

**Rapport från masterkonferensen:**

**Skilda världar eller  
nyttiga perspektiv**





# Manifestation för masterutbildningarna

Med konferensen "Skilda världar eller nyttiga perspektiv" ville vi genomföra en manifestation för Utvecklingsrådets masterutbildningar och ge några smakprov från utbildningarna. Det är viktigt att öka beredskapen på de statliga arbetsplatserna att ta tillvara den kvalificerade kunskap som deltagarna i masterutbildningarna förvärvar.

Utvecklingsrådet tog över ansvaret för masterutbildningarna, när regeringen vid mitten av nittiotalet drog tillbaka sitt engagemang. Det var nödvändigt med en tillfällig lösning för att utbildningarna skulle kunna fortsätta. Nu har nya möjligheter uppstått i och med att Statens Kvalitets- och Kompetensråd bildats. Men än så länge har parterna tillsammans ansvar för denna verksamhet och den kan vi vara stolta över. Staten behöver den kärna av kompetenta statstjänstemän som utbildningarna syftar till.

**Birgitta Isaksson Pérez**

Ordförande i Utvecklingsrådet

Generaldirektör för Arbetsgivarverket

**Utvecklings  
rådet**  
för den statliga sektorn

**Utvecklingsrådet för den statliga sektorn**

Box 16 403  
103 27 Stockholm

Tel: 08-402 28 30

Ordförande och projektledare för  
masterutbildningarna:

Per Stengård

Tel: 08-402 28 32, 08-700 13 97

E-post: [per.stengard@utvecklingsradet.se](mailto:per.stengard@utvecklingsradet.se)  
[pes@arbetsgivarverket.se](mailto:pes@arbetsgivarverket.se)

Foto: Stig Almqvist

Produktion: Svensk Information

# ”Arbetsgivarnas stöd avgörande för studieframgång”

Marianne Paalovara, Vägverket, Luleå, deltog 1997-99 i masterkursen ”Internationalisering och strategisk omvandling”. Här är några personliga reflektioner kring utbildningen.

När man genomgår – eller kanske ännu hellre innan man påbörjar – en liknande utbildning, är det ytterst viktigt att man klargör på vems initiativ man studerar. Jag hade ett förmånligt utgångsläge eftersom jag studerade på arbetsgivarens initiativ. Visst kan det kännas bra under tiden att veta att min arbetsgivare vill något med mig, men än viktigare är den egna viljan att göra något för sig själv. Allt annat kan ju faktiskt förändras under resans gång. Men kunskapen äger man trots allt till 100 procent själv.

Att fullfölja ett masterprogram parallellt med ett heltidsarbete kräver vilja, disciplin och massor av energi. Hur får man då tiden att räcka till? Med facit i hand konstaterar jag att man tar från den som lättast lämnar ifrån sig. Man tar därför inte gärna från arbetsgivaren

som initierat och varit med och bekostat utbildningen. Givetvis tar man inte från kursledningen. Alltså stjäls man från familjens gemensamma tid för sociala aktiviteter.

En av mina kurskamrater inledde sin uppsats så här:

”Tack till min familj som stått ut med att jag under i stort sett all fritid runt jul och nyår samt hela januari har suttit vid datorn, svarat enstavigt på tilltal, strött böcker och artiklar runt hela huset samt låtit tomtar och annat julpynt hänga framme ända till februari”.

Jag vill med detta definitivt inte avskräcka någon som erbjuds denna möjlighet till studier. Men man kan inte nog betona vikten av att arbetsgivaren visar ett aktivt intresse, bryr sig om hur det går, läser producerat material, kommenterar samt tar tillvara och nyttjar den nya kunskapen och kompetensen.

I min organisation gav generaldirektören mig en ”öppen-dörr” känsla trots det långa avståndet mellan Luleå och Borlänge. Jag fick feedback på producerat material, möjlighet att fråga och tillgång till en mentor under studietiden.

Vad händer nu – efter avslutade studier? Vi kursdeltagare kan bidra till mångfalden i våra respektive organisationer. Genom studierna har vi etablerat värdefulla och användbara kontaktnät mellan ett stort antal myndigheter vilket förmedlat en otrolig kunskap om respektive myndighets organisation, verksamhet, målformuleringar och framtidsvisioner.

Många av oss går i tron att det arbete vi utfört ska tas tillvara och komma till nytta. Att det både är intressant och viktigt för våra kollegor, för utredare och för beslutsfattare i den egna organisationen och i vissa fall även i betydligt vidare kretsar. Jag hoppas innerligt att det är så.



Marianne Paalovara, fd masterstudent:  
”Genom studierna har vi etablerat värdefulla och användbara kontaktnät mellan ett stort antal myndigheter.”

# Statsförvaltningens förändring grunden för masterutbildningen

Inför upphandlingen av masterutbildningarna samlade Utvecklingsrådet en expertgrupp med kvalificerade forskare och praktiker. Diskussionerna i gruppen ledde fram till att utbildningarna skulle belysa tre viktiga förändringskrafter som påverkar statsförvaltningen – internationaliseringen, ekonomiseringen och omvandlingen av förvaltningen.



