

Tillsammans för riksdagens bästa

- En kvalitativ studie av institutionell anpassning i Riksdagsförvaltningen

Av: Victoria Råsten Claesson

Handledare: Martin Qvist

Examinator: Marja Lemne

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper

Masteruppsats 30 hp

Offentlig förvaltning och ledning | Vårterminen 2021

Programmet för Master i offentlig förvaltning och ledning

inriktning statsvetenskap.



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM
sh.se

Jag vill rikta ett stort tack till min
handledare Martin Qvist
för goda råd och vägledning och
till medarbetarna på
Riksdagsförvaltningen som har
bidragit till denna studie.

Abstract

How does public authority maintain their legitimacy in society? According to theory of institutional adjustment they maintain their authority by adapting to different criteria and modern trends society. One most famous social trend in Sweden has for the last decades been NPM, which shortly means adjusting the organization by making it more like the private sectors companies. This could mean adjusting the entire organization or just taking small influences. Large institutions in the public sector are by mostly related to something rigid and unchanging, but the research declares that even large institutions adapt their structure to maintain legitimacy. This means they only partly change the formal administration to be presented to the public but remain the same in informal structures. Research also tells that some administrations partly change by adjusting the trends to their specific purpose and profession.

Riksdagsförvaltningen is the public administration of the Swedish Parliament and is one of the largest institutions in Swedish public sector. The question of this thesis is how does Riksdagsförvaltningen as an institution with such closeness to the political structure of parliament adapt to modern trends or why not? Could the institutional adjustment be affected by its purpose and profession?

In this thesis managers in Riksdagsförvaltningen have been interviewed for investigating this question in a qualitative content analysis.

The conclusion is that Riksdagsförvaltningen may adjust their formal administration while the mentality and organizational culture of the institution remain the same. It also adapts specific trends to fit its purpose by remaining as a traditional bureaucracy and bringing in ideals from NPM. The closeness to the parliament creates a complicated situation to both please the members of parliament and maintain the values of the administration.

Keywords: Public administration, New Public Management, Institutional adjustment, organizational theory, institution, bureaucracy, svensk statsförvaltning, Sveriges riksdag.

Word count: 21 595

Innehållsförteckning

1	Introduktion till forskningsområdet	1
1.1	Syfte och frågeställningar	3
1.2	Avgränsningar	3
1.3	Disposition	4
2	Tidigare forskning och teori	5
2.3.	New Public Management i den byråkratiska statsförvaltningen	5
2.2	Regeringskansliet	10
2.3	En modern myndighet – fallet om Trafikverket	11
3	Institutionell anpassning	13
3.1	Myndighet eller organisation	13
3.2	Förändring i institutionen	14
4	Teoretiskt ramverk	20
4.1	Institutionell anpassning	20
4.2	Managementideal	22
4.3	Traditionella ideal	24
5	Metod	27
5.1	Elitintervjuer	27
5.2	Dokumentstudie	30
5.3	Tidigare observationer	30
5.4	Riksdagsförvaltningen som fall	31
5.5	Tillvägagångssätt	32
6	Riksdagsförvaltningen	34
6.1	Uppdrag och funktion	34
6.2	Styrning och organisation	35
6.3	Riksdagsförvaltningens särdrag	37
7	Intervjuer med mellannivåchefer på Riksdagsförvaltningen	37
7.1	Sammanställning av intervjuer	37
7.2	Riksdagsförvaltningen styrdokument	45
7.3	Riksdagsförvaltningens verksamhetsplaner 2018–2020	49
8	Analys	56
8.1	Den formella anpassningen	56
8.2	Den informella anpassningen	61

8.3	En evolutionär utveckling av institutionen	63
9	Slutsats och Diskussion	65
9.1	Diskussion	65
10	Referenslista	68
10.1	Bilagor	73

1 Introduktion till forskningsområdet

Den svenska statsförvaltningen har formats och präglats av ideal och trender sedan den första myndigheten grundades. De flesta skulle beskriva den svenska statsförvaltningen som byråkratisk och omodern, institutioner som lever på gamla meriter och fortsätter i samma mönster. Troligen är så inte fallet för de flesta av myndigheterna i modern tid. De fortsätter att formas och förändras utifrån förutsättningar och föreställningar om hur de ska vara. Forskningen om den offentliga statsförvaltningen i både Sverige och andra västländer har sedan 1980-talet varit präglad av reformtrenderna i New Public Management, Managementifiering och företagsinspirerade ideal. Det senaste decenniet har även begreppet New Public Governance tagit plats i forskningen och som menar att statsförvaltningen präglas av nya ideal om samverkan, nätverkande och interaktiv samhällsstyrning för att utöva det offentliga uppdraget (Montin & Hedlund 2009). Nyligen har ytterligare en reform om tillitsperspektiv i organiseringen tillkommit och styrningen av statsförvaltningen. Tillitsperspektiven kan ses som en reaktion mot den ökade administrationsnivån och ökade belastningen av granskningen av statsförvaltningen som har varit en konsekvens av New Public Management (Sundström 2019).

Organisationer inom både den offentliga och den privata sektorn påverkas av olika former av trender och moden för vad som är den främsta organisationsformen. Vad som påverkar en organisation att reformera eller anpassa sig är inte helt tydligt. Hur organisationer utformas och struktureras är beroende på dess funktion, syfte och omgivning. Hur dom sedan fungerar bättre eller sämre i olika organisationsstrukturer finns det inga tydliga svar på. Det finns modeller som passar bättre och sämre för olika typer av verksamheter. Det är nog flera ögonbryn som höjs om svenska domstolar inför effektiviseringsmodeller som LEAN. Det som forskningen kan säga idag är att det finns många faktorer både inom och utanför organisationerna som påverkar hur dom formas och fungerar. En organisation existerar inte i ett vacuum och anpassar sig efter de ideal som finns i deras omgivning i olika utsträckning.

Institutionaliseringsteorier i organisationsteorin visar delvis på organisationers benägenhet att förändras strukturellt för att anpassa sig till sin omgivning och omvärld. Med stöd av institutionaliseringsteori kan det förklaras som ett försök att uppnå legitimitet för organisationen i sin omgivning (Furusten 2007). Institutioner som myndigheter eller

organisationer kan anpassa sig på olika sätt. Dels genom att reformera hela organisationen, delar av den eller genomgå något som institutionell teori beskriver som löskoppling (Furusten 2007).

Statsförvaltningens myndigheter som i stor utsträckning de senaste decennierna präglats av reformer med införande av exempelvis managementideal och företagsprinciper i organisationsstyrning och struktur har anpassat sig på olika sätt för att uppnå och upprätthålla legitimitet i samhället. Det är vedertaget att offentliga förvaltningar idag använder sig av mål- och resultatstyrning, ekonomistyrning, nyttoeffektivisering och kundorienterad verksamhet för att det förväntas av dem. Det är en självklarhet att myndigheter ska använda sig av metoder som har visat sig vara effektiva i andra sammanhang för att kunna visa på sin egen duglighet. Vad som säger emot myndigheters anpassning till trender som New public Management är att dessa olika principer och ideal inte är förenade med myndighetens uppdrag eller funktion vilket leder till att det blir en komplicerad balansgång mellan att vara myndighet och att vara organisation. Myndigheters uppdrag och funktion förknippas vanligtvis med stabilitet, rättssäkerhet och demokratiska värden, vilket inte är direkt förenligt med ekonomiska värden. Vidare innebär det också att myndigheter i olika omfattning har byggt upp varumärken och identiteter på en marknad av aktörer i både den offentliga och den privata sektorn (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998).

Riksdagen är en institution som har ett stort behov av legitimitet och förtroende i samhället. Den är också en av Sveriges större och kanske mest kända. Riksdagens arbete stöttas av sin mindre kända förvaltning Riksdagsförvaltningen. Dessa två präglas av karaktärsdrag som stabil, förutsägbar och rättssäker. Hur har då Riksdagsförvaltningen som institution kommit att anpassa sig efter omvärldens förväntningar på den som en modern organisation som många andra myndigheter?

För att undersöka detta är det inte tillräckligt (enligt min mening) att endast studera dokument utan det finns behov för att tala med personerna i myndigheten för att få en uppfattning av dess formella och informella struktur. Riksdagsförvaltningen är ett intressant fall att undersöka eftersom det är en organisation som befinner sig i demokratins centrum och ska därför upprätthålla särskilda demokratiska ideal. Av samma anledning borde Riksdagsförvaltningen vara angelägen om att uppfattas som en modern organisation som hänger med i trenderna. Riksdagsförvaltningen är ett unikt fall med anledning av dess position, uppdrag och uppdragsgivare.

Riksdagsförvaltningen har ett tydligt kärnuppdrag att ge kvalitativt stöd till det parlamentariska arbetet, både för enskilda riksdagsledamöter, partikanslier och utskott. Riksdagsförvaltningens arbete är likt många andra myndigheter resultatstyrda med krav på måluppfyllelse. Det finns inget som pekar på att det finns en total avsaknad av managementreformer i Riksdagsförvaltningen, däremot är det av intresse att undersöka hur dessa är förekommande i en organisation vars specifika uppdrag är förankrat i demokratiska värden.

Riksdagsförvaltningen är en myndighet som har ca 700 anställda tjänstemän, den leds av Riksdagsstyrelsen som är en sammansättning av politiska ledamöter med talmannen som ordförande samt av Riksdagsdirektören. Bestämmelser om hur arbetet i Riksdagsförvaltningen ska bedrivas bestäms i Lag (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen och i 14 kap Riksdagsordning (2014:801).

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen har ett huvudsyfte att undersöka hur Riksdagsförvaltningen som institution har anpassat sig till samhällstrenden New Public Management. Syftet kan vidare delas upp i två frågeställningar

- Hur har Riksdagsförvaltningen som institution anpassat sig enligt samhällstrenden NPM?
- Hur kan Riksdagsförvaltningens uppdrag påverka dess benägenhet att genomgå institutionell anpassning?

1.2 Avgränsningar

För uppsatsen har jag gjort teoretiska avgränsningar för att rama in vad som jag vill studera. Reformen inom New Public Management är ett brett begrepp, eftersom detta omfattar en samling av teorier. Därför avgränsas reformer inom New Public Management till begrepp och terminologi som är typiska karaktärsdrag för reformer inom det som innebär att förändra myndigheter till organisationer enligt företagsideal. Jag kommer därför inte kunna uttala mig om specifika reformer eller den svenska statsförvaltningen som helhet. Management och företagsideal är abstrakta begrepp som är beroende av sitt sammanhang. Vad som är gemensamt för dessa begrepp är att dessa är verksamhetsberoende, vilket lyfts vidare i teoriavsnittet.

Vidare avgränsas denna studie teoretiskt till institutionell teori. Med det syftar på jag på teorier om anledningar till vad som får institutioner att anpassa sig och hur en institution anpassar sig till omvärldens samhällstrender.

För denna studie kommer jag att fokusera på hur detta kommer till uttryck och används i en myndighet som står för traditionella och institutionella ideal. Därmed kan jag inte uttala mig om andra typer av organisationer då det är Riksdagsförvaltningen som utgör fallet för studien. Jag kommer likaså inte uttala mig om hur detta utspelar sig på andra svenska myndigheter, inom statsförvaltningen generellt eller ur ett historiskt förändringsförlopp inom Riksdagsförvaltningen.

1.3 Disposition

Tidigare forskning och teori presenteras i de tre kommande kapitlen. Dessa ska ge en djupare bild för forskningen om samhällstrender inom statsförvaltningen, institutionalisering, byråkrati och New Public Management. I kapitel fem redogörs för de metodologiska överväganden som har gjorts vid insamling av data samt tillvägagångssätt.

Därefter presenteras objektet för fallstudien; Riksdagsförvaltningens organisation och uppdrag utifrån styrdokument och lagtext. Syftet med detta kapitel är att ge en tydlig bild av Riksdagsförvaltningen och vilken roll/uppdrag den har för att ge läsaren en djupare förståelse för intervjumaterialet.

I kapitlet därefter redogörs det empiriska materialet. Syftet med detta kapitel är att redogöra för både intervjuerna och för dokumentstudien för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar. I detta kapitel presenteras resultatet från intervjuerna först och därefter dokumenten. Därefter kommer kapitlet med analys.

Avslutningsvis presenteras slutsatser och en sammanfattande diskussion i det nionde kapitlet. Dessa kapitel avser att besvara frågeställningarna.

2 Tidigare forskning och teori

I detta kapitel presenteras tidigare forskning som utgör grunden för det teoretiska ramverket. Inom forskningsfältet för statsvetenskap och offentlig förvaltning i Sverige finns mycket forskning om myndigheter, regeringen, riksdagens ledamöter eller den offentliga sektorn som helhet. Relativt lite återstår att finna om riksdagens tjänstemannastab Riksdagsförvaltningen. Shirin Ahlbäck skrev 1994 en uppsats i statsvetenskaplig tidskrift om riksdagen och tjänstemannavälde (1994). Liknande forskning har även utförts på Regeringskansliets organisation av Premfors och Sundström (2007).

Då forskningen om Riksdagsförvaltningen är begränsad fokuserar detta kapitel främst på forskning har gjorts inom området för förändringar av svenska myndigheter, samhällstrenderna Old Public Management och New Public Management och forskning om institutionalisering. Jag kommer i detta kapitels första avsnitt redogöra för den forskning jag har valt att bygga det teoretiska ramverket utifrån vilket presenteras i nästkommande kapitel.

2.3. New Public Management i den byråkratiska statsförvaltningen

Vilka påtryckningar som finns i omgivningen som leder till omstruktureringar och förändringar i statsförvaltningen kan beskrivas i termer av samhällstrender. New Public Management kan beskrivas som en sådan trend och är ofta förekommande i forskning om offentlig sektors utveckling efter att Hood (1991) publicerade artikeln som lanserade begreppet New Public Management, som fortsättningsvis i denna uppsats benämns som NPM (Karlsson 2017). NPM som företeelse kan beskrivas som en samling av teorier om hur ideal och principer från det privata näringslivet kan appliceras i offentliga sektor. Detta för att uppnå en högre kostnadseffektivitet genom fokus på ekonomiska värden, ledarskap och målstyrning (Karlsson 2017). Sedan 1980-talet har den svenska statsförvaltningen i flera olika skeenden utvecklats, förändrats och reformerats på varierade sätt för att införa och implementera NPM teoriernas olika principer och ideal. Tillsammans skapar reformerna en bild av samhällsförändring på flera nivåer (Hood 1991; Karlsson 2017). NPM reformer inkluderar bland annat decentralisering av beslutsordningen, nya mål- och resultatstyrningar och ekonomistyrning. Det innebär även att man går från en förvaltningsbaserad till en företagsbaserad identitet för organisationen (Rövik 2007). Rövik beskriver NPM:s kärna som idéer om ett professionellt ledarskap, att

organisationen ska delas upp i resultatenheter, ökad konkurrens och extern kontakt för upphandling av politiska styrdokument (2007). NPM reformer har en ideologisk-politisk dimension om ekonomisk logik i den offentliga och politiska administrationen, vilket kan bli motstridigt till ekonomisk och demokratisk logik. Trots det är en argumentation för NPM reformer att dessa är kvalitetshöjande av produkter genom konkurrensutsättning; extern upphandling ger en klarhet och möjlighet till efterkontroll av statliga tjänster; det ger ett ansvarsfullt utnyttjande av resurser; individuell lönesättning är motiverande och fritt val stärker medborgarnas valfrihet (Klausen 2005 i Røvik 2007).

I samband med införandet av ideal från NPM byter offentliga sektor bort den byråkratiska stälheten och mot den privata sektorns styr- och organisationsmodeller med en strävan efter ökad effektivisering i förvaltningen genom ekonomiska reformer. Vanliga karaktärsdrag för dessa reformer är marknad- och kundorientering, resultatmätning, mål- och resultatstyrning, nyttoeffektivisering men är ett relativt komplext fenomen som tar sig i olika uttryck (Pollit & Bouckaert 2011; Karlsson 2017).

NPM reformer kan även referera till ledarskap och ledningsreformer. Den hierarkiska chefen ersätts av en ledarroll där nya ledaregenskaper efterfrågas. En sådan förändring om ledarskap är att den offentliga sektorn skulle istället för att vara den drivande motorn i förvaltningen vara den styrande aktören. Detta tar sig i uttryck bland annat genom upphandling av marknader och konkurrensutsättning och på så sätt istället för att producera tjänster tillhandahålla offentliga tjänster genom en privat aktör (Bryson, Cosby & Bloomberg 2014).

2.1.1 Den byråkratiska organisationen

Den traditionella bilden av den offentliga sektorn är generellt den byråkratiska institutionen, med tydlig hierarki och regelstyrning är kanske den mest förekommande (Karlsson 2017; Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015). Omvärldens krav på den offentliga sektorn runt om i världen under 1980-talet med anledning av den sämre förvaltningsekonomin och rigida organisationsmodeller tvingar mer eller mindre fram en förändring. Den växande offentliga sektorn och allt större organisationer ansågs ha ett behov av standardiserade arbetsmetoder och rutiner. Byråkrati har kommit att associeras med onödiga regelverk och ineffektivt arbetssätt. Tydliga instruktioner, ansvarsfördelning och arbetsuppgifter inom myndigheterna förknippas

med regelstyrning, vilket har lett till att byråkrati har fått en negativ association kopplat till offentlig sektor. Däremot är byråkratiska organisationsmekaniker även en förutsättning för framväxten av den moderna statsförvaltningen då det minskar risken för mutor, godtycklig handläggning och orättvisa (Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015). Byråkrati kan även benämnas som Public Administration, vilket enligt Osborne kan definieras utifrån dominerande regelstyrning, administrativa rutiner, ökad budgetering och professionalism (2006). Den klassiska hierarkiska byråkratin är vanligt organisationsform med sina skäl för hierarkisk kontroll då det minskar risken för oönskade händelser som korruption, det ger en mer rättssäker organisation som blir förutsägbar tack vare sin följsamhet av regler (Rövik 2007).

Den byråkratiska modellen som refereras till i den svenska statsförvaltningen är framförallt Webers byråkrati, vilket utgörs av en kontinuerlig rationalitet som en tekniskt överlägsen organisationsform då den är precis, förutsägbar, kontinuerlig och konfliktbefriad. I sin idealtyp är byråkrati också opartisk (Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015). Den byråkratiska organisationsmodellen är hierarkisk i en vertikal beslutsordning, däremot förekommer en horisontell specialisering i form av enheter som är på samma hierarkiska nivå men antingen uppdelat enligt mål- och sektorsprincipen vilket kan beskrivas som utifrån kategori eller ämne. Den horisontella specialiseringen kan även grunda sig i processprincip vilket betyder att frågor fördelas efter olika typer av tillvägagångssätt för hantering av frågor: exempelvis budgetering, juridiska- eller personalfrågor. Slutligen kan organisationen delas in enligt den geografiska principen som innebär att organisationen utgår från geografiska förutsättningar i samhället (Christensen, Laegreid, Roness & Rövik 2005). Till skillnad från byråkratin har NPM influerade organisationers ideal om att det ska finna få hierarkiska nivåer och organisationen ska vara platt och styrningen ska ske enligt en vertikal linje då det ger stor frihet för handlingsutrymme och flexibilitet, utan att vara detaljstyrt för cheferna på lägre nivå (Rövik 2007).

Slutligen kan olika typer av byråkratiska organisationer inom den offentliga sektorn särskiljas från varandra utifrån deras komplexitet. En enklare organisation har få hierarkiska nivåer och färre förbindelser mellan enheter. Den mer komplexa organisationen kännetecknas av att ha flertalet hierarkiska nivåer och komplicerade förbindelser mellan horisontella och vertikala delar. Ju större organisationen är desto större sannolikhet att den är mer komplex (Christensen et.al. 2005).

Kritiken mot Webers byråkrati är vanligtvis att den överdriver organisationsformens effektivitet samt att det hämmar innovation och utveckling. Däremot finns det studier om hur byråkrati som organisationsform är mer dynamisk än kritiker menar. Byråkrati som den moderna organisationsformen som vi är vana att se idag kan istället beskrivas som en rationellt regelstyrd med föränderlig organisationsform. Denna typ av organisationsform ger möjlighet till kontroll och helhetssyn samtidigt som den anpassar sig efter samhället, vilket innebär att byråkrati kan vara ett effektivt sätt att organisera statsförvaltningens olika aktörer (Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015).

