är det något särskilt med offentlig sektor?** 3
Elisabeth Sundin och Malin Tillmar
- Vår historia rullas upp: pjäs i sex akter** 8
Anna Cregård och Björn Rombach
- Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor** 30
Louise Bringselius
- Företagisering på Försäkringskassan:
Om ett försök att skapa en ny gemensam organisationsidentitet** 52
Karin Svedberg Helgesson och Philippe Jolly
- Bestäm, betala och undvik kostnaden
– den kommunala finansieringsprincipen** 74
Patrik Zapata och Stellan Malmer
- Statligt företagsägande och privatisering i Sverige** 94
Karl Gratzner, Mikael Lönnborg och Mikael Olsson