Per Stengård, Utvecklingsrådet:  
"Medvetna myndigheter har stora möjligheter att påverka."

Internationaliseringen påverkar statsförvaltningen på flera olika plan:

- näringslivets internationalisering påverkar penningflöden, varuflöden och annan rörlighet, men även de värden som råder i samhället och på arbetsmarknaden
- politikens internationalisering får följder för förvaltningen i form av nya regler och nya internationella spelplaner
- internationaliseringen sker också regionalt i Barentsregionen, runt Östersjön och vid Öresund.

Med ekonomiseringen av förvaltningen avses främst införandet och följderna av mål- och resultatstyrning, strikta ramanslag och ett offentligt utgiftstak. Att

fokusera på ekonomin har varit nödvändigt och syftar till en bättre hushållning med insatta resurser. Ekonomiseringen är dock inte problemfri, ibland kan den slå över i ren ekonomism – ekonomi för dess egen skull – på bekostnad av demokrativärden och rättssäkerhet i förvaltningen.

Med omvandlingen av förvaltningen avses förvaltningens strukturella förändringar i stort och smått. När politikerna väl beslutat om en viss förändring är det i regel för sent för en myndighet att göra något åt detta. I kraft av sin kunskap om verksamheten och dess samhällseffekter har den strategiskt medvetna myndigheten dock stora möjligheter att påverka den process som alltid föregår politiska beslut.

Våren 1996 erbjöds alla svenska universitet och högskolor att offerera utbildningar till masterprogrammet. Efter en kvalificerad urvalsprocess återstod tre masterutbildningar som var och en belyser de tre förändringskrafterna på olika sätt. Pedagogiken, den vetenskapliga inriktningen och det praktiska genomförandet skiljer sig åt men ramen är gemensam.

Två av utbildningarna har nu genomförts varsin gång. Kursen "Internationalisering och strategisk omvandling" avslutades i våras och kursen "Politik och organisation i förändring" avslutades i september 1999. I slutet av mars 1999 startade kursen "Lärande, identitet och förändring".

Drygt 50 kursdeltagare har nu återgått till arbetet med full kraft och därmed mött återvändandets problem och glädjeämnen. Sedan i våras satsar samtidigt drygt 30 kursdeltagare all extra energi på att lära för framtiden och möter nu inte bara kunskapens fröjd utan även studerandets olika problem.



# Okontroversiell utveckling från förvaltning till organisation

Under 80- och 90-talet har det gått en väckelserörelse genom den offentliga sektorn i den industrialiserade världen. Det är en stor rörelse och slagorden är påfallande lika. Det handlar om avreglering, management, resultatniriktning, renodling av uppdrag, mål- och resultatstyrning, beställar- och utförarmodeller som i Storbritannien har gått under benämningen "New public management".

Intresset för denna reformrörelse har varit påfallande stort, oavsett politisk färg. Men varför har dessa radikala förändringar mött så ringa motstånd? Varför har det inte funnits något tydligt alternativ? I början kunde det kanske hänföras till Thatcher eller till liberala idéer men det tycks inte vara förklaringen. Varför

har företag och marknaden kommit att uppfattas som idealet?

– Jag menar att det egentligen är ett uttryck för spridningen av begreppet organisation, säger Nils Brunsson, professor i företagsekonomi vid Score, Handelshögskolan i Stockholm. Man gör organisationer av enheter i den offentliga sektorn.

Vad är en organisation? Det är ingen som sett en organisation. Men det finns en föreställning om vad en organisation är. För att anses vara en organisation ska man uppvisa identitet. Identiteter har att göra med gränser, autonomi och speciella egenskaper.

Organisationer har tydliga gränser utåt och man skiljer på vad som händer innanför och utanför organisationen och värderar dessa saker olika. Kunder hanteras t ex annorlunda än organisationsmedlemmar. I samband med de senaste decenniernas reformer har tydliga gränser skapats kring enskilda enheter – skolor, sjukhus, ämbetsverk och kommunala förvaltningar.

Mål och resultat bidrar till en tydlig gränssättning – vad tillhör enheten och vad tillhör någon annan?

– Offentliga enheter talade tidigare om elever, patienter och klienter. Idag har de istället definierat sina omgivningar i termer av kunder och konkurrenter som ligger utanför gränserna.

Organisationer har också en hög grad av självständighet. De kontrollerar sina resurser och i viss utsträckning även gränserna, exempelvis vilka som får bli medlemmar. Typiskt för offentliga enheter har varit strävan att öka den lokala självständigheten. Centralt bestämda detaljregler har tagits bort och fler beslut har lämnats till lägre enheter.

Personal anställs i den lokala enheten snarare än i



**Nils Brunsson**, Handelshögskolan, Stockholm:  
"Varför ifrågasätts inte den offentliga sektorns radikala omvandling?"

staten eller kommunen som helhet. Arbetsfördelningen mellan grupper av arbetstagare bestäms lokalt. Den lokala ledningen bestämmer också hur anslagen ska fördelas mellan t ex lokaler, personal och material.

I vissa fall utsträcks självständigheten till att skaffa egna intäkter och i än högre grad när de bolagiseras eller privatiseras.