2.1.2 Den offentliga sektorn – den fulare systemen?

Den offentliga sektorn utmålas i kontrast mot privat sektor som det sämre alternativet för effektiv organisation. Czarniawska publicerade mitt under den mer omfattande reformeringen av den offentliga sektorn en artikel vid namn *The Ugly Sister* (1985). Just den ”fula systemen” syftar till den offentliga sektorn i förhållande till den privata sektorn. Czarniawska beskriver hur den offentliga sektorn med sin präglning av den traditionella byråkratin ansågs vara förlegad och omodern i förhållande till den mer framgångsrika privata sektorn. Redan några år in i reformerna under 1980- och -90talet menar Czarniawska att den önskade förändringen av den offentliga sektorn skulle bli svår att åstadkomma på grund av den offentliga sektorns komplexitet (1985). Politikens och allmänhetens krav på den offentliga sektorn utmanade dess identitet, vilket inte endast ledde till en organisatorisk utan också till en förändring av självbilden. Det som framförallt var utmanande för den offentliga sektorn enligt Czarniawska var att omvandla den offentliga verksamheten till mätbara faktorer. Eftersom den politiska inputen i verksamheten inte var självklar var det även svårt att avgöra vilken typ av output den skulle ha, vilket gjorde mätbara resultat svåra att framställa (1985). Detta leder till en ny motstridig självbild av vad den offentliga sektorn skulle göra och den interna motstridigheten står mellan offentliga tjänster och de ekonomiska faktorerna (Czarniawska 1985).

2.1.3 En motreaktion mot byråkrati

Den exponentiella tillväxten av den svenska statsförvaltningen ledde till ekonomiska utmaningar när den ekonomiska tillväxten i samhället stagnerade under 1970-talet, vilket leder till att det under 1980-talet inleds flera reformerande förändringar för den svenska

statsförvaltningen att bli mer flexibel, nyttoeffektiv, resultatorienterad (Karlsson 2017). Kraven på den offentliga sektorn har historiskt sett varit motstridiga om att vara både flexibel och stabil, nyttoeffektiv och rättssäker, trygg och framåtsträvande (Montin 1997).

Ursprungligen är NPM en motreaktion till vad den offentliga sektorn blivit efter många år med en byråkratisk modell; osmidig, slösande och överdrivet regelstyrd. Reformerna implementeras för att effektivisera arbetet och nya modeller för styrning blev tvingande för den offentliga sektorn genom att regeringar har utfärdat förordningar om det som sedan omvandlas till anvisningar till myndigheter. Dessa anvisningar förlitar sig till stor del på internationella standarder. Utöver tvingande managementidéer har myndigheter antagit andra metoder som kopplas till managementidéer så som LEAN-metod eller SWOT-analys (Jacobsson & Sundström 2019).

Managementreformerna har även omfattat att införa mål- och resultatstyrning i den offentliga sektorn, vilket har inneburit ökad decentralisering, granskning och effektmätningar (Jacobsson, Pierre och Sundström 2019). Montin menade 1997 i *New Public Management på svenska*, att managementreformerna kunde betraktas som en institutionell förändring av statsförvaltningen. Montin lyfter reformen av Civildepartementet som ett första steg i omvandlingsprocessen av den moderna svenska statsförvaltningen. Det skapade en ny typ av förvaltningskultur för Sverige, från att vara myndighet till att vara tjänsteproducerande och serviceinriktat, vilket också märktes i myndigheternas omvandling av hur medborgare kom att benämnas istället som kunder för att betona vikten av att vara tjänsteproducerande. Ytterligare exempel på reformer är bland annat ombildning av statliga affärsverk till statliga aktiebolag där Posten, Telia och Statens Järnvägar är exempel (Montin 1997). Omvandlingen eller reformeringen av den svenska statsförvaltningens olika institutioner har skett löpande under många års tid i olika utsträckning och med unika anpassningar.

2.1.4 Managementbyråkrati

Den byråkrati som Weber förespråkade är inte alltid en byråkrati som vi idag möter i kontakt med statsförvaltningen. En utveckling av den klassiska eller traditionella byråkratin kan beskrivas som managementbyråkrati (Hall 2012). Förändringar av den offentliga sektorn under påtryckningar från NPM har lett till en förändring av den offentliga sektorns struktur, vilket

Hall beskriver som att företagsideal från managementreformer har förenats med den traditionella byråkratins ideal. Istället för den negativt laddade byråkratin är managementbyråkrati en modern utveckling av en byråkratisk organisationsmodell med inlånade ideal från privat sektor, så som styrning, verksamhetsplanering, redovisning, kontroll och uppföljning (Hall 2012).

Byråkrati inom den offentliga sektorn menar Hall inte behöver vara Webers teori om byråkratiska organisationsmodeller. Det kan även betraktas som en strukturerad och systematisk planering, styrning och kontroll som ledde till att symbolisera en professionskår och den offentliga sektorns verksamhet (2012).

Managementorienterade termer enligt Hall är begrepp som för några decennier sedan inte hade varit aktuella, så som profilering, mål, strategi, resultat och marknad. Utifrån ett exempel på hur ett universitet som genomgått en organisatorisk förändring med skapande av en kommunikationsavdelning menar Hall att det går att urskilja vilka begrepp som är baserade på managementideal – dessa är verksamhetsoberoende och därför inte direkt kopplade till kärnverksamheten. Ideal och karaktärsdrag som ursprungligen inte har med den faktiska kärnverksamheten att göra finns därmed av en annan anledning, som exempelvis att kommunicera ut värden eller beskrivande av verksamheten till omvärlden. Detta menar Hall är uppgifter och delar av verksamheten som har uppkommit dom senaste decennierna för att uppfylla nya ideal och värden från samhället (Hall 2012).

2.2 Regeringskansliet

Organisatoriskt är Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen lika. Det är två äldre institutioner som befinner sig både geografiskt och kunskapsmässigt nära varandra. Vad som skiljer dem åt är dels storleken, där Regeringskansliet är mer än dubbelt så stor i antalet anställda och dels leds av en förenad politisk ledning (Regeringskansliet 2020). Det huvudsakliga syftet är att skapa förutsättningar för ett så smärtfritt utövande av den svenska demokratin som möjligt. I studien av Premfors och Sundström (2007) undersöks Regeringskansliets särdrag och förändringsutveckling utifrån perspektiv om internationalisering, decentralisering, medialiseringens och ekonomiseringens effekter analyseras. Även perspektiv om governance som samverkan lyfts i analysen av Regeringskansliets utveckling (Premfors & Sundström 2007).

Vid tiden för studien av Regeringskansliet framgår det tydligt att det är ekonomiska värden som har fått ett större inflytande på verksamhetens fokusområden på senare år. *Ekonomiseringen* som Premfors beskriver det framkommer främst i att det inom Regeringskansliet skett ett skifte av fokus till budgetarbete och utveckling av olika ekonomiska- och budgetdokument både inom Regeringskansliet och i styrning och kontrollen av dess myndigheter. Ekonomiska- och budgetdokument är exempelvis årsredovisningar och budgetunderlag. Ekonomiska värden tar sig även i uttryck att antalet tjänstemän som är utbildade ekonomer ökat. *Ekonomismen* har även enligt Premfors påverkat tjänstemän i Regeringskansliet att arbeta mer enligt ekonomiska linjer och enligt det privata näringslivets ideal. Premfors menar även att den organisatoriska utbyggnaden av Regeringskansliet med ekonomiskt fokus kan leda till spänningar och konsekvenser för relationen mellan tjänstemän och politiker (2007). Ekonomiseringen som Premfors beskriver det är ett fenomen som faller under NPM ideal med anledning av fokus på ekonomiska värden i verksamheten. Studien om Regeringskansliet visar på hur stora och institutionaliserade organisationer omvandlar sina ideal och verksamheter för att leva upp till moderna ideal. Ytterligare en sådan studie har på senare år utförts med Trafikverket som studieobjekt.

2.3 En modern myndighet – fallet om Trafikverket

Som nämnt tidigare har statsförvaltningen genomgått förändringar över tid för att passa in i sin omgivning. Detta har skett både internationellt och i den svenska statsförvaltningen. Förändringar eller anpassningar kan förklaras som ansträngningar att följa olika samhällstrender. Den mest framstående samhällstrenden i modern tid är NPM men har tidigare varit Webers byråkratiska modell.

Enligt Karlsson (2017) kan det förekomma en svensk anpassning av NPM som är bättre lämpad att fungera med den svenska förvaltningskulturen och värden (Karlsson 2017). Ett sådant exempel på anpassning är att verksamheter inom den svenska statsförvaltningen kommit att betecknas som organisationer där karaktärsdragen för verksamheten följer idealen från det privata näringslivet. Denna anpassning av moderna reformer studeras i fallet med organisatoriska omstruktureringen av Trafikverket av Jacobsson & Sundström (red). *En modern myndighet*. Syftet med forskningsprojektet var att ifrågasätta vad som sker när idealen möter en redan etablerad verksamhet och förstå hur dynamiken ser ut mellan det nya och det som är etablerat (Jacobsson & Sundström 2017).

Grunden till omstruktureringen är att Trafikverket skulle bli en autonom, effektivt styrd och en mer målinriktad organisation, detta skulle uppnås genom Trafikverket som en samverkande aktör med den privata marknaden. Myndigheten skulle därmed bli en mer samhällsekonomisk och samhällsutvecklande myndighet genom att agera som en renodlad beställare av tjänster för att utöva det offentliga uppdraget genom upphandling (Jacobsson & Sundström 2017). Ambitionen för Trafikverket var delvis att framstå som en modern myndighet som skulle presenteras i visioner, värderingar och verksamhetsidéer. De tre vägledande värderingarna för myndigheten blev; lyhördhet, nyskapande och helhetssyn (Jacobsson & Sundström 2017).

2.3.1 Myndighet eller modern organisation

Studien om Trafikverket visar på att fler myndigheter aspirerar att efterlikna organisationer mer genom att ta till sig av olika karaktärsdrag som självständighet, identitet eller varumärke, nytänkande och innovation. Organisationen står med andra ord för det som har associeras till vad som är modernt. Trafikverket fokuserade dels på att skapa en attraktiv självbild och kommunicera denna utåt med en ambition om att uppfattas som modern, attraktiv och som ett starkt varumärke (Jacobsson 2017).

Vad som kan uppfattas som en modern myndighet är en myndighet som även legitimeras av organisationens värden som handlingskraft och innovation (Jacobsson 2017). Således kan den moderna myndigheten inte enskilt förvalta och bevara det som har varit, utan myndigheten måste visa på utvecklingsambitioner för att legitimeras i modern tid. Däremot visar studien av Trafikverket att det inte är helt enkelt att fullt ut kombinera de moderna idealen med myndighetsuppdraget eftersom myndighetens egenskaper visade sig vara nödvändiga för att uppfylla uppdraget. Sällan är idealbilderna tillämpliga i verklighetens komplexitet. Istället menar Jacobsson att myndigheten lånar och anpassar ideal och karaktärsdrag från den moderna organisationen vilket i samtiden är mer eller mindre vedertaget istället för att fullt ut förändra den totala strukturen. Genom att inte bestå av renodlade idealtyper blir moderna organisationer exempel på partiella organisationer (Jacobsson 2017; Ahrne & Brunsson 2011).

Slutsatsen som Jacobsson kommer fram till i studien *En modern myndighet* är att Trafikverket väljer att vara en modern myndighet genom att specifikt handplocka egenskaper och karaktärsdrag som bäst lämpar sig till det sitt specifika offentliga uppdrag. Trots att

myndigheten har åtagit sig flera karaktärsdrag från den privata organisationen återgick den till myndighetens värden tillförlitlighet, robusthet och förvaltning för att kraven och förväntningarna på myndigheten inte fullt ut kunde uppfyllas som en renodlad idealbild av en modern organisation (2017). Den moderna myndigheten är den som mest framgångsrikt kan hantera förändring och anpassning till sin omgivning och nutid.

3 Institutionell anpassning

Detta avsnitt redogör för teorin om institutionell anpassning, vad som kan vara bakomliggande orsaker och vilka effekter som det kan få.

3.1 Myndighet eller organisation

Är en myndighet en organisation eller är myndigheten organiserad? Vad kännetecknar en modern myndighet? Vad som skiljer myndigheten från en organisation är traditionellt vilka värden och ideal som formar organisationen. Organisationens ideal är förknippade till de som hör till NPM, företag och privat verksamhet medan en myndighet är ett verktyg för en större aktör än sig själv som existerar för ett särskilt syfte (Jacobsson 2017).

Myndigheten existerar för ett särskilt syfte som är utanför dess verksamhet. Ett exempel är tjänstemyndigheter Socialstyrelsen eller Försäkringskassan som tjänar ett syfte att ge något till medborgare. Myndigheter följer formella regelverk enligt lagar och förordningar som leder till anvisningar och regleringsbrev. Denna formalitet kring myndigheter innebär ett begränsat handlingsutrymme samt att myndigheten drivs av att använda sig av lämplighetslogik (Jacobsson 2017). Lämplighetslogik innebär att utgå från regler i handlingar och beslut. Dessa ska även vara överensstämmande enligt flera regler. Detta innebär att ta ställning från vilken roll myndigheten, vilken situation som myndigheten befinner sig i och slutligen vad som är mest lämpligt enligt regelverk. En typisk myndighet för lämplighetslogik är domstolar (Brunsson & Brunsson 2014:12). Genom att applicera lämplighetslogik kan myndigheten stå för det som är stabilt och förutsägbart eftersom den följer ett visst mönster i sina handlingar. Det kan även göra myndigheten mer anpassningsbar med anledning av att den fattar beslut utifrån vad som är lämpligt, det är med andra ord lämpligt att utföra handlingar som är accepterade av omvärlden (March & Olsen 1989).

Organisation till skillnad från myndighet följer ideal som är motsatsen till ovanstående, till att börja med existerar organisationen för sitt eget syfte. Organisationer är målstyrda, däremot använder organisationen sig istället av konsekvenslogik (Jacobsson 2017). Att använda sig utav konsekvenslogik innebär att vara framtidssträvande och utifrån eventuella konsekvenser av sitt handlande välja det alternativ som anses vara mest önskvärt. Således kommer inte organisationen att välja utifrån vad som är mest lämpligt utifrån en situation utan det finns en värdering i beslutet (Brunsson & Brunsson 2014). Med anledning av de strukturella olikheterna mellan organisationer och myndigheter har de olika grunder utifrån vilka förväntningar och krav från omgivningen som de att legitimeras av (Jacobsson 2017).

3.2 Förändring i institutionen

Institutionalisering är en process som innebär att en organisation över en lång tid utvecklar karaktärsdrag, identitet och unika informella rutiner och normer som kan leda till att betydelsen av den formella organisationen blir förminskad (Rövik 2007). När man talar om institutioner kommer de flesta troligen att associera det till en äldre och stabil struktur som står för det omoderna eller oföränderliga i samhället. Det är allmänt godtaget att de traditionella institutionerna har en inbyggd tröghet i sin struktur, att institutioner historiskt sett är ovilliga eller rigida att anpassa sig till nya strukturer och normer i samhället och därför uppfattas som omedgörliga, vad som inte behöver förändras kommer inte att göra det (Olsen 2009). Olsen drar en parallell mellan Newtons lag och politiska institutioner, vilka skulle fortsätta som alltid om de inte tvingats till förändring. Därmed är omvärlden och den närmsta omgivningen väsentlig för institutionens utveckling då externa krafter kan tvinga fram förändringar inom verksamheten (Olsen 2009; Furusten 2007).

I relation till den institutionella organisationsteorin kan Trafikverkets ambition att bli en modern myndighet delvis betraktas som ett resultat av omvärldens påtryckningar och förväntningar på förändring och således legitimeras som en organisation istället för en myndighet (Jacobsson 2017). Decennier av förändring av den offentliga sektorn menar Jacobsson har lett till att myndigheters val och ambition att följa samhällstrender och anpassning sig till moderna normer är ett led i den naturliga utvecklingen och evolutionen av offentlig sektorn, som har resulterat i ideal från den privata sektorn (2017). Även Hall menar att införande av managementreformer i den offentliga sektorn kan betraktas som en naturlig

utveckling och process för att uppnå nya former av organisation, istället för att se det som en avveckling av något föråldrat eller en motreaktion (Hall 2012).

En sådan extern kraft kan vara digitaliseringen eller NPM relaterade reformer som ökad ekonomisk medvetenhet som exempelvis effektivitetsmätningar. Olsen menar att den statiska institutionen är en skenbild av verkligheten och ifrågasätter vilka faktorer eller förutsättningar som kan främja eller hämma förändring i institutioner, samt om förändring är en naturlig del av institutionens eller motsvarighet (2009). Institutionens utveckling inte definitivt ett uttryck av en specifik vilja att förändras som följs av en medveten planering. Institutionell förändring påminner om ett evolutionärt slumpmässigt händelseförlopp som sker på grund av externa påtryckningar och den interna verksamhetens förmåga att anpassa sig. Vad som gör att institutionen framstår som trög kan istället innebära att den inte lika effektivt kan implementera förändringar eller att omvärlden accelererar i sin utveckling och institutionen hänger inte med. Det beror således inte på dess ovilja eller oförmåga att anpassa eller förändra sig eftersom invanda och institutionaliserade strukturer tar lång tid att förändra. Likt som att ändra på regler eller invanda normer i samhället kommer det att stöta på motstånd från olika håll (Olsen 2009).

Institutionalisering är ingen självklar process som sker slumpmässigt eller omedvetet. Däremot är det inte heller självklart att en stillastående verksamhet har en önskan om att förbli oförändrad. Institutioner kräver förmågan att kunna utsättas för ständiga påtryckningar av förändring för att kunna överleva som institution. Institutionen bör ha den anpassningsbara förmågan med anledning av att minsta felsteg eller felaktiga handlingar kan leda till misstro för institutionen, vilket kan innebära inre och yttre tvivel. Förändring av institutionella ordningar är ett heterogent fenomen enligt Olsen som inte kan fångas av enkla teorier, utan behöver prövas i enskilda fall på grund av olikheterna mellan institutionerna. Vilka faktorer eller förutsättningar som är perfekt anpassade för institutionell förändring eller stabilitet menar Olsen inte heller är en självklarhet (2009).

3.2.1 Legitimitet

För att förstå varför myndigheter anpassar sig till omvärlden är det viktigt att förstå vad legitimitet är och vad det har för betydelse för myndigheter. Institutionellanpassning innebär att organisationen upprätthåller särskilda standarder eller kulturella normer för att erhålla

legitimitet för verksamheten. Legitimitet är ett vitt begrepp som formas och används olika beroende på vilken typ av organisations som söker legitimitet och för vilket syfte. Ett förenklat exempel är att läkaren söker legitimitet hos sina patienter för att upprätthålla ett förtroende. Detta kan både vara fysiskt och psykiskt, exempelvis kan ett certifikat eller diplom på väggen på läkarmottagningen inrätta en legitimitet för läkaren om att denna har klarat en specifik utbildning för att utöva sitt yrke. Riksdagsförvaltningen söker legitimitet av sin omvärld i likhet med andra offentliga förvaltningar och myndigheter, vilket kan dels innebära de demokratiska väljarna eller demokratiskt utvalda representanterna. Att söka legitimitet kan även innebära att upprätthålla en nivå av professionalism inom förvaltningen för att presentera för utomstående utanför den närmsta omgivningen, vilket i Riksdagsförvaltningens fall kan vara internationella samfund eller utländska parlament. I frågan om Riksdagsförvaltningens upprätthållande av legitimitet som institution är det avgörande om denna organisation väljer att upprätthålla legitimitet genom att följa samhällstrender eller kvarstå som en stabil institution. Ett tidigare exempel på att upprätthålla legitimitet kan vara att återberätta om sin verksamhet och visa upp den eller att följa med i trender som uppfattas som moderna. Motsatsen skulle vara att motstå trender och istället riskera att uppfattas som rigid eller nonchalant (Meyer & Rowan 1977).