– Med ägandet följer att det blir helt legitimt att överleva och att växa. Ett extremt fall är när UD sponsrar Operan – något som hade varit helt otänkbart för 20 år sedan.

Identitet innefattar också idén att man är speciell – en organisation har speciella egenskaper – speciell kompetens, ett speciellt sätt att fungera, företräder speciella idéer eller en speciell organisationskultur.

Att skapa en identitet som organisation kan också innebära att man börjar presentera enheter som tillhör just kategorin organisation snarare än andra kategorier som skolor, sjukhus, tvättinrättningar eller ämbetsverk.

– Det innebär inte bara att organisationen skaffar sig en logotype och presentartiklar. De betonar det speciella och marknadsför sig aktivt med profiler och mål för att locka fler kunder. De jämför sig gärna med andra "organisationer" och nya ledare till sjukhus och skolor rekryteras då gärna från andra "organisationer" i stället för från andra sjukhus eller skolor.

För att vara organisation ska den ha en lokal hierarki. Genom hierarkin omsätts organisationens speciella identitet i handling. Ledningen ansvarar för att organisationen uppfyller sina mål och uppgifter. Då behöver den kunna välja mellan flera handlingsalternativ. Det är denna makt och valfrihet – något som varit vanligt i reformer i offentlig sektor – som gör att ledningen kan ansvara för organisationens verksamhet och resultat.

– Chefer i stat och kommun beskriver sig som ledare och inte som offentliga tjänstemän. I Storbritannien kallas de "managers". Där är slagordet: "Let managers manage". Genom att de får ansvaret för hur det går, förstärks den inre sammanhållningen. Man skapar lag och team av medlemmar från flera yrkeskategorier för den egna enhetens bästa samtidigt som man försvagar samhällningen inom etablerade professioner.

Ytterligare ett kännetecken för en organisation är rationalitet. Organisationen förutsätts ha mål och organisationsledningen styr medlemmarna och deras aktiviteter utifrån dessa mål. I många länder har man infört olika former av mål- eller resultatstyrning. Organisationens egna mål ersätter regelstyrning utifrån.

Rationalitet underlättas kraftigt om man har få mål i

stället för många. Med många mål är det betydligt svårare att fastställa vad som är det bästa handlingsalternativet. Därför uppkommer krav på renodling av verksamheten med färre mål.

Ett återkommande klagomål i senare års utvärderingar och revisioner av offentliga enheter har varit att de har alltför många och delvis med varandra motstridande mål och uppgifter. Ämbetsverk och kommunala organ delas in i mindre enheter där varje enhet har en klar uppgift samtidigt som kommunala förvaltningar uppdelas i beställar- och utförarenheter.

Med en utbyggd ekonomistyrning och återkommande utvärderingar redovisas och kontrolleras resultat av offentlig verksamhet i förhållande till uppsatta mål och policies. Ibland skrivs t o m formella kontrakt där den lokala ledningen åtar sig att uppfylla vissa mål.

Man har skapat organisationer där det tidigare inte fanns några. Tidigare fanns idéer om förvaltning. En förvaltning saknar mycket av egen identitet, hierarki och rationalitet. Förvaltningen hade oklarare gränser och samma regler skulle gälla alla förvaltningar.

”Vi som gick utbildningen tyckte alla att den var nyttig. Problemet var att utbildningen var så generell att arbetsgivarna hade svårt att placera den i något fack. Den hade främst en kulturförändrande roll. Arbetsgivarna hade kanske hellre sett att vi hade gått en kurs i C++ programmering eller webbt teknik.”

Eddie Bergström, Lantmäteriverket

– Reformerna har sökt att omvandla förvaltningarna till riktiga organisationer. Det betyder att staten omvandlas till ett slags nätverk av separata organisationer. Staten övergår från att vara organisation till att bli en massa organisationer. Dessa utmärks av bland annat konkurrens och köp och sälj. Men är det egentligen självklart att den offentliga sektorn ska ombildas till en massa organisationer?

– Förändringen har gått så snabbt och lätt därför att alla känner igen egenskaperna hos en organisation. Den är också logisk. Har man det ena måste man ha det andra. Har man autonomi måste man ha en ledning. Har man gränser kan man sätta mål. Ingen vet vart det bär. För många känns det självklart rätt. Det verkar inte möjligt att stoppa. Men är det verkligen rätt?

# Viktigt med stöd från arbetsplatsen

Den typiska masterstudenten återvänder till sin statliga arbetsplats utrustad med en ökad självkänsla, ivrig att utnyttja nyvunna kunskaper för att göra ett bättre jobb. Men den verklighet han och hon möter är alltför ofta oförstående chefer och arbetskamrater utan insikt i studieinnehållet.



Åke Jerkedal, utvärderare:

"Kursdeltagarna har knappast kunnat undgå att lära sig mycket."

Det är den bild som framträder i Åke Jerkedals två utvärderingar i anslutning till utbildningarna 1991-94 och den uppföljande nyttoutvärderingen 1998.

– Då, i början av 90-talet, var det många som sade att det var för tidigt att uttala sig om effekterna. Det är sällan man som utvärderare får tillfälle att komma tillbaka senare.

Åke Jerkedal konstaterar att huvudlärarna för kurserna var bland de främsta inom sina respektive discipliner samtidigt som kursdeltagarna varit högt kvalificerade, erfarna och motiverade.

– I ett sådant möte är det självklart att man lär sig mycket. Det är något av en ideal utbildningssituation.

Problemet har i stället funnits i samspelet mellan studier, arbete och fritid. Bland förutsättningarna för kurserna var att deltagaren skulle få ägna 60 arbetsdagar för litteraturstudier. Genomsnittet låg kring 16 dagar. Tiden togs alltså från fritiden. Det var sällan cheferna som tvingade kursdeltagarna att arbeta – det var kursdeltagarna själva.

– Deltagarnas ambitioner att samtidigt klara jobbet och svårigheter att delegera vissa arbetsuppgifter har



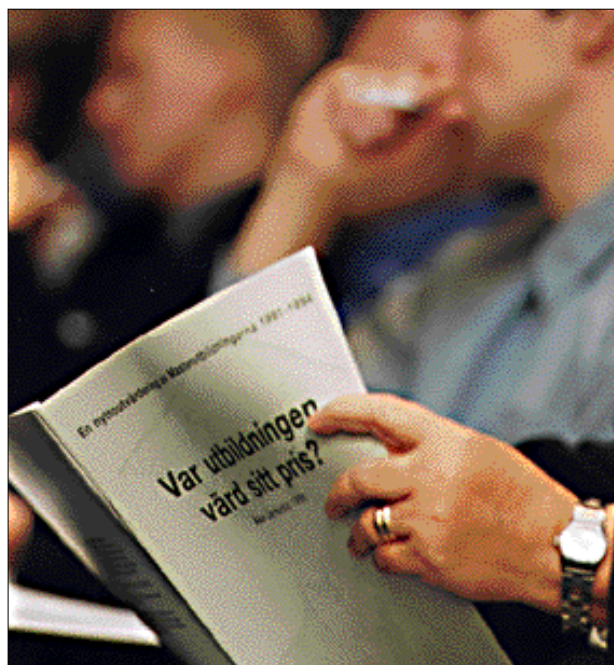
varit de dominerande förklaringarna. När jag frågade om vilket stöd deltagare fick av chefer, arbetskamrater och familj så visade det sig att familjen gav det i särklass största stödet trots att samvaron blivit såpass begränsad.

Kursdeltagarna har knappast kunnat undgå att lära sig mycket. Väl tillbaka i arbetet hände för många inget påtagligt trots att masterstudenterna hade såväl förmåga som vilja att utnyttja sina kunskaper. Få tyckte att de fått större uppskattning från chefer eller arbetskamrater.

– Vi har två grupper av kursdeltagare som reagerat på olikartat sätt. Den ena gruppen har resonerat att här gäller det att ta för sig medan den andra, mer tysta och stillsamma, har blivit mer och mer besvikna över att ledningen inte tagit tillvara kunskapen. Här finns en viss könsskillnad: kvinnor är mer tysta.

Att de tidigare masterstudenternas kunskaper inte oftare resulterat i mer kvalificerade arbetsuppgifter är knappast förvånande eftersom kännedomen i myndigheterna om kursinnehållet var mycket begränsad, enligt Åke Jerkedal.

– Detta är inte unikt för statliga myndigheter i Sverige. Jag är allmänt kritisk mot organisationers förmåga och vilja att utnyttja kunskaper. Men om man inte



känner till kunskaperna är det naturligtvis inte heller lätt att utnyttja dem. I synnerhet om kursdeltagaren sitter stilla och väntar på att bli uppbjuden till dans.

## Ny masterkurs ger ökad återkoppling till arbetsplatsen



Gunnar Andersson

Med ledning av tidigare erfarenheter satsar lärarna för den nystartade masterkursen, "Lärandet, identitet och förändring", på att finna bättre former för samspelet arbetefritid-studier samt för återkoppling till arbetsplatsen.

– Vi ska försöka skapa mer tid genom att utnyttja internet, berättar docent Gunnar Andersson, sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Ju längre kursen fortskrider, desto mer kommer vi att använda nätet för att läsa texter samt för att kursdeltagarna ska bli sedda och hörda.

– En bit in på kursen kommer vi att ta en diskussion

om studievillkoren. Kursdeltagarna ska på bästa sätt kunna kombinera karriär, familj och arbete. Det är hemskt om det blir barnen som måste bjuda till för att få tiden att räcka.

Kursledningen vill etablera en särskild hemsida för att chefer och arbetskamrater ska få insikt i studierna.

– De ska inte senare kunna komma och säga att de inte har en aning om vad kursdeltagaren ägnat sig åt. I bästa fall kommer vi att kunna bygga broar.

Sedan i mars deltar 31 statsanställda från 16 olika arbetsplatser i kursen.

– Jag hoppas att blandningen av kön, ålder, befattning och arbetserfarenhet ska komma till nytta under de kommande två åren.