Omvärldens krav på institutionen består av sociala, legala och mentala strukturer, som tar form i lagar, normer och standarder. Det är omgivningens påtryckningar och förväntningar som är anledningen till att institutioner söker att ändra sig för att uppbära legalitet och legitimitet (Furusten 2007; Eriksson-Zetterkvist 2009). Dessa påtryckningar kan ha en direkt och indirekt inverkan på institutionen som leder till att institutionen låter sig ändras för att söka legitimering från omgivningen (Furusten 2007). Olika påtryckningar som har direkt eller indirekt inverkan från omvärlden kan förklaras som samhällstrender, och institutionens förmåga att kunna följa dessa är väsentliga för att upprätthålla legitimitet. Samhällstrender är inte en plötslig idé utan en sammansättning av olika ideal från samhället som är grundläggande för samhällsordningen. En samhällstrend enligt Furusten är modernismen i statsförvaltningen som innebär strävan efter att utvecklas, förbättras och effektiviseras, vilka kan kopplas till managementifiering av den offentliga sektorn. Just den offentliga sektorn förväntas vara en föregångare gällande uppfyllandet av ideal (2007:71). När en policy, modell, vokabulär eller samhällstrend förlorar sin status som den vedertagna normen eller modellen för samhällets organisationer sker något som skandinavisk institutionalism kallar för avinstitutionalisering. Det innefattar att existerande institutionella gränser, identitet, regler och handlingar blir ifrågasatta och motiveringarna allt

svagare, vilket leder till nya gränser, identitet, regler och handlingar av nya aktörer vilket kan innebära osäkerhet (Olsen 2009). Samhällstrender kommer att förlora sin popularitet och ersättas av en annan (Eriksson-zetterkvist et.al. 2015). Vidare menar Furusten att legitimeringen av den offentliga sektorns organisationer handlar mycket om att införa olika managementideal i verksamheten, som främst berör ledarskap och effektutvärdering av verksamhetens prestationer och resultat (2007).

För att inte sträva emot omvärldens krav på förändring och riskera att förlora sin legitimitet tvingas den offentliga sektorn enligt Furusten att förändras och låta den traditionella institutionen att organisera sig för att klargöra mer transparens för ansvarsutkrävning och effektivisering för att möta samhällets förväntningar (Furusten 2009; Arhne & Brunsson 2011). Att organisera institutioner innebär inte att ändra eller ta bort den rådande ordningen menar Arhne och Brunsson. Däremot riskerar institutionen att försvagas genom att exponera sina rutiner och handlingsplaner eftersom det öppnar upp för allmänheten att ifrågasätta, utmana och kritisera (2011).

3.2.2 Löskoppling och Isomorfism

Utöver att söka legitimitet från omvärlden inkluderar institutionell teori att institutionen som är trög i sig också anpassar sig på ett långsammare sätt på grund av sina invanda strukturer (Eriksson-Zetterkvist 2009). Institutionell teori att organisationer som institutionaliseras löper risk att hamna i isomorfism, vilket innebär att organisationer efterliknar varandra mer och mer för att uppnå legitimitet. Isomorfism kan betyda att organisationer inom samma organisationsfält skapar och upprätthåller en gemensam vokabulär som används för att förklara och rättfärdiga verksamheten (Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015). Att organisationer blir mer lika varandra är inte givet att bli mer effektiva, snarare att det ökar legitimiteten (Eriksson-Zetterkvist 2009). När en policy, modell eller vokabulär används av flera organisationer kan det betraktas som en institutionaliserad policy, modeller eller vokabulär, då det blir mer accepterat eller vedertaget att använda just det. Organisationer som inte följer med i trenderna kommer, som även Furusten (2007) skrev, att möta på motstånd och få det svårare att legitimera sig (Tolbert & Zucker 1983). Denna teori kan appliceras på hur NPM har utvecklats och tagit plats inom den offentliga sektorn, där de flesta aktörer har antagit det på ett eller annat sätt.

Exempelvis att kundbegrepp används inom vård och omsorg, marknad inom skola och nyttoeffektivitet inom myndigheter.

En vidareutveckling av isomorfism är löskoppling och kan uppstå när förändringar genomförs för snabbt i institutionen, vilket kan leda till att den inte får det önskade utfallet. Detta innebär att det i princip skapas två organisationer i en, den formella organisationsstrukturen som riktas utåt som förändras samt anpassas efter ideal och trender för att nå legitimering. Den inre verksamhetens process fortsätter med det dagliga arbetet (Meyer & Rowan 1977; Eriksson-Zetterkvist 2009; Eriksson-Zetterkvist, Kalling & Styhre 2015). Löskoppling innebär att den informella strukturen inte reformeras fullt ut utan endast den formella, vilket leder till att organisationen får en sida som visar upp det önskade idealet och den sidan som inte visas upp kan fortsätta med sin verksamhet ostört. Ett sådant exempel är myndigheter som inte kan utöva sitt uppdrag fullt ut baserat på ekonomiska faktorer, visar upp en årsredovisning, strategier och planer för effektivisering för att kunna fortsätta med det dagliga arbetet vid sidan av (Furusten 2007). Genom löskoppling kan kärnverksamheten mer eller mindre skyddas för omvärldens påtryckningar och trender.

3.2.3 Informella strukturer och organisationskultur

Informell organisationsstruktur kan även förklaras som organisationskultur. Det är en sammansättning av organisationens gemensamt framtagna värderingar och normer. Enligt instrumentell organisationsteori finns den informella organisationsstrukturen för att den ska bidra till att uppnå mål. Utifrån kulturellt perspektiv är gemensamma värderingar och normer som utvecklas gradvis samtidigt som det skapas en organisationsidentitet, i samband med detta institutionaliseras organisationen. Informella strukturer gör organisationen mer komplex och mindre anpassningsbar men stärkt av institutionens kvaliteter som gör den mer anpassad till att lösa dess specifika uppdrag (Christensen et.al. 2005).

Det är vanligt att man gör liknelsen att kulturen ”sitter i väggarna”, den är således ett svåråtgånget fenomen. Med anledning av detta är det till fördel för den som vill undersöka en kultur att intervjua personerna som befinner sig i den. Informella normer och kulturella värderingar inom organisationen bidrar att tillsammans med de formella strukturerna, regler och rutiner skapa en

moralisk ram, men det kan även bidra till att det finns en god gemenskap och ömsesidig tillit inom organisationen (Christensen et.al. 2005).

Christensen et.al. diskuterar i *Organisationsteori för offentlig sektor* hur svårbalanserad organisationskulturen inom den politiska administrationen är (2005). Det är framförallt svårigheterna med att bibehålla normer och värderingar bland tjänstemän samtidigt som organisationens ska upprätthålla en lojalitet och neutralitet till den politiska ledningen. Motstridiga värden om att både vara lojal och neutral mot politiken kräver professionsnormer, vilket innebär att både upprätthålla normer och värderingar (kulturen), lojalitet och neutralitet samt utgå från en professionell grund. För mycket lojalitet till professionen riskerar att underminera politiken och för mycket lojalitet till politiken kan leda till att neutraliteten försvagas. Ytterligare bör den politiska administrationen balansera mellan professionella värden och faktapremisser samt grundläggande kunskaper inom professionen. Gemensamma värden för den politiska administrationens professionsnormer och kultur är enligt Christensen et.al. rättssäkerhet, förutsägbarhet, likabehandling, öppenhet och kunskap. Däremot finns det skillnader internationellt, exempelvis i USA präglas kulturella normer mer av individuella rättigheter och juridiken (2005). Informell struktur inom den politiska administrationen kan även leda till subkulturer, vilket innebär att det kan uppstå informella strukturer inom den gemensamma informella strukturen som är uppdelade enligt målområden, resultatenheter eller politikområden. Detta innebär också att det kan uppstå subkulturer inom olika professioner inom organisationens informella struktur, som exempelvis mellan olika sorters tjänstemän, inom personaladministrationen, ekonomiadministrationen eller inom den politiska tjänstemannastaben (Christensen et.al. 2005).

När den informella strukturen och organisationskulturen speglar samhällets värderingar och normer kommer detta innebära ytterligare legitimering för organisationen, samt att den kan komma att betraktas som en fundamental beståndsdel i samhället (Christensen et.al. 2005).

4 Teoretiskt ramverk

Jag bygger mitt teoretiska ramverk på begrepp från teorin och tidigare forskning. När man talar om idel är det viktigt att påminna sig om att verkligheten är mer komplex än att ideal står ensamma. Med anledning av att ideal sällan är ensamma i verkligheten söker jag efter begreppen i materialet för att kunna avväga vilket ideal som är övervägande eller inte och av vilken trolig anledning.

4.1 Institutionell anpassning

I teorin framställs exempel på hur organisationer inom den statliga förvaltningen anpassar sig för att följa samhällstrender. I managementbyråkratin som en blandning av både NPM och den traditionella byråkratin visar Hall på att institutioner kan anpassa sig med olika medel för att framstå som moderna och legitima (2012). Myndigheter och den offentliga sektorn blir mer lik moderna företag genom att anta strukturen av organisationer och därmed förenas med ideal som dock kan vara motstridiga gentemot det offentliga uppdraget som i fallet med Trafikverket (Jacobsson 2017). Även i fallet med Regeringskansliet fanns tendenser till ett av ideal inom myndigheten till att fokusera mer på ekonomiska värden (Premfors 2007).

Analysen av materialet är kategoriserat med hjälp av två olika perspektiv utifrån en grundläggande frågeställning om hur Riksdagsförvaltningen har anpassat sig som institution till samhällstrenden NPM. Perspektiven utgår från att Riksdagsförvaltningen är en institution i den svenska statsförvaltningen som grundläggande vilar på traditionella värderingar och ideal från den byråkratiska modellen, vilka har präglat den svenska statsförvaltningen i decennier. Ramverket som appliceras på materialet kan delas upp i informella och formella institutionella anpassningar. Vidare kommer dessa kategorier av institutionell anpassning ställas i förhållande till de olika idealen inom statsförvaltningen som har presenterats i teorin. Dessa ideal benämns i ramverket som managementideal vilket är en sammanställning av de ideal och principer som finns inom teorisamlingen New Public Management. Den andra idealbilden som benämns i det teoretiska ramverket som traditionella ideal härleds framförallt från ideal och principer från byråkratiska modellen och traditionell administration. Managementideal och traditionella ideal är inte fullt ut varandras motpoler, då i fallet om Trafikverket kunde se att idealtyper sällan framstår som renodlade eller enkla i verkligheten. Det är min avsikt med applicering av detta

ramverk på materialet urskilja vilka ideal som är mest förekommande, således kunna koppla detta till hur och vad inom Riksdagsförvaltningen som institutionellt anpassats för att följa samhällstrenden. Avsikten med att ha två underkategorier av institutionell anpassning är att dessa ska vara kompletterande för varandra i analysen av materialet och därmed bidra till att skapa en mer komplett helhetsbild av fallet.

4.1.1 Formell institutionell anpassning

Institutionell anpassning som är utgångspunkten för ramverket delas upp i två underkategorier om formell och informell anpassning. Den formella institutionella anpassningen är en sammanställning av de olika fysiska aspekterna av institutionell anpassning och avser formella anpassningar i styrande och reglerande dokument som budget, verksamhetsplan och årsredovisning. I teorin förekommer detta i hur reglerande och formella funktioner inom organisationen anpassas för att förhålla sig till ideal som är gällande för att upprätthålla legitimitet. Den formella institutionella anpassningen är den påtagliga och synliga anpassningen som organisationer gör, vilket i sin tur leder till informella strukturer. Den formella anpassningen utgör den huvudsakliga legitimeringen av organisationen genom att anpassa reglerande strukturer, som även kan visas upp för omvärlden för att upprätthålla legitimitet.

Det är med andra ord den synliga anpassningen och formen av anpassning som kan leda till löskoppling och isomorfism. Denna kategori avser hårda värden som styrdokument, legala strukturer och organisationsstruktur.

Definitionen av formell institutionell anpassning är:

- Styrdokument
- Verksamhetsplanering
- Legal strukturer
- Organisationsstruktur

4.1.2 Informell institutionell anpassning

Med den informella anpassningen avses de kulturella och mentala strukturer inom organisationen som i teoriavsnittet delvis beskrivs som organisationskultur. Detta innefattar även interna normer och värderingar inom organisationen som framstår som betydelsefulla för

verksamhetens framgång. Informell anpassning avser även förhållandet mellan tjänstemän och organisationen vilket skulle kunna benämnas som lojalitet till professionen. Lojalitet är inte ett begrepp som fullt ut går att fastställa i något typ av dokument då detta även kan relateras till en känsla om samhörighet och tillit.

Den informella institutionella anpassningen avser mjuka värden som kan härledas till olika känslouttryck och upplevelser. De mjuka värdena är kompletterande till hårda värden som exempelvis regler och rutiner för att skapa en moralisk ram för tjänstemän att agera inom. Dessa informella strukturer är således vitala för en organisations fortlevnad och prestationsförmåga. Den som har genomfört ett reformarbete förstår innebörden att ”få med alla på tåget” inför en förändring, eftersom den mentala inställningen till förändring kan påverka utfallet. Institutionell anpassning är påverkad av den informella strukturen på så sätt att den informella strukturen växer fram under en längre tid, likt en evolutionär process och kan med hastiga förändringar leda till motsättningar (Furusten 2007). Med anledning av detta appliceras denna kategori på materialet som baseras på intervjuer med mellannivåchefer på Riksdagsförvaltningen samt på dokumenten *Värdegrund för Riksdagsförvaltningen*.

Definitionerna av informell institutionell anpassning är:

- Mentala och sociala strukturer
- Värderingar och normer
- Lojalitet till professionen

4.2 Managementideal

Omfattningen och spridning av NPM kan beskrivas som en följd av att organisationer eller myndigheter anpassar sig till samhällstrender som har institutionaliserats. I fall där trender eller som i detta fall managementidéer blir mer vedertagna och självklara försvagas motståndet mot dessa och därmed åtar sig organisationer idéerna. Just managementidéer är verksamhetsoberoende och kommer kunna appliceras på olika typer av verksamheter med olika typer av resurser (Jacobsson & Sundström 2019). Angående managementidéer har en större andel myndigheter och verksamheter inom statsförvaltningen anpassat sig till dessa värden eftersom de är vedertagna och det är samhällets krav på att myndigheter använder sig av samma metoder som företag (Jacobsson & Sundström 2019).

Den formella och informella kategorin ställs i förhållande till idealen som har lyfts i teoriavsnittet. Managementidealen är som beskrivet inledningsvis ideal som kopplas till teorisamlingen NPM och framställs i verksamhetsoberoende begrepp som mål- och resultatstyrning, effektivisering, effekt- och kvalitetsmätning, service, konkurrens, ekonomistyrning och identitet/profilering. Dessutom utgör konsekvenslogik en del av managementideal då konsekvenslogik är den mest förekommande logiken som används inom organisationer med NPM som idealbild.

Identitet och profilering är en återkommande reform i statsförvaltningen som en del i att göra offentliga aktörer mer lika företag. Det utgör även en del i att vara konkurrenskraftig på en marknad och skapa en attraktiv självbild. Identitet och profilering i det teoretiska ramverket innebär vilka värden och ideal som myndigheten förmedlar om sig själv mot omvärlden, med andra ord vilken bild man skapar om sig själv och varför.

Begreppen som används för att beskriva denna idealbild är för allmänheten vedertagna att utgöra en väsentlig del i statsförvaltningen. Begreppen förekommer både inom den statliga värdegrunden och i förvaltningspolitiska propositionen. Statsförvaltningens aktörer använder sig av liknande principer som företag idag vilket inom NPM reformerna anses vara en framgångsrik metod för att uppnå effektiv verksamhet. Däremot är det som i fallet Trafikverket intressant att undersöka hur dessa begrepp appliceras i verksamheten för att anpassas till det specifika uppdraget för den enskilda myndigheten. Därmed är avsikten med att ha dessa begrepp i det teoretiska ramverket att urskilja hur Riksdagsförvaltningen har anpassat verksamheten till verksamhetsoberoende begrepp som av omvärlden anses vara ideal som ska förverkligas för att uppnå legitimitet.

Begrepp som ingår i Managementideal är:

- Konsekvenslogik
- Effekt- och kvalitetsmätning
- Mål- och resultatstyrning
- Ekonomistyrning
- Service till kundkrets
- Konkurrens
- Identitet/profilering

4.3 Traditionella ideal

Den traditionella idealbilden utgörs av byråkratiska principer och ideal som återfinns i den statliga värdegrunden. Den byråkratiska modellen är också vanligt förekommande och vedertagen inom svensk statsförvaltning. Den har kommit att associeras till något negativt, som kan vara en följd av den kritik som byråkratin erhöll om att vara ineffektiv och överdrivet regelstyrd. Däremot kan kritiken vara missvisande för idealbilden som finns i statsförvaltningen idag (Eriksson-Zetterkvist et.al. 2015). Byråkratin har utgjort förutsättningar för byggande av den nuvarande svenska statsförvaltningen. Byråkratin domineras av ideal om hierarki, regelstyrning, standardiserade arbetsmetoder och rutiner, opartiskhet, rationalitet, vertikal beslutsordning och horisontell specialisering vilket återfinns i den förvaltningspolitiska propositionen från 2009/10.

Den mer komplexa och större byråkratiska apparaten utgörs vanligtvis av fler hierarkiska nivåer och komplicerade förbindelser mellan dessa. Standardiserade arbetsmetoder och rutiner innebär att verksamheten blir i slutändan blir opartisk i sitt myndighetsutövande vilket även leder till mindre risk för korruption och mindre utrymme för slösande och ineffektivitet genom att vara förutsägbar i sitt agerande. Att en byråkratisk modell är opartisk förutsätter att den agerar utifrån värden om likabehandling enligt formella regler och lagar. Regelstyrningen innebär att organisationen kan uppnå rättssäkerhet genom att förhålla sig till lämplighetslogik. Byråkratiska modeller har kritiserats för att vara överdrivet regelstyrda, däremot är det en förutsättning för att organisationen ska fungera enligt sina egna principer om opartiskhet.

Den traditionella idealbilden inkluderar även lämplighetslogik, då detta utgår från att agera enligt regler, formella strukturer och beslut. Lämplighetslogiken i statsförvaltningen är framförallt påtaglig i svenska domstolar, och utgör en grund för myndigheter i sitt maktutövande då detta även stämmer överens med att myndigheten förhåller sig till rättssäkerhet och förutsägbarhet genom att agera utifrån vad som är mest lämpligt baserat på regler och lagar, inte konsekvensen av handlingen.

Målstyrning och ekonomistyrning förekommer även inom den byråkratiska modellen men har olika orsak och syfte. Det handlar framförallt om att inte vara slösande med statens finansiella medel och därmed inte endast för att uppnå mer resultat för mindre resurser, vilket är mer

förknippat till managementidealens mål- och resultatstyrning. Hushållning med finansiella medel och resurser utgör en vital del i den byråkratiska modellens ideal.

Begrepp som ingår i den traditionella idealbilden är:

- Lämplighetslogik
- Hushållning med resurser
- Rationalitet
- Opårtiskhet och likabehandling
- Hierarkiska nivåer
- Vertikal beslutsfattning och horisontell specialisering
- Standardiserade arbetsmetoder och rutiner
- Regelstyrning

För att visualisera det teoretiska ramverket följer nedan tabeller med perspektiven om institutionell anpassning i förhållande till managementideal och traditionella ideal.