# EU – ett nytt politiskt fenomen

Det är svårt att få grepp om fenomenet EU. Vilken typ av politiskt system representerar EU? Vad för slags politisk varelse har vi att göra med? Antingen ser vi EU som en ny annorlunda mellanstatlig organisation eller som en ny stat i vardande. Det finns drag av båda, konstaterar professor Christer Jönsson, statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Den kan ses som ett försök att tillhandahålla en politisk form för en globaliserad värld.



**Christer Jönsson**, statsvetenskapliga institutionen, Lund:  
"Förhandlingar i nätverk kännetecknar EU."

Från internationella organisationer som FN känner vi igen samarbetet mellan suveräna stater. För beslut som alla stater ska respektera krävs enhällighet. Men det finns också olikheter. Det förekommer majoritetsbeslut i ministerrådet men framför allt har kommissionen vidare befogenheter. Den har initiativrätt och övervakar tillämpningen av den gemensamma lagstiftningen. Dess arbete präglas av "transnationell promiskuitet" i så måtto att kommissionen samarbetar med andra aktörer än staternas regeringar – företag, lobbyister och enskilda experter.

Men nog måste EU vara en ny typ av stat, hävdar andra. Ska då EU i stället betraktas som en federation av amerikanskt eller tyskt snitt? Eller är EU åtminstone på väg att bli en federation? Federalistiska idéer har legat till grund för hela det europeiska integrationsprojektet. Men den skiljer sig på en avgörande punkt från en federation genom att det inte finns någon uttrycklig fördelning mellan Brysselnivå och nationell nivå.

Svårigheterna att ge en enkel, entydig karakteristik av EU som politiskt fenomen hänger samman med dess dynamik och komplexitet. EU är en institution som är stadd i ständig förändring och utveckling. Under hela sin fyrtioåriga existens har EU övervägt och genomfört nya projekt.

EU sträcker sig över ett stort antal nivåer: lokala, regionala, statliga, mellanstatliga och överstatliga. Statsvetaren blir som biologen. Han tittar på humlan men kan inte förklara varför den kan flyga.

För att fånga in denna dynamik och komplexitet måste man gå till begreppet "governance", en svåröversättlig engelsk term. Governance används som ett samlingsbegrepp för aktiviteter på alla nivåer som syftar till kontroll och styrning. Det handlar om att samordna en mångfald aktörer i ett komplext mönster av ömsesidiga beroenden. Governance frammanar en idealbild av politiska aktörer som trädgårdsmästare snarare än sociala ingenjörer. Politik handlar i detta perspektiv om att odla kontakter över nationella och organisatoriska gränser snarare än att utforma ett reformbygge efter fasta ritningar.

När begreppet "governance" används om den politiska processen i EU förses det ofta med prefix av typen "multi-level". Ett centralt inslag är förhandlingar som

informell beslutsprocess och nätverk som informell organisationsform. "Förhandlingar i nätverk" är i ett nötskal innebörden av "multi-level governance".

Det är en alldeles speciell form av förhandlingar. Vi är vana vid att delegater från land x och land y möts och sitter från dag ett tills de kommer fram till ett meningsfullt avslut. Men inom EU kommer och går olika parter och ingen deltar från dag ett till slutet. Här är det kommissionen som står för kontinuiteten. En annan skillnad är att förhandlingarna är kontinuerliga. Vanligtvis finns en deadline och ju längre förhandlingarna lider desto mer angeläget blir det att finna en lösning. Men i detta fall tar förhandlingarna aldrig slut och då lönar det sig inte att söka kortsiktiga vinster. Förhandlingarna ingår i den institutionella ramen. Det finns också ett incitament för minoriteten att fortsätta förhandla eftersom det finns en oskriven regel att alla deltagare ska få lite tillbaka.



Dessa samtal förs ofta informellt. Vi svenskar har en förmåga att stirra oss blinda på organisationsskisser med boxar och pilar medan alla andra betonar det informella. "Om man skulle hålla sig till de formella procedurerna, skulle det ta tio år varje gång", som en hög tjänsteman i Bryssel uttryckt det. En annan person konstaterade att EU drivs som ett litet lokalt teatersällskap, där det är relationerna mellan människor på olika nivåer som får den att fungera.

Därför blir det viktigare att rikta uppmärksamheten

"Nu går jag själv utbildningen och tidigare har jag bidragit till att andra medarbetare gått kurser. Kurserna har ett stort värde men det känns som att medarbetare slumpmässigt får möjlighet till utbildningen. Arbetsgivarna borde använda masterutbildningen mer strategiskt än de hittills gjort. Själv tycker jag givetvis att kunskapen är oerhört värdefull."

Arja Aschan, Regeringskansliet

mot relationen mellan personer och organisationer – en nätverksanalys. Nätverk är något helt annat än staten med ett sammanhållet territorium. Avstånden spelar en begränsad roll i nätverkssammanhang.

EU är en utmärkt grogrund för nätverk. Romfördraget skapade medvetet ett utrymme för kontakter och gemensamma intressen över statsgränserna, speciellt på det ekonomiska området. Därmed lades grunden för ett styrelseskick, där intresseorganisationer, företag, regioner och forskningsinstitutioner inte bara är föremål för politisk styrning utan har möjlighet att aktivt delta i den politiska beslutsprocessen. Kommissionen utpekades inte sällan som "spindeln" i nätverksbyggandet.