Formell institutionell anpassning / Managementideal	Styrdokument och budget	Verksamhetsplanering	Legala strukturer	Organisationsstruktur
Konsekvenslogik				
Effekt- och kvalitetsmätning				
Mål- och resultatstyrning				
Ekonomistyrning				
Service till kundkrets				
Konkurrens				
Identitet/profilering				

Formell institutionell anpassning / Traditionella ideal	Styrdokument och budget	Verksamhetsplanering	Legala strukturer	Organisationsstruktur
Lämplighetslogik				
Hushållning med resurser				
Rationalitet				

Opartiskhet och likabehandling				
Hierarkiska nivåer				
Vertikal beslutsfattning och horisontell specialisering				
Standardiserade arbetsmetoder och rutiner				
Regelstyrning				

Informell institutionell anpassning / Managementideal	Mentala och sociala strukturer	Värderingar och normer	Lojalitet till professionen
Konsekvenslogik			
Effekt- och kvalitetsmätning			
Mål- och resultatstyrning			
Ekonomistyrning			
Service till kundkrets			
Konkurrens			
Identitet/profilering			

Informell institutionell anpassning / Traditionella ideal	Mentala och sociala strukturer	Värderingar och normer	Lojalitet till professionen
Lämplighetslogik			
Hushållning med resurser			
Rationalitet			
Opartiskhet och likabehandling			
Hierarkiska nivåer			
Vertikal beslutsfattning och horisontell specialisering			
Standardiserade arbetsmetoder och rutiner			
Regelstyrning			

5 Metod

I detta kapitel presenteras metodval och metodologiska avvägningar för studien. I huvudsak är det intervjuer som utgör det empiriska materialet. För att kontrastera och kunna konkretisera intervjuvaren har jag även genomfört en innehållsanalys och dokumentstudie av verksamhetsplaner, mål- och visionsdokument, värdegrundsdokument och strategisk handlingsplan. Då jag även har tjänstgjort som praktikant i Riksdagsförvaltningen är jag delvis införstådd i dessa dokument och handlingarna kring dessa. Däremot har jag inte haft tillgång till interna dokument efter avslutad praktik, vilket har försvårat arbetet med att tillgängliggöra materialet för dokumentstudien. Kompletterande dokument har gett mig en djupare förståelse för intervjupersonernas upplevelser och kunskap.

Det är viktigt att ha med sig i tanken att denna studie är till stor del baserad på intervjuer och därför också påverkad av enskilda personers upplevelser, känslor och tankar. Intentionen med studien är genom exemplet Riksdagsförvaltningen fånga upp och studera företeelsen i myndigheter för att kunna bidra till forskningen om enskilda myndigheters institutionella anpassning.

5.1 Elitintervjuer

I uppstarten av denna studie var målet att genomföra intervjuer med enhetschefer inom 2 av 6 avdelningar på grund av deras relevans mot det parlamentariska arbetet. Däremot uppdagades det rätt snart vid genomgång av intervjuvaren att det även skulle behövas ingångar från andra delar av organisationen för att kontrastera informationen. Med anledning av det begränsade tidsutrymmet har det inom uppsatsens ramar utförts så många intervjuer som det har funnits tid till, även om ambitionen har varit annorlunda.

Denna studie är en kvalitativ intervjustudie som presenterar ett fall. Intervjuer är en vanlig metod för kvalitativ forskning som kan ge djupare förståelse och kunskap av en specifik företeelse eller fall. Intervjuer är en metod för att skapa förståelse för ett problem eller företeelse som är djupare än vad bara en textanalys påvisa (Mosley 2013). Även om intervjuer inte kan betraktas som en objektiv källa av information är informationen som den ger en produkt i sig, men det kan även vara värdefullt som process därför att informationen och kunskapen som intervjun ger kan sättas i teoretiska perspektiv som ger djupare förståelse (Mosley 2013). Vid

intervjuer är omgivningen och situationen avgörande för utfallet, vilket i fallet för denna studie har inneburit en digital miljö som diskuteras vidare senare i detta avsnitt (Mosely 2013).

För denna uppsats har totalt 9 intervjuer genomförts med personer som har en nyckelfunktion som mellannivåchefer inom Riksdagsförvaltningen. Dessa personer har arbetat olika länge inom riksdagsförvaltningen samt offentlig sektor och har olika utbildningsbakgrunder. Några har arbetat både inom den offentliga och privata sektorn och andra har haft stora delen sitt yrkesmässiga liv inom riksdagen. Dessa mellannivåchefer är chefer på både utskottets kanslier på utskottsavdelningen, avdelningen Kammarkansliet och Serviceavdelningen. Syftet med att intervjua mellannivåchefer är att dessa personer bör ha en insikt om både styrningen uppåt och verksamheterna neråt. Samt att dessa har kunskap om den lokala verksamhetens arbete i förhållande till organisationen. Jag har genomfört ett selektivt urval av individer som har en specifik roll på Riksdagsförvaltningen. Dessa har både kort och lång arbetslivserfarenhet i Riksdagsförvaltningen samt olika utbildningsbakgrunder. Detta val grundar sig på att genom intervjuer kunna få en bredare representation, samt få olika perspektiv och infallsvinklar av organisationen. Av den enkla anledningen att det på Riksdagsförvaltningen är en hårt belastad arbetssituation var intervjuer med 1-2 personer per avdelning inte genomförbart. Bortfallet av antalet intervjupersoner har kompensrats med en dokumentstudie av styrdokument för att få en fördjupad insyn i organisationen.

För att skapa möjligheten för intervjupersoner att kunna prata öppet om organisationen nämns inte någon av dem med namn eller deras specifika position i organisationen. En total anonymisering har inte utlovats, däremot en pseudonymisering vilket innebär att uppgifter som kan identifiera intervjupersonerna är kodade. Samtliga intervjupersoner har fått förfrågan att läsa igenom transkribering och den slutgiltiga produkten för godkännande av intervjun.

Karaktären på intervjuerna har varit varierande beroende på intervjupersonernas kunskap och erfarenheter. Då intervjuguiden var semistrukturerad hade svaren direkt påverkan på vilka följdfrågor som ställdes. Syftet var att få en dynamisk intervju och frågorna har därför anpassats under tiden som samtalet pågick. Då det finns relativt sparsamt med forskning på området om Riksdagsförvaltningen som organisation och dess inre liv, bör intervjupersonerna betraktas som informanter med beskrivningar av skeenden av verkliga upplevelser. Dock kan intervjupersonerna även betraktas som respondenter med anledning av den professionella

kunskap och erfarenheter som de besitter och delar med sig av i intervjuerna (Eisasson, Giljam, Oscarsson, Towns & Wägnerud 2017).

Det kan däremot uppstå flera risker med att ha intervjuer som primär informationskälla. För att undvika dessa risker är det betydelsefullt att ställa rätt frågor för att undvika spekulationer eller personliga värderingar. Enligt Esiasson et.al. är det är betydelsefullt för studiens tillförlitlighet att ha olika perspektiv svarande mot varandra för att skapa en trovärdig verklighetsbeskrivning (2017). Ytterligare en svaghet med intervjumetoden är att kunna återskapa materialet då det uppstår i en unik situation för ett specifikt tillfälle (Ahrne & Svensson 2015). Intervjumetodens styrka däremot är det levande och unika materialet som är förankrat i verkligheten utifrån upplevelser. Intervjun ger således en inblick i företeelser eller situationer som andra metoder inte kan. Genom att komplettera intervjuer med dokumentstudie kan det som framkommer i intervjuerna antingen bekräftas eller avfärdas (Ahrne & Svensson 2015). Dock som alltid i kvalitativ forskning är det av relevans att betona den enskilde studenten eller forskarens personliga perspektiv och upplevelser, då de kan vara av betydelse för utfallet. Därför är det av stor betydelse att detta kontinuerligt tas i beaktning av personen som tolkar materialet och att informationen som kommer från intervjuerna bör tolkas utifrån att dessa är personligt vinklade upplevelser som inte innebär en direkt sanning (Ahrne & Svensson 2015; Berry 2002). Detta kan motverkas delvis genom att hämta information från flera källor.

Då denna uppsats är kvalitativ är det därmed inte relevant att öka antalet personer som intervjuas då informationen inte ska undersökas statistiskt. Data som tas fram i studien är om en typ av företeelse som inte går att standardiseras i kvantitativa mått. Genom att intervju en grupp med flera individer ökar möjligheten för att få ett material som är oberoende av personliga uppfattningar (Ahrne & Svensson 2015). Utöver de personliga inspelen i materialet utgör även urvalet av intervjupersoner en effekt för utfallet. Vid en större intervjustudie hade möjligheten att intervju flera tjänstemän på medarbetarnivå varit intressant, eftersom dessa personer också besitter kunskap som är relevant för uppsatsens ämne. Däremot när denna studie är begränsad till tidsutrymme var det mer relevant att tala med personer i nyckelfunktion främst. Skulle denna studie vidareutvecklas kan det göras genom att intervju tjänstemannastaben på olika avdelningar för att ytterligare bredda materialet. Mellannivåchefer har kunskap om både styrningen ovan och den operativa verksamheten under. Mellannivåchefer ser således hela verksamheten med en distans från ledningen och förståelse för tjänstemännen. Man skulle

kunna argumentera för detta val genom att fråga sig ”vem kan berätta om *managing* om inte *managers*?”.

5.2 Dokumentstudie

Dokumentstudien för uppsatsen består av många olika typer av dokument, både interna och offentliga dokument. Interna dokument är bl.a. handlingsplaner, mål- och visionsdokument, strategisk plan och värdegrundsdokument som har upprättats efter Riksdagsförvaltningens omorganisation 2015. Dessa har fått begäras ut från registrator på riksdagens diarium. Då jag själv inte har haft namnen eller diarienummer på dessa dokument och de intervjupersoner som har gett dem som förslag också varit osäkra på dokumentens namn har det varit en utmaning att begära ut rätt dokument. Då varje begäran är en process som innebär en sekretesskontroll kan det även innebära ett tidsmässigt dröjsmål.

Dokumentstudierna har sedan bearbetats utifrån innehållsanalys och begrepp, analysverktygen i det teoretiska ramverket för att avgöra förekommande av formell och informell struktur. Jag har använt mig av dokument som är beskrivande av Riksdagsförvaltningens formella organisationsstruktur och värdegrunder för att kunna kontrastera det mot den relativt informella strukturen som kommer fram i intervjuvaren. I urvalet av dokument har jag valt interna styrdokument som värdegrundsdokument, strategisk plan för åren 2018 till 2020, med anledning av att en omfattande omorganisering med fokus på värdegrundsarbete genomfördes 2015. Värdegrundsarbete och omorganisation tar tid att förankras och därmed har jag valt ut dokument efter det att det arbetet genomfördes av den anledningen att det inte är en jämförelse över tid, före och efter en händelse som är av vikt i studien.

Genom att använda mig av en innehållsanalys av både intervjuvaren och dokumentstudien är det mitt mål att åstadkomma en dynamisk analys som är deskriptiv utifrån teori av Riksdagsförvaltningen som organisation.

5.3 Tidigare observationer

Under hösten 2020 hade jag praktiktjänstgöring vid Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat. Vid tillfället för skrivandet av uppsatsen har jag fortsatt kontakt med personer inom organisationen som har fungerat som gatekeepers för mig i mitt arbete med att få kontakt med intervjupersoner.

I och med att jag har som praktikant tagit del av Riksdagsförvaltningens arbete finns en föreliggande kunskap om arbetssätt, organisationens uppbyggnad och uppdrag. Det innebär också att jag har fått vara uppmärksam vid intervjutillfällena att min roll som tidigare praktikant kan påverka utfallet av intervjuerna. Mina erfarenheter från att ha varit praktikant i myndigheten innebär att jag även har skapat en relation till objektet som jag avser att studera. Detta innebär för mig att jag har en ständig reflektion om objektivitet och distansering från mina personliga upplevelser och intressen. Det finns flera risker med närhet till objektet som ska studeras, såsom forskarens personliga vinkling av analysen. Likväl är det mina personliga upplevelser som har föranlett denna uppsats och problemformulering då jag fått bilda mig en uppfattning om Riksdagsförvaltningen kan vara ett unikt fall bland svenska myndigheter, som skulle kunna bidra till ny kunskap om hur managementreformer har institutionaliserats om det undersöks. Således är det min mening att riskerna med närhet till studieobjektet trumfas av fördelarna med närhet. Detta har givit mig möjligheten till en djupare förståelse av intervjusvar och förståelse för organisationen. Det har även underlättat i mitt arbete med insamling av data att jag har redan skapade kontaktytor.

Observationer är däremot inte en primär källa för datainsamling, dock är det av betydelse för uppsatsen objektivitet och transparens att det har förekommit observationer i form av praktiktjänstgöring inför genomförandet av studien.

5.4 Riksdagsförvaltningen som fall

Riksdagsförvaltningen är unik bland myndigheter i den svenska statsförvaltningen. Framförallt på grund av uppdraget att utgöra ett kvalitativt stöd till det parlamentariska arbetet och betydelse för den svenska demokratiska processen. Det är också en av få myndigheter som lyder direkt under riksdagen. Både den professionella och geografiska närheten till den svenska demokratins mittpunkt gör den till ett intressant fall att undersöka. Den kan också diskuteras att den är en relativt okänd myndighet som ofta misstas för att vara Regeringskansliet, vilket jag kommer återkomma till i presentationen av det empiriska materialet. Att Riksdagsförvaltningen lyder direkt under riksdagen innebär inte att den styrs av föränderliga regleringsbrev eller krav på åiterrapportering till departement. Riksdagsförvaltningen regleras genom lagstiftning och har åiterrapporteringskrav till sin egen styrelse samt granskas internt och av Riksrevisionen,

dessutom utövas ingen direkt makt eller kontakt med medborgare då verksamheten direkt fokuseras till riksdagens ledamöter och kanslier.

Riksdagsförvaltningens uppdrag, struktur och närhet till de demokratiska värdena kan argumenteras för att göra den till ett *most likely case*, då dess funktion och struktur kan leda till förutfattade uppfattningar om hur den bör vara. Dock gör detta det inte mindre upplysande att studera.

Trots att Riksdagsförvaltningen kan med anledning av närheten till demokratin vara ett *most likely case* för att vara en myndighet som utgörs av traditionella ideal och ett *least likely case* för att ha omfattande managementideal. Det kan vara bidragande till forskningen genom en nyansering av bilden av svenska statsförvaltningen och NPM som institutionaliserad trend. Flyjvberg argumenterar för att ett *most likely case* kan bekräfta eller avfärda en tes om något specifikt (2006). Detta fall ger också en fördjupning i en myndighet som sticker ut, vilket kan innebära förståelse för myndigheters olikheter och anledningar till det. Denna studie i sig är däremot inte generaliseringsbar, men liknande metod kan användas i större studier som omfattar fler fall. En-fallstudiens styrka är dess detaljrikedom och djupdykningar i ett verkligt fenomen, vilket möjliggör för forskaren att komma närmre och studera med närhet (Flyjvberg 2006).

Riksdagsförvaltningen är en stor myndighet som på många olika sätt stöttar det parlamentariska arbetet. Som tidigare nämnt var det av denna anledning urvalet ursprungligen endast 2 av 6 avdelningar, Kammarkansliet och Utskottsavdelningen. Syftet till detta urval var att dessa avdelningar har en direkt fysisk och professionell koppling till det parlamentariska arbetet. Däremot allteftersom intervjuerna genomfördes kom jag till insikten att det för uppsatsens generaliseringsbarhet och validitet även behövdes nyanser och perspektiv från hela förvaltningen för att fullt ut fånga denna företeelse som jag avsåg att göra. De olika avdelningarnas uppgifter beskrivs mer utförligt i nästkommande kapitel.

5.5 Tillvägagångssätt

Platsen och mötet för intervjun har varit digital, och både intervjuaren och personen som har intervjuats har själv fått välja plats för att mötet. Anledningen till att intervjun är digital är på

grund av den rådande covid-19 pandemin.¹ Intervjun sker på utvald tid av personen som har intervjuats för att anpassas efter deras arbetsschema. När tid för intervjun har valts har en inbjudan med instruktioner och länk skickats per mejl till ett digitalt mötesverktyg. Den digitala mötesfunktion möjliggör att spela in intervjun, vilket har gjorts i samtliga fall. Ljudfilen sparas automatiskt i en säker mapp på hårddisk. Därefter har intervjuerna transkriberats manuellt, för att säkerställa att informationen som presenteras i uppsatsen empiriska material är korrekt och riktig. Efter att uppsatsen är avslutad raderas transkriberingar och inspelningar, enligt överenskommelse med personerna som har intervjuats eftersom dessa inte ska komma till användning i andra sammanhang.

En återkommande reflektion som har uppstått i samband med intervjutillfällena är att det digitala mötesverktyget dämpar intryck av kroppsspråk och tonfall, vilket har haft betydelse för att få samtalen att löpa friktionsfritt. I särskilda fall var både internetuppkoppling och ljud ett problem vid transkriberingarna då det kunde leda till fördröjning i samtalet som blev stakande eller upprepande. Däremot har det digitala mötesverktyget varit till fördel då intervjuer har kunnat bokas in utan att det krävdes en fysisk mötesplats, vilket kan vara problematiskt med hänsyn till att intervjupersonerna arbetar på en skyddad arbetsplats som kräver administrativa åtgärder för att släppa in utomstående, i detta fall jag, på arbetsplatsen. Av denna anledning är det min uppfattning att jag fick möjligheten att intervju fler personer då kraven på fysiskt möte inte var aktuellt.

I analysen av intervjuerna ställs dessa i jämförelse mot dokumenten i studien. Detta för att avgöra huruvida det finns skillnader i anpassningen mellan det formella och informella inom förvaltningen. Med detta menar jag att avväga om den formella anpassningen i styrdokumentet även återspeglas i den informella strukturen som i kultur, upplevelser och uppfattningen av förvaltningen.

¹ Vid tiden för författandet av denna uppsats finns omfattande restriktioner i samhället för att minska smittspridning, vilket har begränsat möjligheten till fysiska möten.

6 Riksdagsförvaltningen

I detta kapitel presenteras Riksdagsförvaltningen som organisation. Sveriges riksdag biträds och stötts i det parlamentariska arbetet av Riksdagsförvaltningen som är en myndighet under riksdagen. Detta innebär att svara för ett välfungerande stöd till arbetet i riksdagens kammare och utskott, service till ledamöter, partikanslier, talmanspresidiet samt främja kunskapen om riksdagen och dess arbete till allmänheten. Det inkluderar även att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar samt vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (Sveriges riksdag).²

6.1 Uppdrag och funktion

Riksdagsförvaltningen är vad namnet indikerar en förvaltningsmyndighet som har till uppgift att underlätta och möjliggöra riksdagens arbete (Rolén 2012). Riksdagsförvaltningens verksamhet regleras inte i regleringsbrev utan i anslagsdirektiv från riksdagsstyrelsen och i lag (2011:745) om instruktioner för Riksdagsförvaltningen samt i 14 kap. 2§ riksdagsordningen. I anslagsdirektivet fastslås att Riksdagsförvaltningen har endast en verksamhetsgren vilket är *Stöd till den parlamentariska processen* (Riksdagsförvaltningen 2018a). Anslagsdirektiven motsvarar regleringsbrev sett till ekonomisk planering. Myndigheten står under riksdagen och dess uppgift är att biträda riksdagen i det parlamentariska arbetet. Myndigheten ska tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för enskilda riksdagsledamöter och partikanslierna. Myndigheten ska svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 14 kap. 2§ riksdagsordningen. Myndighetens ska vidare informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU, samt vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagens och Riksdagsförvaltningen disponerar. Därutöver ska Riksdagsförvaltningen biträda riksdagens nämndmyndigheter.³ I 14 kap 2§ riksdagsordningen fastställs Riksdagsförvaltningens uppgifter. Där står det att myndigheten ska ge utöver att ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten, EU-nämnden, bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter, även ansvara

² <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagsforvaltningen/verksamhet/> [2021-03-08]

³Riksdagens nämndmyndigheter är; partibidragsnämnden, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn, Riksdagens överklagandenämnd, Valprovsnämnden och Riksdagens ansvarsnämnd.

för centrala förhandlingar med fackliga organisationer samt företräda riksdagens myndigheter i sådana tvister. Riksdagsförvaltningen ska även upprätta förslag till anslag på statens budget, handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter. Slutligen ska Riksdagsförvaltningen besluta om föreskrifter och allmänna råd i frågor gällande de tidigare nämnda uppgifterna, samt besluta om föreskrifter och allmänna råd om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering. Dessa uppgifter kan Riksdagsförvaltningen ålägga en annan myndighet (14 kap. 4§ riksdagsordningen.)

6.2 Styrning och organisation

Riksdagsförvaltningens ledning består av en styrelse där talmannen är ordförande och tio andra ledamöter som väljs inom riksdagen. Riksdagsdirektören är chef för Riksdagsförvaltningen. Riksdagsdirektören låter föra protokoll vid sammanträden med kammaren, expedierar riksdagens beslut, är sekreterare i krigsdelegationen och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet (Riksdagsordningen 14 kap. 4§). Riksdagsdirektörens väljs av riksdagen vid början av riksmötet närmast eller efter ordinarie val till riksdagen.

Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen och överlägger planeringen av riksdagsarbetet. Styrelsen sammanträder på talmannens kallelse, dess sammanträden sker bakom stängda dörrar (4 kap. 4§ Riksdagsordningen). Riksdagsstyrelsen är ett organ inom riksdagen som får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (Riksdagsordningen 9 kap 2011:745 8-9 §§). Styrelsen är en sammansättning av riksdagsledamöter som speglar och representerar riksdagens sammansättning, vilket ger en direkt styrning av förvaltningen (Rolén 2012).

Styrelsen ska årligen i en redogörelse redovisa vilka åtgärder styrelsen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till styrelsen (Riksdagsordningen 9 kap. tilläggsbestämmelse 9.17.3).

Enligt 9 § i lag 2011:745 ansvarar styrelsen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Verksamhetens arbete ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel. Styrelsen beslutar om myndighetens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen (SFS 2011:745 10§).

Riksdagsförvaltningen är med andra ord en styrelsemyndighet vilket enligt förvaltningspropositionen anses utgöra en lämplig styrningsstruktur för myndigheter som hanterar ekonomiska medel i större omfattning samt om myndigheten är kunskapsproducerande, förvaltar stora tillgångar eller i större utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting (Rolén 2012).

Riksdagsförvaltningen är uppbyggd i sex avdelningar med olika ansvarsområden som står under riksdagsstyrelsen. Fyra av sex avdelningar arbetar med en omkringliggande service gällande fastighetsskötsel, personaladministration, ekonomi, IT och säkerhet. Dessa avdelningars funktioner särskiljer sig inte från andra myndigheters verksamheter i funktion. Kammarkansliet och utskottsavdelningen har relativt lika uppdrag i förhållande till den direkta kontakten med ledamöterna. Inom utskottsavdelningen återfinns samtliga utskottskanslier till riksdagens utskott samt riksdagsförvaltningens utvärderings och forskningssekretariat. Utskottskansliernas arbete är ett kontinuerligt arbete som utgör ett stöd åt utskotten i form av ärendehantering, framställande av beslutsunderlag, skriva utlåtanden samt följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Kanslierna består av tjänstemän som är föredragande samt administrativ personal som har hand om det löpande kansliarbetet. Kansliernas arbete leds av en kanslichef (Riksdagen 2021).

Kammarkansliet arbetar med att planera och genomföra arbetet i kammaren. Avdelningen består av enheter med olika fokusområden. Exempelvis juridiska enheten som handlägger förvaltningsjuridiska frågor, upprättar författningar och andra regler för Riksdagsförvaltningens centrala diarium eller centralkansliet som handhar arbetet i kammaren. Riksdagens utredningstjänst är en uppdragsstyrd verksamhet som ligger under kammarkansliet. Uppdragen kan komma från ledamöter eller partikanslier som söker information om något specifikt ämne. Även riksdagens internationella kansli ligger under kammarkansliet och är ansvarig för riksdagens internationella kontakter samt bistår talmannen och vice talmän i deras internationella engagemang (Riksdagen 2021).

Tidigare har Riksdagsförvaltningen bestått av två separata organisationer som utgjordes av ett förvaltningsben men en administrativ uppgift. Det andra benet utgjordes av kammarkansliet och utskottskanslierna (Ahlbäck 1994).

6.3 Riksdagsförvaltningens särdrag

I en utvärdering av Rolén beskrivs Riksdagsförvaltningens särdrag som myndighet. Vid ledning av regeringens myndigheter läggs större betydelse på att skapa möjligheter för regeringen att styra myndigheterna genom ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande. För riksdagsförvaltningen menar Rolén att det inte kan tillämpas samma styrningsmetoder som för regeringens myndigheter med anledning av Riksdagsförvaltningens särdrag.

Riksdagsförvaltningen utgör en stödfunktion. Myndighetens verksamhet riktar sig mot en begränsad brukarkrets i jämförelse med andra förvaltningsmyndigheter. Riksdagsförvaltningens handlingar eller beslut riktar sig inte mot allmänheten förutom i informationsspridning. Därmed är det inte av lika stor betydelse att allmänheten har influens för förvaltningens arbete utan det faller sig naturligt att det är riksdagsledamöter som har en direkt kontakt och nytta med förvaltningen också har inflytande över hur den styrs, liksom hur allmänheten som intressenter för regeringens myndigheter har inflytande över dessa (Rolén 2012). Behovet av den medborgerliga insynen i Riksdagsförvaltningen är utifrån brukarperspektiv mindre i jämförelse med fler av regeringens myndigheter (Rolén 2012). Däremot utgör Riksdagsförvaltningen en fundamental förutsättning för riksdagens funktion vars angelägenhet för medborgarna inte kan övervärderas utifrån demokratiska perspektiv (Rolén 2012)

7 Intervjuer med mellannivåchefer på Riksdagsförvaltningen

Följande kapitel redogör för den empiri som har samlats in för uppsatsen. Det utgörs av intervjuer med tjänstemän på Riksdagsförvaltningen samt av Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan och strategiska plan.

7.1 Sammanställning av intervjuer

Totalt har 9 intervjuer genomförts med mellannivåchefer. Cheferna har olika bakgrunder och antal år av erfarenhet både som chef och med arbete inom riksdagsförvaltningen. För att inte avslöja intervjupersonernas identiteter eller placeringar inom riksdagsförvaltningen kategoriseras dom utifrån följande kategorier:

- Har arbetat mer än 10 år inom Riksdagsförvaltningen
- Har arbetat färre än 10 år inom Riksdagsförvaltningen
- Har arbetat inom privat sektor
- Har inte arbetat inom privat sektor

Gemensamt för intervjupersonerna är att samtliga har akademiska utbildningar som exempelvis jurist eller ekonom. Flertalet av intervjupersonerna har varit anställda på Riksdagsförvaltningen i mer än 10 år och har inte arbetat inom den privata sektorn. De som har arbetat färre än 10 år på Riksdagsförvaltningen har mer erfarenhet av att ha arbetat inom privat sektor. Av intervjupersonerna som har arbetat längst inom förvaltningen arbetar på utskottsavdelningen eller kammarkansliet. Av intervjupersonerna som inte arbetar på utskottsavdelningen är det fler som har erfarenhet av privat sektor samt har varit anställda på Riksdagsförvaltningen i färre än 10 år.

I intervjuerna framkommer diverse upplevelser om hur organisationen Riksdagsförvaltningen är och vad som intervjupersonerna anser är mest relevant för en god verksamhet som uppfyller sina mål och sitt uppdrag.

I intervjuerna kommer det fram att det har skett en reform under 2010-talet i samband med att en ny riksdagsdirektör blev tillsatt. I samtal med informant berättas det att den tidigare riksdagsdirektören inte kom från riksdagen utan från en annan myndighet. Upplevelsen var att denna person ville införa mer moderna ideal i Riksdagsförvaltningen genom att införa liknande metoder för styrning och verksamhetsplanering som andra myndigheter, att förvaltningen behövde reformeras och moderniseras. Riksdagsförvaltningen var ursprungligen två separata verksamheter som slogs ihop till en myndighet, och senare blev utskottsavdelningen en samlad avdelning under en chef istället för att vara direkt under riksdagsdirektören. Det är under reformen på 2010-talet som det läggs ner ett omfattande arbete på att författa nya styrdokument som värdegrund, strategisk plan och verksamhetsplan. Dessförinnan var detta inget som ansågs behövas för att verksamheten skulle fungera som menat.

Återkommande i intervjuvären är att Riksdagsförvaltningen är en mycket komplex organisation som är svåröverskådlig. Detta eftersom det finns flera olika avdelningar med unika och komplexa uppdrag, trots att alla arbetar mot samma mål och syfte. Vidare är det återkommande i intervjuvären att det är en utmaning att förstå vad som faktiskt är det grundläggande kärnuppdraget, däremot finns en konsensus om vad det huvudsakliga uppdraget

är, vilket är att stötta den parlamentariska processen. Hur detta sedan utförs i verkligheten är vitt skilt mellan de olika avdelningarna.

De flesta chefer anser att det finns en god kultur inom Riksdagsförvaltningen med ett stort engagemang och lojalitet mot uppdraget men även mot riksdagen som institution och värdeorden som finns i Riksdagsförvaltningen vision och värdegrund anser man spegla verksamheten. En chef som har arbetat i mindre än 10 år inom Riksdagsförvaltningen beskriver hur denne upplever kulturen i myndigheten:

Just att det är en organisation som har funnits länge den [kulturen] det sitter i väggarna på något sätt och, och går man omkring i de delar jag menar i, du har ju själv varit nere i kammarsalen säkert då i de olika byggnaderna så kan man nästan känna vad det är för plats man är på och det påverkar ju också hur människor är och det här allvaret på något sätt också. Jag tror inte att det är likadant på Spotify eller Google eller Facebook.

7.1.1 Målen är formella

I sökandet efter olika managementideal i intervjumaterialet går det i berg och dalbana liknande former. Idealerna förekommer inte i ren form och framstår oftast som ett typ av komplement till eller en förutsättning för de traditionella idealen. Målstyrningen menar flera chefer i intervjuerna förekommer. Däremot menar flera att målformuleringen dels inte är integrerad i den faktiska verksamheten, samt är för abstrakta och övergripande att det är svårt att applicera i verkligheten. Flera chefer anser att det är viktigt med målstyrning för att kunna styra arbetet efter rätt prioriteringar. Däremot nämner flera chefer att målen eller verksamhetsplanens ambitioner inte har en direkt inverkan på deras dagliga arbete, eftersom arbetet är invant i sina rutiner och praxis att verksamhetsplaner, delmål och långsiktiga ambitioner inte är nödvändiga för det löpande arbetet. En chef uttrycker att visionsarbete och målformuleringar är [...] *fluffigt och det går ju nästan inte att ta på [...]*. En chef försöker att beskriva användningen av mål som att målet är att vara högpresterande hela tiden och att det finns enklare mål som att man ska ta fram en ny strategi eller ett nytt styrdokument, men att det inte fungerar som andra myndigheter att man kan kvotera och räkna måluppfyllelse.

Det beskrivs även som att arbetets syfte och målsättning har en så pass självklarhet inom verksamheten att när arbetet med verksamhetsplanering och värdegrundsdokument utvecklades i förvaltningen under 2010-talet ansågs det vara onödigt och effektlöst. Verksamhetsplaner och

målstyrningen tillkom under en omfattande reform av organisationen, då även dess nuvarande organisationsstruktur med 6 olika avdelningar skapades. Bakomliggande orsaken till organisationen beskriver flera chefer var att samla verksamheten kring en mer strukturerad ordning. En chef reflekterar kring anledningarna bakom organisationsreformen:

Hur ska avdelningsstrukturen se ut, vilka enheter ska ligga under vilken avdelning, vilken typ av, hur ska man klustra så att säga liknande verksamheter på bästa sätt för att, få den mest effektiva organisationen, sådana förändringar har ju skett [...]

Chefer som har arbetat i mer än 10 år på förvaltningen betonar att det var svårt för många att anpassa sig till eftersom det *ryckte upp myndighetens strukturer* och att man ansåg att myndigheten uppfyllde sitt syfte tillräckligt dessförinnan. Det var i samband med denna reform som värdegrunden och strategiarbetet blev styrdokument, vilket vissa chefer instämmer med var bra för förvaltningen att kunna samlas kring gemensamma värdegrunden medan andra chefer anser att det är tillräckligt att utgå från den statliga värdegrunden.

Chefer som har arbetat i mer än 10 år på förvaltningen är mer negativt inställda till målstyrningen och anser mer att det är en resultatstyrning i form av att arbetet utgår från att hela tiden prestera i resultat och lösa uppgifter. Att dessutom kunna avgöra när man har uppfyllt ett mål menar många är komplext eftersom det inte finns direkta faktorer att mäta i verksamheten. Istället anser man att om arbetet följer tidsplan och upprätthåller en nivå av kvalitet som gör ledamöterna nöjda anses målet vara uppfyllt. Av chefer som har arbetat färre än 10 i förvaltningen har en tendens till att se på användningen av mål som lämpliga och behövliga för verksamheten men instämmer i att det arbetet som utförs är svårt att mäta för måluppföljning.

Förvaltningen har en målstyrning som enligt flertalet chefer anses denna utgöra plan för att strukturera arbetet snarare än att bedriva en konkret måluppföljning. Strategin och de övergripande målen följs upp på årsbasis och man följer upp med flertalet aspekter och faktorer för att kontrollera att arbetet sker enligt den färdigställda planen samt att man har gjort det som har förväntats göra under året. Det är däremot flera chefer som konstaterar att detta gör man för att det förväntas av en och att det görs i alla myndigheter idag inte för att det specifikt är eller utgör en specifik funktion i riksdagsförvaltningen:

Riksdagen känner väl också implicit att det faktum att man är riksdagen gör att man måste ... ja vara ett föredöme för alla andra på dom här områdena så fort det finns krav eller

något som man förväntas följa upp eller ja så är vi nog väldigt måna om att göra det också.

Det sker löpande återrapporteringar om hur arbetet går men även där anser flera chefer att det inte har en inverkan på det dagliga arbetet. En chef menar att mål- och resultatuppföljningen snarare är en formalitet som genomförs för att det förväntas av förvaltningen att göra det uppifrån.

Att mäta stödet till ledamöter och partikanslier försvåras ytterligare enligt vissa chefer med anledning av brukarna av förvaltningens stöd även är förvaltningens beslutsfattare. Att förvaltningen har en unik uppsättning i styrelsen med riksdagsledamöter som är där på mandat av riksdagen och inte baserat på en profession leder till att syftet med förvaltningen blir präglad av politiska värderingar, vilket försvårar förvaltningens arbete med att utgöra ett neutralt och opartiskt stöd. Flera chefer menar att detta är för komplext för att följa upp i arbetet.

Effekt- och kvalitetsmätningar förekommer i form av att man frågar ledamöter och partikanslier huruvida dom är nöjda med underlag och andra stödfunktioner. Chefer som har arbetat i mindre än 10 år på förvaltningen har alla nämnt att verksamheten fungerar bra men att det finns stora behov av modernisering och utveckling av områden som profilering och ekonomistyrning.

7.1.2 En okänd myndighet

Flera chefer menar att profileringen av Riksdagsförvaltningen har utvecklingspotential och att det troligtvis borde göras mer på området. Den främsta orsaken till att förvaltningen som myndighet behöver ha bättre marknadsföring och profilering är att det är svårt att rekrytera rätt kompetens till förvaltningen. En chef betonar att det inte finns en konkurrerande aktör för Riksdagsförvaltningen eftersom det bara finns ett parlament i Sverige, vilket kan ha lett till att myndigheten är en anonym och okänd myndighet i samhället. Flertalet chefer menar att det inte finns ett behov för att arbeta med profilering av Riksdagsförvaltningen som enskild aktör, eftersom myndigheten inte är en egen aktör med sina egna intressen och värden utan ska spegla Riksdagen. De senare åren har förvaltningen kommit att agera mer som en enskild aktör som är separerad från riksdagen

7.1.3 Svaga kopplingar mellan verklighet och verksamhetsplanering

En chef betonar att det saknas kopplingar mellan verksamhetsplaneringen och den ekonomiska planeringen av verksamheten, vilket upplevs existera i två parallella led. Att verksamhetsplanerna och årsredovisningarna är utrymmesmässigt begränsade anses också utgöra ett problem för betydelsefulla uppföljningar av arbetet. Det pågår istället enligt en chef ett ständigt arbete för effektivisering och utveckling men att detta arbete inte har en direkt koppling till mål eller formella uppföljningar.

Trots att ekonomistyrningen inte är lika påtaglig för alla chefer är det däremot flertalet chefer som menar att en ökad ekonomistyrning bör finnas i förvaltningen. Det har under de senaste åren sedan reformen tillkommit en ökad ekonomisk medvetenhet där regleringen kring ekonomin har blivit mer påtaglig vilket flertalet chefer instämmer i är positivt med anledning av principen att hushålla med statens resurser. Den ekonomiska medvetenheten i förvaltningen grundar sig i principen om att hushålla med resurser och ängslighet över att framstå som slösande. Resursförbrukningen inom förvaltningen har ökat de senaste åren ger en anledning till att applicera mer ekonomistyrning, en chef betonar att det inte längre bli pengar över i den samma utsträckning som innan. En mer åtstramad budget innebär däremot inte att det blir mindre arbete för tjänstemännen. Det är en starkare hushållning men fler mål att uppnå. Detta tror en chef kan vara en följd av den mediala uppmärksamheten som myndigheter får och en oro över att göra fel.

7.1.4 Interna spänningar

Flertalet chefer instämmer i att det finns spänningar inom organisationen vilket grundar sig i hur olika man tolkar kärnuppdraget utifrån sin egen verksamhet. De delar av organisationen som anses bidra mest till servicearbetet är inte de största men kanske präglar organisationen mest i sina principer och ideal. I vilket fall chefen syftar till utskottsavdelningen och kammarkansliet. Den interna förståelsen för de olika avdelningarnas uppdrag är ibland bristande vilket gör att utveckling av den interna kommunikationen är viktig för att verksamheten ska fungera. Med det menar man att det finns spänningar mellan avdelningarna om vems arbete som är kärnuppdraget i förhållande till uppfyllandet av uppdraget, det vill säga att stötta riksdagen. Det behövs tydligare kommunikation inom organisationen för att skapa förståelse för varandras olika roller och uppdrag. En chef betonar att kärnuppdraget är olika

beroende på vart man befinner sig i verksamheten vilket har betydelse för hur avdelningen är uppbyggd:

Och det här är ju en kulturfråga också. Kärnverksamheten liksom och det är ju återigen... Det är ju spretigt liksom. Nu säger jag så här utan tak på husen utan städade toaletter, utan liksom värme och en god matbit och en säker miljö så blir det ju inte så mycket kärnverksamhet heller. Kan man ju säga så internt så, så tycker jag att det är problematiskt att kategorisera väldigt mycket kring var som är stödverksamhet och vad är kärnverksamhet?

Chefer som arbetar inom utskottsavdelningen och kammarkansliet anser att dessa avdelningar utgör den centrala delen av stödet och att de andra avdelningarna arbetar med att i sin tur stötta utskottsavdelningen och kammarkansliet. Något som särskiljer dessa olika avdelningar från varandra är bland annat närheten till det privata näringslivet. En chef lägger fram en reflektion kring att med anledning av den olika bakgrundskompetensen på avdelningarna kan leda till att det uppstår missförstånd och olika tolkningar av uppdraget. Kopplingar till branscher inom det privata näringslivet kan leda till att man har olika språk, kultur och arbetssätt. En chef menar att värdena som är kopplade till demokratiska ideal som präglar utskottsavdelningen och kammarkansliet sprider ut sig mer i organisationen till andra avdelningar och menar att det handlar om att skapa kunskap och förståelse för dessa värdenas innebörd, som exempelvis vikten av att enligt lämplighet följa regler i sitt arbete.

En chef inom utskottsavdelningen beskriver de interna spänningarna mellan avdelningarna som en krock mellan olika kulturer:

Där blir det [...] en krock därför att de har arbetat i en annan typ av organisation och att vi har just det här speciella uppdraget gentemot ledamöterna gentemot riksdagen som organ och att det är som alltid är det viktiga att och det går inte att trycka in den verksamheten och det organet i kanske normala mallar och det man är van vid och då kan jag uppleva ibland att det, det är en kulturell skillnad mellan hur man hur man tar sig an det och hur väl man anpassar sig och ja arbetar i det sammanhanget.

Chefen menar att det uppstår spänningar mellan avdelningarna med anledning av deras olika bakgrunder och syfte. Det kan även innebära att vissa avdelningar har en närmre koppling till andra branscher eller utbildningar.

7.1.5 Traditionella ideal är övervägande

På frågan om vilka värden som är viktiga för verksamheten är det framförallt begrepp som: lojalitet, professionalism, objektivitet och opartiskhet, följsamhet av regler, hushållning och rationalitet. När intervjupersonerna får svara på hur organisationen fungerar och ser ut är ett vanligt förekommande svar att den är komplex för att den är så omfattande och stor, vilket innebär att den även är hierarkisk.

De traditionella idealen är mer eller mindre vedertagna i verksamheten och vissa beskriver det som att det sitter ”i benmärgen” eller ”i väggarna”. Framförallt är det lojalitet till professionen och följsamhet av regler, dvs. regelstyrning som förekommer i intervjuerna. Det lyfts att det finns handlingsutrymme för den enskilda chefen att agera inom ramarna men inte att skulle innebära utrymme för innovation eller nya arbetsmetoder. En problematik är att det finns en stark lojalitet till tjänstemannaidealet i förvaltningen vilket gör att balansen mellan att vara regelrätt och opartisk och samtidigt utgöra ett gott stöd till ledamöterna är problematisk samt ställer stora krav på förvaltningens inre kultur. En chef menar att kulturen inom förvaltningen håller på att stabiliseras med hjälp av införandet av mer styrdokument och regelverk, eftersom det anses vara enklare för tjänstemän att hänvisa till föreskrifter än till policy och praxis.

Både de traditionella idealen och managementidealerna förekommer på olika sätt i intervjuerna med cheferna. Vad som kan utläsas av intervjuerna är att det mest fundamentala är göra rätt både enligt vad som förväntas av förvaltningen från riksdagen, styrelsen och från omvärlden. Det finns en konstant medvetenhet om att det finns påtryckningar från alla håll vilket gör att det bästa som förvaltningen kan göra är att arbeta utifrån förutsättningarna och sträva efter ett så bra resultat som möjligt. En chef beskriver det som följande vid frågan om varför man använder målstyrning om det inte har någon direkt betydelse för den faktiska verksamheten:

[...] Riksdagsförvaltningen är ju extremt angelägen och noggrann med att vara en så fläckfri... vara ett så fläckfritt facit som möjligt i frågor som har att göra med att vara följsam mot de regler som finns i samhället [...] det är väldigt viktigt att det inte blir fel i organisationen.

7.2 Riksdagsförvaltningen styrdokument

Riksdagsförvaltningens olika styrdokument; strategisk plan, värdegrundsdokument och verksamhetsplaner är sammanlänkade på flera sätt. De har en struktur som följer samma spår och därmed blir de även upprepande på flera sätt. Dokumenten struktureras utifrån uppdragsområden som baseras på visionen och värdegrunden. Den strategiska planen är utgångspunkten för verksamhetsplaneringen.

7.2.1 Riksdagens värdegrund

Värdegrund för Riksdagsförvaltningen är ett styrdokument från 2016 och 2019 som avser att definiera vad som utmärker Riksdagsförvaltningens värden och vision. Värdegrunden ska stötta medarbetarna att utöva sitt uppdrag på ett professionellt sätt och nå visionen som är en framtida verksamhetsbild., vilket definieras att vara och ge ett professionellt stöd till den parlamentariska processen för att ledamöterna ska kunna fokusera på sitt politiska uppdrag, riksdagen ska kunna vara öppen för alla och slutligen att utveckla både medarbetarna och verksamheten (Riksdagsförvaltningen 2016; Riksdagsförvaltningen 2019a).

Värdegrunden är delvis uppbyggd av den statliga värdegrunden och egna framtagna värdeord vilka är:

- Kvalitet,
- Kompetens
- Engagemang.

Kvalitet innebär fyra principer utifrån vilka allt arbete ska utformas och utvecklas, dessa är överenskomna metoder, processinriktat arbetssätt, ständiga förbättringar och lätt att göra rätt, dessa principer återkommer i den strategiska planen. De gemensamma principerna ska främja en hög och jämn kvalitet som ska förbättra och effektivisera arbetet. Utgångspunkten är att riksdagsförvaltningen anses nå längre om det finns ett gott samarbete. Ytterligare en förutsättning för god kvalitet i arbetet är att välfungerande rutiner och en hög beredskap på oväntade situationer.

Hög kompetens hos medarbetarna anser Riksdagsförvaltningen vara ett kännetecken för organisationen. Kompetensen är man särskilt mån om i värdegrunden som ett attribut som ska

vårdas och utvecklas. Organisationen ska samla och utveckla kompetens, vilket kan göras genom att arbeta över de interna organisationsgränserna.

Engagemanget eller medvetenheten om Riksdagsförvaltningens betydelse och uppdrag beskrivs som en utgångspunkt för arbetet som utövas inom verksamheten. Engagemanget eller motivationen för uppdraget kommer från att arbetet skapar förutsättningar för den parlamentariska processen, vilket i sin tur leder till effektivare verksamhet och bättre resultat. Engagemang skapar effektivitet men syftet med att upprätthålla engagemang är att det är en drivkraft. Engagemanget ska stärkas av delaktighet och god arbetsgemenskap. Utöver engagemang lyfter värdegrunden förutsättningar för att ha ett gott arbetsklimat inom förvaltningen. En del i det är att skapa förutsättningar för att ta vara på medarbetarnas engagemang, samt att det finns gott ledarskap, tydlig kommunikation med delaktighet, öppenhet och dialog.

Utöver den egna framtagna värdegrunden baseras Riksdagsförvaltningens värdegrund på den statliga värdegrunden som är gemensam för statsanställda och ska fungera som en etisk kompass. Den statliga värdegrunden ska genomsyra allt arbete och bygger på sex principer om:

- Demokrati
- Objektivitet, saklighet och likabehandling
- Respekt för allas lika värde, frihet och värdighet
- Legalitet
- Fri åsiktsbildning
- Effektivitet och service.

Värdeorden betonar hur riksdagsförvaltningen ska förhålla sig till sitt uppdrag, varandra och andra. Det framgår även att betydelsen av att ha gemensamma värdeord och en värdegrund som utgångspunkt är för att skapa och upprätthålla en identitet på Riksdagsförvaltningen.

Allt som riksdagsförvaltningen som organisation gör utgår från dess uppdrag som beskrivs som; att skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete. Det finns en framgående betoning på att det finns ett tydligt ansvar och skyldighet för de som arbetar inom riksdagsförvaltningen att vara införstådd i riksdagens betydelse och funktion för en fungerande demokrati. Det beskrivs som att arbeta i demokratins tjänst. Medvetenheten kring hur medarbetarnas arbete bidrar till ett öppet och tillgängligt parlament lyfts också som en fundamental del i värdegrunden. Vilket innebär att ge god och ändamålsenlig service till riksdagsarbetet, ledamöter och allmänheten som en central funktion i uppdraget. Värdeorden

ska vara vägledande i uppdraget och bidra till att förvaltningens medarbetare blir ännu bättre på det som dom redan är bra på.

7.2.2 Vision

Tillsammans för riksdagens bästa är Riksdagsförvaltningens vision och utgör grunden för värdegrunden. Den är utskrivnen i värdegrunden för riksdagsförvaltningen. Det beskrivs som genom en illustration av Riksdagshuset och värdegrunden utgör olika symboliska byggstenar för att uppnå visionen. Visionen konkretiseras i illustrationen i sektioner som representerar olika värderingar och principer. Förvaltningens arbete drivs framåt baserat på hur den ständigt utvecklas och stärks enligt den strategiska planen. För perioden 2019–2022 är det specifikt utvecklingen av gemensamma arbetssätt som står i fokus, vilket man åstadkommer genom att stärka principer om att arbeta enligt överenskomna metoder, processinriktat, enligt ständiga förbättringar och slutligen enligt principen att det ska *vara lätt att göra rätt* (Riksdagsförvaltningen 2016; Riksdagsförvaltningen 2019a).

7.2.3 Strategisk plan

Den strategiska planen för Riksdagsförvaltningen är ett styrdokument som riktar verksamhetens arbete. Den fastställs av riksdagsstyrelsen och den första togs fram i samband med reformen av organisationen 2015. I den här uppsatsen analyseras strategisk plan för 2015–2018 och 2019–2020 vilket är de strategiska planerna som reglerar innehållet i verksamhetsplanerna. För att konkretisera och rikta sitt uppdrag och arbete tar Riksdagsförvaltningen fram en strategisk plan att förhålla sig till i planeringen av arbete och verksamhet. Den strategiska planen syftar till att bistå Riksdagsförvaltningen att uppnå sitt uppdrag att skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagen och riksdagsledamöternas arbete (Riksdagsförvaltningen 2016; Riksdagsförvaltningen 2019b).

Verksamheten är fördelad på fem olika uppdragsområden som inte har en uttalad prioriteringsordning, förutom att det arbete som stöttar kammarens arbete som anses vara mest betydelsefullt. Uppdragsområdena löper tvärs över flera olika avdelningar inom organisationen, även om vissa frågor eller avdelningar tillhör ett specifikt uppdragsområde och vissa avdelningars frågor hör till flera. Uppdragsområdena presenteras här enklast i punktform:

- Uppdragsområde A – att svara för ett välfungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m. Målbild för 2022 är att stödet till det parlamentariska arbetet är professionellt, effektivt och stabilt.
- Uppdragsområde B – att svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier. Målbild för 2022 är en öppen och säker riksdag där stödet till servicen till ledamöter och partikanslier är lättillgänglig och enhetlig.
- Uppdragsområde C – att främja kunskapen om riksdagen och dess arbete. Målbild för 2022 är att kommunikationen om demokrati och riksdagens arbete är tillförlitligt, lättillgänglig och mottagaranpassad.
- Uppdragsområde D – att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar. Målbild för 2022 är att riksdagens hus renoveras enligt en förankrad långsiktig plan, och lokalerna utvecklas utifrån verksamhetens behov med hänsyn till kulturhistoriska värden.
- Uppdragsområde E – att vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare. Målbild för 2022 är att vara en attraktiv myndighet med kompetenta ledare och medarbetare som i samverkan utvecklar verksamheten.

Det konstateras i den strategiska planen att uppdragen för Riksdagsförvaltningen är densamma som innan planen skrivs. Det framkommer även att med anledning av det breda uppdraget bryts det ner i delområden för att göra det mer förankrat i verksamheten. Med anledning av det i intervjuer framkommer att målen inte uppfattas som direkt förankrade i verksamheten skulle anpassningen av verksamheten kunna tolkas som att det sker en anpassning av målen för att passa den befintliga verksamheten än tvärtom som är vanligt förekommande i institutionell anpassning.

Däremot framkommer det att det finns särskilda områden som är speciellt betydelsefulla för att uppfylla uppdraget men inte att dessa skulle vara prioriterade. Det lyfts inte vika av dessa områden som är speciellt betydelsefulla. Under 2019–2022 är det främst utvecklingen av gemensamma arbetssätt som är i fokus, detta ska åstadkommas genom att konkretisera principerna i Riksdagsförvaltningens hus, använda överenskomna metoder, processinriktat arbetssätt, ständiga förbättringar och lätt att göra rätt.

Det som framförallt lyfts som fokusområden i den strategiska planen är att förvaltningen ska utveckla både sin verksamhet och personalkompetens i olika frågor, samt att arbetet som samlas kring bestämda arbetsmetoder med anledning att underlätta för ledamöter. Relationen till brukarkretsen alltså ledamöterna och partikanslierna lyfts som en relevant punkt för att främja arbetet. Digitaliseringen beskrivs vara en metod för att effektivisera arbetet i riksdagen vad det gäller det administrativa arbetet. Digitalisering ska användas rätt för att effektivisera och lättillgängligöra arbetsprocesserna och därmed bidra till en utveckling av arbetet. Vilka exakta åtgärder som utgör ett utvecklat stöd för ledamöter framgår inte av strategiska planen förutom kompetensutveckling och digitalisering. Således kan detta vara en formalitet som man skriver ut för att förtydliga uppdraget.

Vad som skiljer den tidigare strategiska planen från den nuvarande är att den strategiska planen för 2015 också fokusera på vad som utgör värdegrunden för Riksdagsförvaltningens arbete och vad den innebär för utvecklingen av Riksdagsförvaltningen som organisation (Riksdagsförvaltningen 2015; Riksdagsförvaltningen 2019a).

7.3 Riksdagsförvaltningens verksamhetsplaner 2018–2020

Förvaltningens verksamhet är främst reglerad i riksdagsordningen och instruktionen för förvaltningen och föreskrifter inom riksdagsområdet. Verksamhetsplanen följs upp tre gånger om året i tertialrapporter och i den slutgiltiga årsredovisningen. Arbetet regleras utifrån de ekonomiska ramarna som är beslutade av riksdagsordningen. Vid en första läsning av dokument och jämförelse av dessa är det marginella skillnader mellan åren. Verksamhetsplanen för utgår från en strategisk plan för 2015–2018 och verksamhetsplanen för 2019 och 2020 grundar sig på strategisk plan för 2019–2022.

Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan är strukturerad utifrån samma fokusområden som den strategiska planen.

- Uppdragsområde A – att svara för ett välfungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m.
- Uppdragsområde B – att svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier.
- Uppdragsområde C – att främja kunskapen om riksdagen och dess arbete.
- Uppdragsområde D – att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar.

- Uppdragsområde E – att vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare.

I verksamhetsplanen redogörs för långsiktiga ambitioner för varje uppdragsområde. Dessa långsiktiga ambitioner baseras på den strategiska planen för samma period. Varje uppdragsområdets långsiktiga ambition/målbild och löpande ambitioner redovisas i tertiärrapporter och årsredovisningen. För att ge en enklare överskådlig bild över dessa långsiktiga ambitioner presenteras de kortfattat för varje enskilt uppdragsområde och samtliga verksamhetsplaner.

7.3.1 Uppdragsområde A

Den långsiktiga ambitionen för verksamhetsområde A är att med stöd av digitala lösningar förbättra förutsättningarna för ett effektivt parlamentariskt arbete. Detta inkluderar att förbättra kvaliteten på beredningsunderlag, uppföljningar och utvärderingar. Målet är att ytterligare stärka det parlamentariska arbetet. Förvaltningens ambitioner för det löpande arbetet är att hålla tidsplaner och utgöra ett välfungerande stöd samt skapa bästa möjliga förutsättningar för internationella besök (Riksdagsförvaltningen 2018b). Delmålen och långsiktiga ambitionen år 2019 är densamma som för året innan. I verksamhetsplanen för år 2020 är ett skriftligen uttryckt att uppdragsområde A är det i första hand prioriterade området. Istället för en långsiktig ambition har verksamhetsplanen 2020 en målbild för 2022 enligt den strategiska planen. Målbilden för uppdragsområde A är att stödet till det parlamentariska arbetet är professionellt, effektivt och stabilt. Den är kortare formulerad än tidigare verksamhetsplaner (Riksdagsförvaltningen 2018; Riksdagsförvaltningen 2019b; Riksdagsförvaltningen 2020).

Delmålen i verksamhetsplanen för 2018 återges i form av målen som anges i den strategiska planen och fokuserar främst på att stärka och förbättra det redan existerande arbetet. Planen för att uppfylla delmålen berör främst att genomföra olika typer av utvecklingsarbeten för att vara kompetenshöjande, kvalitetshöjande och säkrande av it-system (Riksdagsförvaltningen 2018b). I planen för 2019 förekommer satsningar på att utveckla metoder och processer för arbetet med kontinuitet, krisberedskap, särskild krisberedskap och särskilda incidenter. Verksamhetsplanen 2020 har inte delmål i planeringen utan utgår istället från strategin för 2019–2022 i planeringen. I strategin och planeringen ligger fokus till stor del på utveckling, stärkande och digitalisering av kompetensen i arbetet med stödet.

Det är främst utveckling av den befintliga verksamheten som är huvudsakligt fokus för uppdragsområde A. Det är varken managementideal eller traditionella ideal som är övervägande utan det finns en anpassning av idealen för att bättre matcha med verkligheten. Att formulera målsättningar som ambitioner gör det inte mer konkret, däremot kan det vara ett sätt att anpassa målstyrning till det löpande arbetet i riksdagen. Att utgöra ett välfungerande stöd definieras inte direkt vad det innebär förutom att vi vet med oss att det innebär att ge service till ledamöterna. Att vara välfungerande kan även innebära att kunna vara flexibel inför förändringar dock kan det inte kompromissas med regler och föreskrifter. I uppdragsområde A framkommer även att utveckling av gemensamma arbetsmetoder utgör en vital del i arbetet, vilket kan härledas till standardiserade arbetssätt och traditionellt ideal.

7.3.2 Uppdragsområde B

Den långsiktiga ambitionen för uppdragsområde B enligt den strategiska planen 2018 är att ge ett behovsanpassat stöd till ledamöterna. Detta genom att förtydliga regler och smidiga rutiner för att förhålla sig till principen om att det ska *vara lätt att göra rätt*. God tillgång till digitala hjälpmedel och kunskapsunderlag ska erhållas, samt ska säkerheten i riksdagen stärkas med att bibehålla en öppenhet. Den långsiktiga ambitionen är densamma för år 2019. För verksamhetsplan 2020 har målbilden ändrats till att innebära att riksdagen är öppen och säker, samt stöd och service till ledamöter är lättillgängligt och enhetligt.

Den löpande ambitionen för uppdragsområde B är likt område A fokuserat på att upprätthålla en god servicenivå i form av en nöjdhet hos ledamöter samt att hålla satta tidsplaner. Digitala verktyg ska fungera stabilt och effektivt samt att säkerhetsnivåerna bevaras. Dessa löpande ambitioner är samma från 2018 till 2019. För 2020 tillkommer en ambition om att stöd och service ska vara enligt gällande regelverk, rutiner och fastställda nivåer.

Planen för att uppnå delmålen för uppdragsområde B fokuserar på att vara effektivt och säkert stöd till det parlamentariska arbetet. Att ge ett professionellt och samlat stöd innebär bland annat att *introducera en självbokningstjänst för resor* och för att effektivisera arbetssätt är planen att tillhandahålla mötesdokumentation och handlingar digitalt. Även detta område fokuserar på att förbättra och stärka den redan befintliga verksamheten genom utveckling av arbetssätt och kompetenshöjande insatser för både tjänstemän och ledamöter. I verksamhetsplanen för 2019 är delmålen liknande med fokus på stöd och professionell service, effektivisering av arbetssätt

samt utveckling av säkerhetsarbetet. Planen för utförandet skiljer sig någorlunda. Fokus är däremot främst på att fortsätta upprätthålla god kvalitet och hållbara tidsplaner, samt att utvecklingen av rutiner och regler ska fortsätta. Det är framförallt inom IT och säkerhet som utvecklingsarbetet fokuseras.

I delmålen för verksamhetsplanen 2020 har detta uppdragsområde utökat sina planer genom fler mål och steg i planen. Säkerhetsarbetet blir mer påtagligt en prioritet och den professionella servicen ska ges i dialog med ledamöterna. Däröver är det fokus på utveckling av kommunikation och flexibla och lättillgängliga administrativa stöd genom digitala metoder. I planen för 2020 talas det mer om effektivisering och modernisering av arbetssätt, utveckling av samordning av förvaltningen, kunskapshöjande insatser, utveckling av digitala stöd som exempelvis en app för kammarens uppgifter samt att bristande gemensam säkerhetskultur uppmärksammas som en risk.

Utökandet av antalet mål i verksamhetsplanen kan betraktas som en ansträngning att ytterligare förankra målstyrning i verksamheten. Det huvudsakliga målet för uppdragsområdet är att fortsätta att utveckla den befintliga verksamheten samt att öka effektiviseringen genom vad som beskrivs som moderna lösningar, vilket kan förklaras som en ambition om att inte hamna efter i samhällets utveckling, vilket skulle kunna innebära risker för både förvaltningen och riksdagen. Att säkerhetskulturen är bristande kan vara ett led av att arbetet med implementering av nya metoder för säkerhetsarbete inte är fullt förankrade i den ordinarie kulturen.

7.3.3 Uppdragsområde C

Den långsiktiga ambitionen för uppdragsområde C är att utgöra den självklara arenan för demokrati, kunskap och dialog. Det finns även en ambition om att främja kunskapen om riksdagens och EU:s roll i den demokratiska processen, samt att öka tillgängligheten och insyn i riksdagens arbete. Ambitionerna för det löpande arbetet handlar om att förenkla och gynna kunskapsspridningen om riksdagen och dess arbete. I verksamhetsplanen 2019 är den långsiktiga ambitionen och ambitionerna för det löpande arbetet samma som för året innan. För 2020 är de löpande ambitionerna samma som tidigare år däremot är målbilden enklare formulerad till att kommunikationen om riksdagens arbete och demokrati ska vara tillförlitlig, lättillgänglig och mottagaranpassad.