Varför fungerar då EU? Det kan förklaras med ett kreativt användande av informella metoder för att kringgå den formella strukturen. Deltagande i nätverken bygger främst på expertis eller "know-how" men minst lika mycket på "know-who" – kännedomen om vem som har expertis och kan få saker och ting gjorda i olika organisationer.

Kommissionen kan betraktas som en slags regissör. Den kontrollerar tidtabellen, avgör vilka intressen som ska representeras och kan styra koalitionsbildningen mellan olika aktörer. Därför tenderar nätverk att byggas upp kring kommissionen, vars representanter också deltar i förhandlingsprocessernas alla faser. Kommissionen är också känd för att ofta arbeta efter en nätverksstrategi, d v s att aktivt uppmuntra informella kontakter inom olika sektorer samt stödja och bygga koalitioner med organisationer av olika slag. Dessa organisationer kan bli instrument för "omvänd lobbyning". De ger stöd åt kommissionens politik genom att påverka regeringar, branschorganisationer och andra aktörer på nationell nivå.



► Även om det är vanligt att framhäva kommissionens centrala roll i EU, ska man inte glömma bort Europaparlamentet i ett nätverksperspektiv. För många icke-statliga organisationer utgör parlamentet den kanske mest tillgängliga motparten åtminstone i mindre tunga sakfrågor. Nätverksprocessen reser dock stora demokratiproblem.

- **Ansvar och ansvarsutkrävande försvåras**

Medborgarnas möjlighet att ställa valda politiker till svars för genomförda åtgärder under mandatperioden är ryggraden i den representativa demokratin. Vid varje val hålls de styrande ansvariga inför medborgarna, som för att kunna göra övervägda val dels behöver insyn i den politiska processen, dels förmåga att identifiera vem som är ansvarig för olika beslut. Insyn och ansvar försvåras när politiken formas genom förhandlingar i nätverk.

- **Demos – gränser flyttas**

Nationalismen lade en fast grund för modern demokrati genom att jämställa "demos" med nationen, vars gränser skulle sammanfalla med statens. "Demos" fick därmed en tydlig territoriell bestämning. I en framtid präglad av förhandlingar och maktindelning mellan territoriella stater och icketerritoriella aktörer, börjar denna till synes fasta grund att rämna.

Har olika nationella kulturer olika förutsättningar för att smälta in i nätverkskulturen? Det brukar sägas att vi nordbor är mest intresserade av sakfrågor. Inte bara för sydeuropeiska politiker utan även exempelvis för irländare intar däremot nätverksbyggande en betydligt centralare plats i politisk verksamhet.

Hur klarar svenska representanter EU-förhandlingar? Nidbilden är den typiska svenska tjänstemannen som flyger till Bryssel med första morgonflyget för att hinna precis i tid till den utsatta mötestiden. I samband med mötet talar han eller hon med den danske och den brittiske delegaten. Inga försök görs att skapa informell kontakt med tjänstemän från kommissionen. Efter det officiella mötet skyndar sig tjänstemannen till kvällsflyget till Stockholm för att kunna vara vid sitt skrivbord nästa morgon. Att övriga parter i förhandlingarna träffas för informella överläggningar över en drink och middag under kvällen och då kanske löser flera problem och knutar kan bli en obehaglig överraskning för den icke närvarande svensken.



Håkan Magnusson och Annica Kronsell,  
statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet:  
"Vill myndigheterna uppmuntra förmågan att ifrågasätta  
bland sina statsanställda?"

## Bort från verkets verklighet

Masterkurserna ska ge praktisk användbarhet och analysförmåga, förklarar kursledningen för "Internationalisering och strategisk omvandling"

– "Empower, enlight och engage" kan sammanfatta avsikten med kursen, säger Håkan Magnusson och Annica Kronsell, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Måste kurserna verkligen vara så långa som två år?

– Det är inte så att kurserna på ett enkelt sätt kan sägas vara direkt praktiska. Men man tillägnar sig nya förhållnings- och tänkesätt. I Lund lyfts man bort från verkets vardag och blir lite förvandlad i sitt sätt att förhålla sig. Man bibringas en egen förmåga till ett kritiskt förhållningssätt.

Vill myndigheterna uppmuntra förmågan att ifrågasätta bland sina statsanställda, frågar Håkan Magnusson och Annica Kronsell och får omedelbart svar från Utvecklingsrådets ordförande, generaldirektör Birgitta Isaksson Pérez:

– För mig är det kritiska tänkandet den akademiska grundtesen. De senaste åren har ca 75 procent av de nyanställda inom staten haft akademisk utbildning. Det tolkar jag som att statliga arbetsgivare vill ha anställda som kan tänka kritiskt. Samtidigt vill jag poängtera att även andra än de som har akademisk utbildning besitter förmågan att tänka kritiskt.

# Vad är en lojal kund?

Det är något skumt med kundbegreppet, särskilt inom den offentliga sektorn.

– Kunduppfattningen bygger på att denne röstar med fötterna så fort han eller hon är missnöjd, konstaterar socialpsykologen Anders Persson, sociologiska institutionen vid Lunds universitet.