Ett delmål för uppdragsområde C är att utveckla den grafiska profilen, vilket enligt planen ska uppnås genom att slutföra arbetet med en förändrad logotyp. Uppdragsområdes C plan för 2018 innefattar främst utveckling och upprätthållande av digitala plattformar och bibehålla nivån av kunskapspridning. En identifierad risk i planen är att feltryck eller störningar i riksdagens internetbaserade forum kan leda till en minskad tilltro och förtroende för riksdagen vilket skulle leda till att förvaltningen skadas. Tillförlitligheten till vad och hur det kommuniceras är väsentligt för att upprätthålla tillit till riksdagen, ledamöter och partikanslier. Uppdragsområdets ambition har inte ändrats i verksamhetsplanen för 2019. Planen för 2019 fokuserar likt 2018 på att utveckla den grafiska profilen och grafiska form för myndigheten samt att effektivisera och förenkla förmedling av information och kommunikation. I verksamhetsplanen för 2020 är delmålen i strategin delvis av samma innehåll, men med fokus på demokratiska frågor istället för utveckling av informationen och kommunikationen om EU.

7.3.4 Uppdragsområde D

Den långsiktiga ambitionen för uppdragsområde D enligt den strategiska planen är att förvalta riksdagens fastigheter professionellt och anpassa lokaler enligt verksamhetens olika behov. Att hålla utsatta tidsplaner återkommer igen i förvaltningens ambitioner för det löpande arbetet i uppdragsområde D, samt att tillgängliggörandet av äldre riksdagsdokument ingår i uppdragsområde. Både ambitionerna för det löpande arbetet och långsiktiga ambitionen är densamma 2018 och 2019. Målbilden för 2022 i verksamhetsplan för 2020 är att arbetet ska ske enligt en långsiktig plan, och lokalerna utvecklas utifrån hänsyn till kulturhistoriska värden. Löpande ambitionerna för i verksamhetsplanen 2020 är samma som från åren innan.

Planen för uppdragsområde D 2018 fokuserar framförallt på att det löpande arbetet ska utgå från en utvecklad digitalisering, tillgänglighet och långsiktighet. 2019 är det två delmålsområden som är borta från året innan, fokus ligger på att utveckla organisation och arbetssätt och bättre anpassa lokaler för att passa bättre till ledamöternas behov. Det planerade arbetet i verksamhetsplanen för 2020 fokuserar på att arbetet ska vara långsiktigt, öka flexibilitet, digitalisering och utveckling av det befintliga arbetet. En prioriterad risk är bland annat att skador i arbetet kan leda till förtroendeskada.

7.3.5 Uppdragsområde E

Den långsiktiga ambitionen för uppdragsområde E är att vara en öppen och tillgänglig myndighet, både avseende för allmänheten att ta del av allmänna handlingar och information om verksamheten. Förvaltningen ska vara flexibel och kompetent i ständigt förbättringsarbete. Utöver detta är ambitionen att ha rätt kompetens på plats som ska uppnås genom att vara en attraktiv, varaktig och utvecklande arbetsgivare. Ambitionerna för det löpande arbetet innebär att uppnå tidigare arbetsmiljömål, miljömål, hålla en fortsatt låg sjukfrånvaro och ge ett stabilt IT-stöd. Dessa ambitioner är samma från 2018 till år 2019. Målbilden för 2022 i verksamhetsplanen 2020 är att myndigheten ska vara attraktiv *med kompetenta ledare och medarbetare som i samverkan utvecklar verksamheten*. Ambitionerna för det löpande arbetet har ändrats från tidigare år även om innehållet är av liknande karaktär.

Planen för uppdragsområde E för att uppnå delmålen är dels att fortsätta att tillämpa systematiska arbetssätt av värdegrunden om *Riksdagens hus*. I planen ingår att införa en medarbetarpolicy, förbättra samverkan, kunskapsförhöjningar inom verksamheten och stärka medarbetares förmåga att arbeta strukturerat och planerat med kommunikation, samt skapa rutiner för att avveckla åldrande teknik. En utmärkande plan i uppdragsområdet är att man avser att intensifiera arbetet med att synliggöra Riksdagsförvaltningen som myndighet och arbetsgivare. Strategin och det planerade arbetet för 2020 skiljer sig mer från tidigare år i uppdragsområde E. I strategin läggs mer fokus på ledarskap än tidigare i form av ledningskommunikation och coachning av chefer samt att man ska utveckla förmågan att attrahera kompetenta medarbetare. Vidare ska arbetet i verksamheten effektiviseras genom att nyttja digitaliseringen mer samt som tidigare år fokus på att utveckla den befintliga verksamheten och stärka den och bland annat genom utvecklingsaktiviteter stärka medarbetarskapet.

7.3.6 Planerad resursfördelning

Den planerade resursfördelningen är fördelad på uppdragsområdena och det är framförallt uppdragsområde B som har den övervägande resursfördelningen. I verksamhetsplanen redogörs för den planerade resursfördelningen i form av driftsbudget netto.

För resursfördelningen 2018 är mer än hälften av resurserna är planerade att fördelas till uppdragsområde B vilket är över 1000 mnkr. Den näst största fördelningen är till uppdragsområde E, som är ca. 300 mnkr. Förändringen över tre års resursfördelning indikerar en svag ökning inom samtliga områden. 2019 är resursfördelningen liknande. Uppdragsområde B och E har större andel resurser än de övriga, samt att uppdragsområde B har närmare 1100 mnkr motsvarande näst största området E som har strax över 300 mnkr. För uppdragsområde C och D minskar mängden resurser.

I verksamhetsplanen 2020 resursfördelning är det liknande fördelningar som tidigare år. De prioriterade uppdragsområdena är B och E, och andelen resurser för dessa ökar återigen för 2020. För uppdragsområde D minskar andelen resurser och område C utgör fortfarande den minskade andelen.

8 Analys

Följande kapitel innehåller en analys av det sammanställda materialet i studien i relation till det teoretiska ramverket och teorin. Analysen delas upp enligt formell anpassning och informell anpassning.

8.1 Den formella anpassningen

Om utgångspunkten för institutionell anpassning är att institutionen anpassar sig till NPM som samhällstrend kan Riksdagsförvaltningens institutionella anpassning beskrivas som en hybrid då den har både byråkratiserats och infört influenser från NPM i organisationen.

Formell anpassning av en institution kan som tidigare nämnt beskrivas som den synliga anpassningen som den genomför för att anpassa sig till samhällstrender. Institutioner och myndigheter som har anpassat till samhällstrenden NPM har visat sig i teorin att ha ytterligare anpassat formella strukturer för att kunna applicera dessa på uppdraget. Den institutionella anpassningen i Riksdagsförvaltningen kan inte utifrån materialet och de teoretiska perspektiven beskrivas som fullskalig anpassning till samhällstrenden NPM, med anledning att managementideal inte är övervägande i vare sig den formella eller den informella anpassningen. Istället kan det utifrån material och teoretiska perspektiv beskrivas som att Riksdagsförvaltningen har i en evolutionär process utvecklat sin verksamhet och organisation med influenser från managementideal utan att kompromissa med traditionella idealens betydelse för uppdragsuppfyllandet för att bli en mer effektiv och ekonomiskt medveten verksamhet.

Det förekommer en anpassning av både traditionella ideal och managementideal, samt anpassning av hur idealen appliceras inom verksamheten, exempelvis att delmålen i verksamhetsplanen beskrivs vara ambitioner och att det läggs ner ett omfattande arbete på styrdokument som fastställer värden som är självklara enligt cheferna. Vidare ser vi i resursfördelningen hur prioriteringar i den formella verksamheten ser ut. Eftersom uppdragsområdena inte har en uttryckt tillhörighet till en avdelning utan kan tillhöra flera utgår jag här från uppdragsområdena. I resursfördelningen har uppdragsområdet B som främst innebär kammarens arbete högst resurstilldelning, därefter är det uppdragsområde E som har en högre influens av managementideal i verksamheten. Uppdragsområde har en

verksamhetsberoende roll som liknar den i andra myndigheter, medan uppdragsområde B är unik för Riksdagsförvaltningen. Avdelningar eller uppdragsområden som i det här fallet som har en verksamhetsberoende roll i form av HR, ekonomi och fastighet skulle kunna vara mer benägna att följa samhällstrender, medan de unika avdelningarna som utskottskansliet eller uppdragsområde B som är unika för Riksdagsförvaltningen drivs av egna ideal och självständighet. I uppdragsområde E framträder managementidealen i form av identitet och profil, utveckla och effektivisera, kommunikativt ledarskap och öka effektivitet och tillit. Moderna metoder och digitalisering. Genom att använda sig av dessa attribut kommer riksdagsförvaltningen att kunna uppfylla sitt uppdrag. Effektivisering och utveckling av myndigheten är genomgående i den formella anpassningen.

Riksdagsförvaltningen har istället för att anpassa sin verksamhet för att passa in i omvärlden, anpassat ideal och metoder för att passa verksamheten eftersom den inte går att kompromissa med. Den unika anpassningen har influens av både managementideal och traditionella ideal. Med anledning av att kulturen inom förvaltningen delvis kan beskrivas som att utgöra ett föredöme eller en förebild för andra myndigheter genomför man nödvändiga anpassningar och förändringar i verksamheten för att det förväntas från omvärlden. Detta visar sig dels i chefers inställning till målstyrning och värdegrundsdokumentet, att det är något som man förväntas göra. Därför gör man det trots att verksamheten skulle fortsatt att fungera utan det. Denna företeelse markerar tydligt att det kan förekomma någon form av löskoppling inom verksamheten. Antingen att avdelningarna löskopplar sig från varandra beroende på uppdragsområde och koppling till kärnuppdraget. Eller så skulle kunna vara ett resultat av Riksdagsförvaltningens informella anpassning inte har förändrats i samma takt som den formella, vilket har lett till att det inte fullt ut integreras i den informella anpassningen som i normer och mentala strukturer. Detta skulle kunna bero på att formella anpassningar har utförts och applicerats i Riksdagsförvaltningen i en för hög hastighet för att de mentala strukturen ska hinna ändra sig, eller att de har genomförts utan ett legitimt stöd hos tjänstemännen.

Managementideal förekommer i olika sammanhang i materialet. Mål- och resultatstyrning och effekt och kvalitetsmätningar anser man främst är formaliteter som ska göras för att det förväntas av Riksdagsförvaltningen i egenskap av myndighet. Just detta förhållningssätt till målstyrningen kan vara ett led av att den informella anpassningens mentala strukturer och normer inte stämmer överens med den formella anpassningen. Därmed skulle den formella

anpassningen kunna beskrivas som att Riksdagsförvaltningen har en följsamhet till samhällstrenden NPM i och med att managementidealen är mer förekommande i formella strukturer.

Chefer som har arbetat fler än 10 år i förvaltningen är mer negativt inställda till användningen av dessa metoder och verksamhetsplaner, detta skulle kunna bero på att dessa personers mentala strukturer alltså den informella anpassningen är mer influerad av myndighetens strukturer innan den omfattande organiseringsreformen.

Vidare anser flera chefer att myndigheten har i och med reformen av organisationsstrukturen blivit mer byråkratiserad än innan, bland annat i form av att antalet regler och styrdokument har ökat i organisationen. Organisatoriskt har nivåerna blivit fler vilket tyder på en ökad byråkratisering. Omvandling av organisationsstrukturen är ytterligare en formell anpassning som har genomförts i organisationen. Det framkommer i intervjuerna om reformens omfattning och omvälvande karaktär, vilket påverkade hela myndighetens karaktärsdrag och definiering av kärnuppdrag. Att Riksdagsförvaltningen har genomgått strukturella förändringar för att bli mer modern och effektiv visar på att det finns en vilja om att vara anpassningsbar och flexibel gentemot omvärlden. Riksdagsförvaltningen blir däremot till skillnad från andra myndigheter som vi ser i forskningen mer byråkratiserad men mer organiserad. Trots att myndigheten blir mer organiserad behåller den traditionella ideal istället för att likt myndigheter som Trafikverket reformera hela strukturen för att modernisera och i och med det inför nya ideal och normer. Organisationsstrukturen blir både mer hierarkisk och horisontellt specialiserad som kan kopplas till byråkratins strukturer och traditionella ideal. Hade istället den formella anpassningen präglats av att införa mer ekonomistyrning och produktionsbaserat än tydligare regler och stärkt hierarki, hade den formella anpassningen mer kunna beskrivas som managementinfluerad. Detta visar på att det inom Riksdagsförvaltningen finns andra ideal som är drivkraften än att vara modern. En sådan drivkraft skulle kunna vara lojaliteten till riksdagens och till professionen som anses utgöra en fundamental grund för att kunna utöva uppdraget. Att byta ut normer och värderingar inom förvaltningen skulle kunna riskera att betydelsefulla värden som opartiskhet, likabehandling och rationalitet byts ut mot värden som istället kompromissar med uppdraget.

Genom att öka antalet nivåer av chefer förstärks hierarkin. Den ökningen skulle kunna beskrivas som en influens av managementidealens fokus på att chefer och ledare är viktigt. I en verksamhetsplan framkommer även att det läggs fokus på att utveckla chefers ledarskapsroller och förmåga, vilket kan härledas till att NPM och managementideal har influerat tankesättet kring chefsrollerna i Riksdagsförvaltningen. Detta kan också vara en förklaring till att antalet avdelningar har ökat och att det läggs ner ett omfattande arbete på avdelningar som har en tydligare förankring i verksamhetsoberoende ideal som managementideal. Dessa ”nya” avdelningar med specifika uppdrag som HR eller kommunikation påminner om de som Hall såg i anpassningen av universitetens strukturer och att dessa avdelningar fokuserar på arbeten som inte har en direkt koppling till en kärnverksamhet. Ytterligare en effekt av reformen av Riksdagsförvaltningen är att standardiseringen av arbetssätt, processer och rutiner har utökats i omfattning. Chefer vittnar om att antalet regleringar, riktlinjer, rutiner och styrdokument har ökat sedan reformen. Standardisering och regelstyrning som är traditionella ideal framkommer därför tydligt i Riksdagsförvaltningen.

De flesta chefer oavsett antal år på Riksdagsförvaltningen anser däremot att det fanns legitima grunder för en omfattande reform av myndigheten för att kunna samla organisationens verksamhet kring en gemensam kärna. Både med anledning av organisationen ska vara mer effektiv även för att kunna planera och fördela resurser mer nyttoeffektiv. Vissa chefer anser att en mer utvecklad ekonomistyrning i myndigheten är nödvändig för att kunna upprätthålla traditionella idealen som hushållning med resurser. Detta tyder på att finns en ökad ekonomisk medvetenhet samt att Riksdagsförvaltningen har haft en splittrad identitet med anledning av att det tidigare har varit en splittrad organisation. Att organisationen strukturellt samlas kring en gemensam grund kan relateras mer till de traditionella idealen om byråkratisering och horisontell specialisering enligt en processprincip. De mjuka värdena här om att samlas kring en gemensam identitet ställer krav på att tjänstemännen skapar en gemensam kultur och normbyggande i den nya organisationen, vilket med anledning av avdelningarnas olika uppdrag kan vara problematiskt. Det finns både kulturella och professionella skillnader mellan avdelningar som skiljer dom åt, det som är förenande är lojaliteten till riksdagen eller till professionen samt kärnuppdraget.

Vidare formell anpassning finns i återrapporteringskraven från verksamheten till styrelsen, genom återrapporteringskraven finns en uppföljning och kvalitetsmätning av verksamhetens

resultat vilket kan härledas till managementideal och NPM reformer om effektutvärderingar och måluppföljningar. Chefer instämmer däremot in i att detta inte är något som är negativt för verksamheten, tvärtom. Däremot med anledning av komplexiteten i uppdraget är det svårt att fullt ut följa eller utvärdera, vilket är vanligt förekommande inom politiska organisationer och myndigheter. Av den anledningen kan återrapporteringskraven betraktas som en formell anpassning för samhällstrenden NPM, som däremot är en vedertagen metod inom statsförvaltningen i modern tid eftersom det utgör ett verktyg att kunna kontrollera och följa upp att verksamheten gör det som den är avsedd att göra. Troligen skulle det ifrågasättas om inte riksdagen kunde visa på sin trovärdighet i sin verksamhet med hjälp av årsredovisningar eller verksamhetsplaner likt andra myndigheter. Det är inte tillräckligt att personerna inom förvaltningen har tillit till sin verksamhet för att kunna upprätthålla legitimitet.

Vidare kan det förklaras som en ambition och uttrycklig vilja att uppfattas som modern genom att genomföra specifika förändringar. Vi ser i exemplet med Trafikverket att det har hänt att myndigheter genomför förändringar för att framstå som mer moderna. Detta förutsätter att den innan dess har ansetts vara omodern. Även kan den kontinuerliga utvecklingen och effektiviseringen av verksamheten som exempelvis det ökade fokus på digitalisering kan betraktas som en metod för organisationen att framstå som mer modern. Däremot kan materialet från intervjuerna styrka att utveckling och effektivisering är en förekommande mental struktur inom förvaltningen och således inte nödvändigtvis en effekt av institutionell anpassning.

Sett till identitet och profilering som managementideal i Riksdagsförvaltningen har ytterligare formella anpassningar skett i form av det läggs ner ett omfattande arbete på att stärka detta arbete. Dels genom reformen av organisationsstrukturen genom att samla organisationens grenar kring en gemenskap och således nå en enad identitet. Dels i att kommunikationsavdelningen och HR-avdelningen har lagt ner omfattande arbete på att ta fram vägledande dokument för att etablera en gemensam värdegrund som en del av arbetet med att skapa en gemensam identitet, dels ett arbete att forma en identitet som kan visas upp utåt. Profilen och visionen är formella anpassningar som kan användas för att visa upp verksamhetens för omvärlden. Detta är ett arbete som direkt inte har en effekt eller inverkan på kärnverksamheten, kammarens sammanträden och den parlamentariska processen skulle kunna fortsätta utan att Riksdagsförvaltningen har en grafisk profil att visa upp. Däremot är det

möjligtvis en nödvändighet i det moderna samhället att kunna visa upp en identitet för omvärlden att förhålla sig till, inte minst i rekryteringssyften som flera chefer menar.

Konkurrens är ett begrepp inom managementidealen som inte förekommer i materialet. Närmast att de nämns i samband med att det inte finns en konkurrerande kraft och att det därför inte är särdeles betydelsefullt att utgöra en konkurrenskraftig aktör för att kunna existera som verksamhet. Begreppet *service till kundkrets* är även det komplicerat inom Riksdagsförvaltningen, eftersom kundkretsen eller brukarkretsen är ledamöterna som även är förvaltningens beslutsfattare som har en indirekt effekt på engagemang och lojalitet som utgör fundamentala värden i värdegrunden.

De traditionella idealen är lika förekommande och ibland övervägande i den formella institutionella anpassningen. Bland annat är den förstärkta hierarkin inom organisationsstrukturen i samband med reformen. Det finns även ett tydligt fokus på att förbättra standardisering av arbetsmetoder och rutiner samt i den vertikala beslutsfattning och horisontella specialiseringen. Traditionella ideal är också framträdande i verksamhetsplaner och i styrdokument. Sett till vilka värderingar och prioriteringar som framkommer i materialet kan en koppling till betydelsen av lämplighetslogik och likabehandling göras. Att göra det som är lämpligt baserat på regler och praxis samt likabehandling är fastställt i styrdokument och således inte endast en norm eller praxis. Detta visar på att de traditionella idealen också har en övervägande betydelse och influens i den formella anpassningen.

Riksdagsförvaltningen anpassas utifrån den formella anpassningen delvis. Delar av organisationen framstår som mer managementinfluerade än andra, vilket skulle kunna härledas till de olika typerna av uppdrag som dom har. Andra avdelningar bevarar sina ideal och värden som påminner mer om de traditionella idealen.