**Anders Persson,**

Sociologiska institutionen, Lunds universitet:

”Relationsmarknadsföringens mål är att skapa trogna och lönsamma kunder. Samtidigt innebär detta att man tar loven av förändringsbenägenheten.”

– Kunduppfattningen bygger på att denne röstar med fötterna så fort han eller hon är missnöjd, konstaterar socialpsykologen Anders Persson, sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Kunden framställs som en

illojal och trolös gestalt, alltid flyktig och rörlig.

Enligt denna föreställning framställs kunden som förändringspådrivande, en blåslampa. För att behålla kunden är organisationen eller företaget ständigt berett till förändringar.

På 1600-talet betydde ordet kund fänge. Senare definieras kund som vän, bekant och känd. Det engelska customer kommer från custom, alltså vana eller sedvänja. Detta är en total motsägelse med kunddefinitionen i dag.

– Relationsmarknadsföringens mål är att skapa trogna och lönsamma kunder. Samtidigt innebär detta att man tar loven av förändringsbenägenheten. Man skaffar sig denna trogna kund genom att anpassa sig till vad kunden vill. Men vad händer sedan? Hur drivs förändringen på? Det finns alltså något skumt i kundtänkandet, en hund begraven. Vad är kunden när denne blivit lojal?

Inom den offentliga sektorn blir motsägelsen ännu mer uttalad.

– I offentlig verksamhet har klienten de facto små möjligheter att agera flyktigt. Hur blir då den tänkta kundrelationen?

Under första hälften av 90-talet har universiteten försökt bli kundorienterade, enligt Anders Persson. ”Studenten i centrum” har det hetat. Med kundbegreppet följer att en missnöjd studentkund utan vidare ska välja en alternativ utbildning eller institution snarare än att försöka påverka utbildningen i en önskad riktning.

– Man tror att det är något positivt att framhålla att individen betyder något. Men jag förstår inte varför man då måste gå omvägen via kundtänkandet.



# Att utnyttja forskning ingen självklarhet

Det har alltid hävdats att praktikerna är dåliga på att utnyttja forskningen.

– Numera ställer jag frågan om forskningen verkligen kan användas? Svaret är ibland, ibland inte – det är inte självklart, säger Thomas Tydén, docent i pedagogik vid Uppsala universitet och verksam vid Dalarnas forskningsråd.

Thomas Tydén, som under cirka 15 år har studerat samspelet mellan forskning och praktik, har anlåtits för att utvärdera de tre masterutbildningarna i Utvecklingsrådets regi. Som ett led i utvärderingen har han bitt ett tiotal statliga chefer medverka i en seminariegrupp för att vid återkommande tillfällen diskutera hur kunskapen tas omhand och hur den kan utvecklas.

– Det ska ge input inför kommande kurser. Det finns inga självklara svar. Det blir ett härligt möte och en spännande utvärdering.

Ny kunskap kan genereras i mötet mellan kunskap 1 och 2. Vad är då kriteriet för denna goda mötesplats? Hur söker människor information och kunskap? Det enda generella som kan sägas är att det sker på olika sätt.

Några förutsättningar för mötet kan emellertid identifieras, enligt Thomas Tydén. En sådan är att ha respekt för den egna kunskapen – den här kunskapen besitter jag, annat inte. Oftast är vi dåliga på det ena eller det andra.

Under de år som Thomas Tydén sysslat med frågan om hur forskningsinformationen ska utformas har svaret från praktikerna alltid varit detsamma: Vi behöver mer information.

– Detta är inte sant. Det man minst av allt behöver är ännu mer information. Men måhända effektivare sökvägar.

Vad händer med forskningsinformationen på arbetsplatserna? Tidigare trodde man att den inte togs tillvara eftersom den var svärbegriplig. I det skedet uppstod en flora av populärvetenskapliga tidskrifter och kurser i hur forskare skulle skriva enklare, utan att forskningen nödvändigtvis fick större genomslag.



Thomas Tydén, Dalarnas forskningsråd:

”Det man minst av allt behöver är ännu mer information. Men måhända effektivare sökvägar.”

– Jag har studerat andra hinder. Företagen har ibland inte råd. Det finns också en rädsla för ny teknik och för att den egna maktpositionen ifrågasätts. Om man sitter nära toppen och plötsligt får höra att i år ska det vara platta organisationer är det inte så roligt. Kunskap om forskning är således inte alltid ett informationsproblem. Det gäller i stället att identifiera andra hinder och fokusera på dem.

Ett av dessa är vårt vetenskapligt bevisade dåliga självförtroende. Det är svårt att stå emot gruppträck. Här gäller det att stärka det kritiska tänkandet, alltså inte know-how utan know-why.

Kunskap kan vara direkt – att t ex veta att Karl XII dog 1718 eller indirekt – att inte känna till året men att kunna slå upp det. Den kan vara paradigmatisksk – för att

svara på frågan om BNP-utvecklingen måste man först vet vad BNP är. Slutligen finns den kanske allra viktigaste kunskapen – förtroendekunskap.

– Den mesta kunskapen hämtar vi från personer som vi har förtroende för. Insikten om denna kunskaps betydelse är eftersatt. I dag hämtar vi kunskap från nätet trots att vi inte har någon aning om vem som lämnar information.

Lärandet har också olika ursprung. Vi föds med genetisk kunskap, som barn utvidgar vi våra kunskaper genom experiment och i möten med andra människor stärker vi den kulturella kunskapen. Därtill finns den autonoma kunskapen, det vi lär oss genom att pröva och reflektera.

– Det senare är ett eftersatt område som bör studeras ytterligare. I en undersökning visade det sig att amerikanska kongressledamöter använder 17 minuter i

veckan för att reflektera. Men det räcker inte bara med tid. Vi blir inte visare bara för att vi blir äldre. Kanske begär vi samma dumhet gång på gång.

I stället bör vi fundera över sätt att organisera reflektionen på arbetsplatsen. Det viktigaste är att ha klart för sig om man vid det aktuella tillfället ska eller inte ska reflektera. Vad är syftet? Handlar det om en diskussion/dialog eller en reflektion? I en diskussion delar man upp frågan i olika delar som dissekteras för att sedan dödas en efter en.

– När man ska reflektera går man inte in i styrelserummet. Ett sådant rum är inpyrt av beslut. I styrelserummet lyssnar man bara i väntan på att få prata. En dialog handlar om att föra fram nya saker, inte tillkännage uppfattningar. Det gäller att pröva att mötas utan agenda. Att hitta nya spännande uppgifter i stället för att lösa problem.

## Ingen glasklar kunskap

Kursdeltagarna måste stå på sig gentemot arbetsgivaren under utbildningen för att finna en bättre kombination av studier, arbete och fritid. Det har framkommit att arbetsgivarna ofta inte vet vad kursen behandlar och hur omfattande arbete man måste lägga ner på studierna. Cherfer och kursdeltagare måste visa varandra mer respekt – det vinner alla på i slutändan, framhåller Hans Winberg, Handelshögskolan i Stockholm, som svarat för kursen "Politik och organisation i förändring".



Hans Winberg,  
Handelshögskolan, Stockholm

– De måste kunna hävda att de faktiskt är inne i en utbildningsfas som gagnar både individen och arbetsplatsen.

Ett problem är givetvis – som framkommit i Åke Jerkedals utvärderingar – att kännedomen på arbetsplatsen om kursinnehållet är lågt eller obefintligt.

– När kursdeltagaren kommer tillbaka och

chefen frågar vad hon eller han lärt sig är det svårt att berätta. Däremot vet kursdeltagaren att han eller hon lärt sig en hel del. Vi har en förvirring på hög nivå.

Det är alltså viktigt att klargöra vad en universitetsutbildning är, vilket inte alltid är så lätt.

Kärnan i akademien är det kritiska tänkandet.

– Men det är inte glasklart vad som händer. Utbildningen ger inte en slägga som gör att du måndag morgon kan bräcka dina medarbetare. Delvis handlade naturligtvis masterkursen om faktaupplösning, men framför allt har den givit perspektiv. Ur historik och tankar skapar man nyttiga perspektiv. Ingredienserna är mångvetenskap och ett kritiskt tänkande.

# Oslagbar kombination i förändringsarbetet

”Det finns inget så praktiskt som en god teori”, sade socialpsykologen Kurt Lewin en gång. Det är ledmotivet för hela idén med ett statligt masterprogram. En teori är ju mer än ett enkelt antagande. En god teori ger en förklaringsmodell som kan utmana redan etablerade sanningar och skapa sammanhang i komplexa processer – inte minst inom sociala system.

En god teori måste utgå ifrån en noggrann analys av hur saker och ting är. Duktiga praktiker med förstärkt teoretisk kompetens bör därför vara oslagbara i statligt förändringsarbete.

Offentliga organisationer är i regel mer komplexa än andra organisationstyper. Likheter finns förstås – i alla organisationer krävs goda relationer mellan medarbetare, likaså bra ledning. Hushållning, produktivitet och effektivitet är gemensamma honnörsord – skillnaderna ligger på ett annat plan.

Den komplexa staten kräver förmåga att hantera olika värden. För statlig verksamhet har det talats mycket om vikten av balans mellan demokrativärden och effektivitetsvärden. I demokrativärdena ingår att upprätthålla en hög rättssäkerhet, att klara av att möta kraven från den politiska styrningen, att förmå att värna om meddelarfrihet och offentlighet. I effektivitetsvärdena ingår att ge valuta för insatta skattemedel – att vara produktiv – och att göra rätt saker, i rätt miljö, i rätt tid, till lägsta möjliga kostnad. Det handlar också om att upptäcka förändringar i samhället och att ge rätt signaler till uppdragsgivarna så att de kan fatta vettiga beslut. Masterprogrammet syftar till att bidra till en uthållig och god förändringskompetens i den statliga förvaltningen.

Per Stengård, Projektledare och ordförande  
för Utvecklingsrådets masterutbildningar



Box 16403  
103 27 Stockholm  
Tel: 08-402 28 30  
e-mail: [info@utvecklingsradet.se](mailto:info@utvecklingsradet.se)