8.2 Den informella anpassningen

Den informella anpassningen är mer abstrakt. Det kan vara upplevelser och känslor, eller normer och praxis. Det framkommer tydligt i materialet att den informella anpassningen inte är lika influerad av managementideal som den formella anpassningen. Framförallt hos de chefer som har arbetet inom Riksdagsförvaltningen i fler än 10 år finns skulle det kunna tolkas som en negativ inställning till managementidealen, men det är framförallt betoning på de

traditionella idealens vikt och betydelse. Det formella anpassningarna anses mer utgöra formaliteter av en annan innebörd än ha faktisk betydelse för verksamheten. För cheferna är det mer relevant för verksamhetens överlevnad att det finns en fungerande process som efterlever lagar och rutiner för arbetet som är stöttande till den parlamentariska processen. Att den formella anpassningen som organisationsstrukturen inte fullt ut är implementerad i den informella anpassningen kan vara ett resultat av att det sker interna löskopplingar mellan den faktiska verksamheten och den uppvisade verksamheten. Detta framkommer bland annat i hur chefer menar att måluppföljningen inte är viktigare än att det dagliga arbetet löper på med en hög kvalitetsnivå och uppföljningar är något som man gör för att det förväntas av myndigheten.

Den informella anpassningen kan påverkas av tjänstemännens inställning till vad anses vara självklarheter inom förvaltningen. Lämplighetslogik som är regelstyrning eller normer och praxis är ett tydligt exempel om vad som anses vara en självklarhet inom förvaltningen, det är norm att inte vara normbrytande och det är normbrytande att inte följa regler och rutiner.

Det finns med andra ord inget behov att man skriver ner verksamhetsplaner, strategiska planer och värdegrundsdokument för att värdena, målen och syftet med verksamheten är en självklarhet i förhållande till Riksdagsordningens regleringar av verksamheten, vilket anses vara tillräckligt. Således är den formella anpassningen inte nödvändig för verksamheten utan mer ett spel för gallerierna för en tredje part att ta del av för att utifrån samhällets ideal och krav kunna förstå Riksdagsförvaltningen.

Det arbete som utförs i Riksdagsförvaltningen kan inte fullt ut utföras om den inte får vara löpande i det hjul som befinner sig i nu, riksdagens arbete är beroende av det rullar. Med anledning av den fundamentala grund som den har för det demokratiska samhället kan det inte riskeras att bytas ut och bli sämre. Istället för att byta ut hela strukturen på hjulet anpassar man delar av det för att bättre passa in bland andra myndigheter som också följer samhällstrendernas ideal. Riksdagsförvaltningen gör justeringar för att bli bättre lämpad och kunna rulla mer friktionsfritt utifrån de premisser och förhållanden som råder, som att använda sig av verksamhetsplanering, målstyrning och profilering samtidigt som hjulet fortsätter att rulla.

Riksdagsförvaltningen har genomgått en anpassning under 2010-talet och har anpassat delar av sin verksamhet för att visa på följsamhet och vilja till att vara en modern myndighet. Det finns en uttrycklig vilja att vara ett föredöme för andra myndigheter. Detta gör man för att det finns

en uppfattning inom förvaltningen att den ska vara ett föredöme just för att den är en representant för riksdagen.

Riksdagsförvaltningens olika avdelningar är olika långt gångna i den informella anpassningen. Utskottsavdelningens och kammarkansliets chefer framställer de traditionella idealen i högre grad än övriga avdelningar, vilket kan vara en effekt av att dessa avdelningar dels är äldre och därmed har haft en längre tid på sig att etablera sina mentala strukturer utifrån uppdraget. De andra avdelningarna har en närmre koppling till näringslivets branscher med anledning av deras uppdrag och därmed skulle kunna ha mer benägenhet att influeras av managementideal och mentala strukturer som relaterar mer till privat sektor än offentlig. I och med olikheterna mellan avdelningarna finns det inre spänningar inom verksamheten vilket kan ytterligare bidra till att den informella anpassningen blir lidande (se citat på sida 43).

Vidare kan den informella anpassningen påverkas av Riksdagsförvaltningens närhet till den politiska mittpunkten i svensk demokrati. Idealerna från den politiska ledningen av förvaltningen beskrivs inte alltid stämma överens med den legala strukturen som reglerar förvaltningen. Lojaliteten till politiken och till rollen som Riksdagsförvaltningen har skulle kunna leda till att man gör det som krävs av politiken, exempelvis årlig återrapportering till styrelsen för att tillfredsställa politiken, inte för att det anses vara nödvändigt för verksamhetens kärnverksamhet. Däremot kan det beskrivas vara en del av kärnuppdraget, önskar ledamöterna och riksdagen en kvalitativ utvärdering av utskottsavdelningens underlag ska den få det. Detta anser jag vara den komplexiteten mellan lojalitet och effektivitet som en chef nämnde i en intervju. Det är svårt att både vara effektiv och lojal, eftersom lojaliteten ställer krav på att göra sådant som inte ingår i kärnuppdraget. Att Riksdagsförvaltningen är en politiskt styrd organisation skulle således kunna påverka följsamheten av samhällstrender vilket stämmer med den tes som Czarniawska drev under 1980-talet i början av implementeringen av NPM i svenska statsförvaltningen. Den statliga värdegrunden återkommer i intervjuerna som något mycket relevant för verksamhetens förtroende i samhället, vilket kan indikera att den är mer integrerad i organisationskulturen än exempelvis managementidealerna.

8.3 En evolutionär utveckling av institutionen

Om det är en medveten process eller en evolutionär utveckling av institutionen kvarstår att undersöka. Det finns en medvetenhet inom förvaltningen som visar sig både inom den formella

och informella anpassningen att det behövs förändringar inom Riksdagsförvaltningen för att den ska kunna upprätthålla legitimitet. Däremot med anledning av den formella anpassningens struktur och den informella anpassningens passivitet gentemot förändringar enligt NPM och managementideal skulle det istället för en medveten reform kunna beskrivas som ett evolutionärt händelseförlopp, med anledning av Riksdagsförvaltningen likt andra myndigheter som Trafikverket har gjort sina unika utformningar för att kunna fortsätta att utöva sitt uppdrag. Att kärnverksamheten ostört får fortlöpa är mer betydelsefullt än att det finns en korrekt målstyrning eller mätbara effekter.

Man använder de metoder som anses vara legitima i samhället och anpassar dessa för att få ut största möjliga nytta av det. Anledningar bakom Riksdagsförvaltningens hybridliknande former kan beskrivas som en drivkraft att hålla jämna steg med omvärlden för att upprätthålla sin legitimitet, samtidigt som en stor del av förtroendet till myndigheten ligger i dess upprätthållande av traditionella ideal. Det till synes enkla uppdraget att utgöra ett kvalitativt stöd till det parlamentariska arbetet är för komplicerat för att kunna räta ut med enkla ideal. Hur man gör det spelar ingen större roll för tjänstemännen, det centrala är att det görs enligt gällande regelverk med en beaktning av demokratiska värden och enligt gällande regelverk.

Ansträngningarna inom Riksdagsförvaltningen att bli mer anpassad och följsam av samhällstrender visa på en drivkraft och ambition om att upprätthålla sin roll och legitimitet i samhället. Inte bara för att det förväntas av den som en del av riksdagen utan även för att det krävs för att upprätthålla effektivitet och säkerhet inom förvaltningen utifrån omvärldens krav och hot.

Som teorin om institutionalisering beskrev är det en process som inte är självklar för alla organisationer att genomgå, detta kan även gälla NPM och managementideal. Dessa ideal är som teorin fastställer implementerade och mer eller mindre institutionaliserade i den mentala strukturen i den svenska statsförvaltningen. Vilket innebär att idealen som relaterar till dessa reformer kommer att vedertaget finnas i myndigheter och förvaltningar, utan vidare reflektioner om varför de finns där. Att dessa utgör en självklarhet även i Riksdagsförvaltningen är också framträdande framförallt i den formella anpassningen, däremot utesluter inte det betydelsen av traditionella ideal.

Den mest lämpade verksamheten är den som bäst hanterar förändringar och anpassar sig efter vilka krav som ställs på den. Med anledningen av att NPM och managementideal är vedertagna

i den svenska statsförvaltningen och har strukturellt förändrat synsättet på myndigheter finns det en legitimitet bakom att vara följsam utifrån egna premisser.

9 Slutsats och Diskussion

Detta kapitel innefattar slutsats och diskussion om resultat.

9.1 Slutsats

Riksdagsförvaltningen har anpassat sig efter moderna samhällstrender genom att likt andra myndigheter anpassat olika metoder och begrepp för att vara lämplig i förhållande till dess komplexa uppdrag. Det finns en unik blandning av traditionella ideal och managementideal som formar en struktur som är bäst lämpad. Riksdagsförvaltningen har genomfört förändringar i processen för att hålla sig i jämna steg med omvärlden och på sätt upprätthålla sin legitimitet däremot är det inte fullt ut integrerat både inom den formella och informella anpassningen. Utifrån denna studie kan slutsatsen dras att det inte går att avgöra om Riksdagsförvaltningen har genomgått en fullskalig institutionell anpassning. Detta med anledning av att Riksdagsförvaltningen har i högre grad en influens av traditionella ideal och den informella anpassningen stämmer inte med den formella anpassningen.

Riksdagsförvaltningen har influerats av managementideal och NPM, men har likt andra myndigheter utformat egna anpassningar av dessa för att kunna utöva sitt komplicerade uppdrag och kärnverksamhet utan hinder.

De delar av Riksdagsförvaltningen som har en mindre följsamhet till samhällstrender och därmed managementideal befinner sig närmre politiken i form av utskottskanslier och kammarkansliet. Andra avdelningar har en högre influens av managementideal vilket skulle kunna bero deras kopplingar till den privata sektorns branscher, samt att dessa typer av avdelningars arbete är verksamhetsoberoende.

9.2 Diskussion

Resultaten från den här studien skiljer sig inte anmärkningsvärt från den presenterade forskningen inom området. Det framkommer att myndigheter inom statsförvaltningen likt Trafikverket och Regeringskansliet gör de ändringar som anses vara legitima för verksamheten

och dels förändras men också dels anpassar nya värdena till den redan befintliga strukturen. Vilket kan bero på det som Czarniawska skrev redan innan NPM blev institutionaliserat i statsförvaltningen att det komplexa uppdraget som myndigheter besitter inte kan dra jämt med NPM:s ideal om management och organisationsstruktur. Denna studie kan bidra till att förstå hur statsförvaltningen anpassar sig och att den inte med säkerhet gör det utifrån NPM och managementideal.

Riksdagsförvaltningen gör även den anpassningar om än motvilligt i viss bemärkelse men eftersom det förväntas av den gör man inte heller något motstånd till förändring. Vad som däremot kan utgöra en motståndskraft till managementifiering är komplexiteten och närheten till den politiska styrningen. Riksdagsförvaltningen formar sin anpassning av olika ideal för att dessa bättre ska passa in i den befintliga strukturen, vilket kan vara ett sätt för förändringar att bli mer accepterade av människorna i organisationen. Ett citat från intervjuerna visar på att det finns en uppfattning om vilken typ av organisation som man befinner sig i, att det är något ”mer” än det vanliga, vilket är ett sätt att skilja sig alla andra organisationer, samt att kulturen är väldigt påtaglig även för dem som kommit in senare i organisationen.

Som Olsen beskrev det är institutionalisering ingen självklar process och inte heller institutionell anpassning. Det är ett svårt fenomen att konkretisera och det krävs att forskningen går in i enstaka fall och undersöker (2009). I fallet med Riksdagsförvaltningen har jag försökt att nå en djupare nivå för att kunna undersöka hur myndigheten som organisation har anpassat sig till omvärldens krav för att upprätthålla legitimitet. Man kan se i det här fallet att det finns institutionella anpassningar inom organisationen, däremot är denna studie en glimt av verkligheten. Med anledning av att detta är en intervjustudie skulle den troligtvis få ett något annorlunda resultat om fler tjänstemän inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen intervjuats. Däremot innebär inte det att materialet skulle bli helt annorlunda men mer utvecklat.

Vidare skulle denna studie kunna göras om som en innehållsanalys och en mer detaljerad och djupare läsning och analys av olika och fler styrdokument skulle kunna genomföras och också få liknande svar. Vad som dock skulle saknas är den informella biten som inte kan förklaras med hjälp av textanalys endast. Vilket är anledningen till att textanalysen i denna uppsats ska var den kompletterande delen inte de huvudsakliga.

Institutionell anpassning kan studeras på flera unika fall på liknande sätt, det skulle även kunna studeras igen på Riksdagsförvaltningen fast med andra teoretiska perspektiv. Vidare forskning skulle även kunna vara jämförande mellan olika myndigheter och vidare studera hur den offentliga uppdraget och ålder kan påverka myndighetens benägenhet att anpassa sig till olika ideal och därmed institutionellt anpassa sig.

10 Referenslista

Elektroniska referenser

Regeringskansliet (2020) *Organisation*

<https://www.regeringen.se/regeringskansliet/organisation/> [2021-08-13]

Riksdagen (2021) *Riksdagsförvaltningen organisation* <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagsforvaltningen/organisation/> [2021-04-20]

Riksdagen (2021) *Så funkar riksdagen* <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagsforvaltningen/organisation/> [2021-04-20]

Forskningsartiklar och litteratur

Ahlbäck, s. (1994). *Riksdagen: politikerakt eller tjänstemannavälde?* Statsvetenskaplig tidskrift: Vol 97 Nr.2

Ahrne, G. & Brunsson, N., (2011). *Organization outside organizations: the significance of partial organization*. *Organization* (London, England), 18(1), pp.83–104.

Ahrne, G. & Svensson, Peter, (2015). *Handbok i kvalitativa metoder 2.*, [utök. och aktualiserade] uppl., Stockholm: Liber.

Berry, J. M. (2002). ‘*Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing*’, *Political Science & Politics*, 35(4):679-682

Brunsson, K. & Brunsson, Nils, (2014). *Beslut* 1. uppl., Stockholm: Liber.

Brunsson, N & Sahlin-Andersson K (1998) i Ahrne, G., (1998). *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K., (2000.) *Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform*. *Organization studies*, 21(4), pp.721–746.

Czarniawska, B. (1985) *The Ugly sister*. Scandinavian Journal of Management Studies

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983/1991) *The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, in Organizational Fields*. Ur Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (red). *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: The University of Chicago press, s.63-82.)

Eriksson-Zetterquist, U (2009) *Institutionell teori - idéer, moden och förändring*. Malmö: Liber AB

Eriksson-Zetterquist, U, Kalling, T och Styhre, A. (2015) *Organisation och organisering*. Upplaga 4. Stockholm: Liber

Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. Towns, A. Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad* Femte upplagan., Stockholm: Wolters Kluwer.

Flyvbjerg, B., (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. Qualitative inquiry, 12(2), pp.219–245.

Furusten, S & Lardell, D. (1998) i Ahrne, G., (1998). *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

Furusten, S (2007). *Den institutionella omvärlden-organisering bortom företagsledning och marknad*. Stockholm: Liber AB

Hall, P (2012) *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber

Hedlund, G., Montin, S., (2009). *Governance på svenska*. Santérus Academic Press Sweden, Stockholm.

Hood, Christopher, (1991). *A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?* Public administration (London), 69(1), pp.3–19.

Jacobsson, B. & Sundström, G. (2017). *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Upplaga 1., Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, B. (2017). *Den moderna myndigheten*, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Upplaga 1., Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, T. (2017). *New public management. Ett nyliberalt 90-tals fenomen?*

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering institutions. The organizational basis of political reserach*. New York: The free press.

Meyer, J.W & Rowan, B (1977) Institutionalized organizations: formal structure as myth and control. *American Journal of Sociology*. 83/2: 340-363.

Montin, S., (1997). *New Public Management på svenska*. *Politica* (Århus, Denmark), 29(3), p.262.

Mosley, L. (ed.) (2013), *Interview Research in Political Science* (Ithaca and London: Cornell University Press)

Olsen, J.P., (2009). *Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government*. *European political science review*, 1(1), pp.3–32.

Osborne, S.P., 2006. *The New Public Governance?* *Public Management Review*, vol, 8. 377–387

Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. (2017) *Public Management Reform : A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*, Oxford University Press, 2017. Proquest Ebook Central,

Premfors, R. Sunström, G. (2007). *Regeringskansliet 1. uppl.*, Malmö: Liber.

Rolén, T (2013) *En utvärdering av riksdagens parlamentariska ledningsorganisation och riksdagens förvaltningsorganisation*. Stockholm: Riksdagstryckeriet.

Rövik, K-A (2007) *Managementsamhället, trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber AB

Tolbert, P.S & Zucker, L.G. (1983) *Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil Service Reform. 1880-1935*. Administrative Science Quarterly. 28/1 22-39

Svensk författningssamling

Lag (2011:745) *med instruktion för Riksdagsförvaltningen*. Justitiedepartementet L6

Riksdagsordning (2014:801) Justitiedepartementet L6

Lag (2016:1091) *om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter*. Finansdepartementet BA TOT

Myndighetsförordning (2007:515) Finansdepartementet SFÖ

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Dokument från riksdagen

Riksdagsförvaltningen 2016. Särskilt beslut. Värdegrund för riksdagsförvaltningen. Dnr 2108-2015/16

Riksdagsförvaltningen 2019a. Särskilt beslut. Värdegrund för riksdagsförvaltningen Dnr 2164-2018/19

Riksdagsförvaltningen, 2015. Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2015–2018 (rev. 2016) Dnr 1574–2014/15 Stockholm: Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen, 2019b. Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022 Dnr 1810–2018/19 Stockholm: Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen 2018a. Anslagsdirektiv för budgetåret 2018 avseende Riksdagsförvaltningen. Dnr. 418–2017/18

Riksdagsförvaltningen 2018b. Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2018. Dnr 387 – 2017/18

Riksdagsförvaltningen 2019c. Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2019. Dnr 921 – 2018/19

Riksdagsförvaltningen 2020. Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2020. Dnr 646 – 2019/20

10.1 Bilagor

Intervjuguide

Är det okej att jag spelar in intervjun för transkribering? Ljudinspelning och transkribering raderas när uppsatsens är betygsatt och avslutad.

Kan du **beskriva hur** Riksdagsförvaltningen fungerar **som organisation** och **hur** det är att arbeta i myndigheten?

Berätta om din roll i Riksdagsförvaltningen?⁴

- Hur länge har du varit chef?
- Har du varit chef inom en annan myndighet?
- Har du arbetat inom en annan del av den offentliga sektorn? Vilken position?

Har du tidigare arbetat inom den privata sektorn?⁵

- Hur ser du på din roll som chef?

Hur fungerar din enhet/avdelning?⁶

Hur används mål (målstyrning -resultatstyrning) för Riksdagsförvaltningens interna uppföljningsarbete?

- Upplever du att resultatuppföljningen speglar verksamheten?
- Används det i effektiviseringssyften?
- Hur är Riksdagsförvaltningen en resultatstyrd myndighet?

Har det skett reformer eller omfattande strukturella förändringar i organisationen? Hur gick den i så fall till?

- Har man använt organisationsmodeller med strategi- och visionsarbete?

⁴ Endast för att kunna avgöra att det finns en bredd i materialet inte för att identifiera individer.

⁵ Endast om det finns anledning att fråga.

⁶ Frågan syftar till att bidra till beskrivningen av Riksdagsförvaltningens formella och informella struktur.

Hur speglar sig Riksdagsförvaltningens kärnuppdrag sig i organisationen/styrningen?

Hur skulle du beskriva Riksdagsförvaltningens interna struktur/ kultur?

- Vad är det som utmärker Riksdagsförvaltningen?
- Vilka krav ställs på Riksdagsförvaltningen som organisation?

Hur skulle du beskriva Riksdagsförvaltningens profilering/identitet?

- Vilka värden kommunicerar Riksdagsförvaltningen utåt?
- Skulle du säga att Riksdagsförvaltningens uppdrag är välkänt?

Vilka Värdeord/principer är viktigast i Riksdagsförvaltningen?

- Har det tillkommit nya värden för verksamheten?
- Är värdena generell eller skiljer det sig mellan enheter, avdelningar, ledning och operativ verksamhet?

Vilka värden/principer anser du är viktigast när man arbetar i en offentlig förvaltning?

För att avsluta; är det något som du känner att du vill tillägga?

- Vill du att jag skickar transkriberingen och utkast för kontrolläsning?