

# Komplex helhetsstyrning - att integrera allt med allt

Petra Svensson

Petra Svensson, fil. dr, lektor i statsvetenskap, Göteborgs universitet och  
Högskolan i Halmstad. E-post: [petra\\_m.svensson@hh.se](mailto:petra_m.svensson@hh.se)

Allt fler frågor benämns idag som komplexa och som en del av en större helhet. Inom Agenda 2030 illustreras detta av 17 målområden som är en del av hållbar utveckling. De komplexa helhetsfrågorna hanteras ofta genom att de förläggs på strategisk nivå i den offentliga organisationen, för att helhetsperspektivet ska uppnås. I denna artikel diskuteras några olika politiska och organisatoriska konsekvenser av denna styrning. Artikeln bygger på intervjuer och workshops med tvärsektoriellt arbetande aktörer i offentlig sektor.

An increasing number of issues are today referred to as complex and as part of a comprehensive unity. In Agenda 2030, this is illustrated by 17 goals, which are a part of sustainable development. The complex comprehensive issues are often dealt with by being placed on the strategic level in the public administration, in order to meet the comprehensive aspects. In this article, some organizational and political consequences of this governance approach are discussed. The article builds upon interviews and workshops with cross-sectoral workers in the public administration.

## **Inledning: Helhetsstyrning och komplexitet**

Agenda 2030 bygger på 17 olika mål som fångar upp den hållbara utvecklingens olika dimensioner. Dessa mål är odelbara, vilket innebär att de inte kan separeras från varandra; alla mål är lika viktiga. Dessa målområden ska genomföras och integreras i all verksamhet, och de anses utgöra komplexa utmaningar som kräver helhetslösningar (se t.ex. Regeringskansliet 2018). Denna text tar avstamp i Agenda 2030:s fokus på helhet och odelbarhet, och argumenterar för att detta angreppssätt skapar en motsägelsefull och emellanåt svårhanterlig situation när målen ska hanteras i den politisk-administrativa organisationen. Går det att styra och organisera den offentliga sektorn om alla mål ska prioriteras och integreras samtidigt?<sup>1</sup>

1. En brasklapp bör läggas in tidigt: den problematisering som denna text ger uttryck för ska förstås som en reflektion över effekter av organisering av arbetet med Agenda 2030, och av tvärsektoriellt helhetsarbete. Problematiseringen ska dock inte tolkas som en kritik mot Agenda 2030 som övergripande politisk målsättning.

Idén om att styra mot helhet, och att många problem är komplexa och måste hanteras av olika delar av organisationen är inte ny. Redan 1973 publicerades Rittel & Webbers klassiska artikel ”Dilemmas in a General Theory of Planning” där de lanserade begreppet *wicked issues* för att illustrera komplexa policyproblem som saknar både tydliga problemdefinitioner och lösningar. År 1997, 1999 och 2002 behandlade 6 Perri m.fl begreppet *holistic governance* i en serie texter, för att diskutera motreaktioner mot New Public Managements sektorisering. På senare år har begreppet *policyintegrering* kommit att få genomslag som metod för att skapa en större helhet i den offentliga styrningen (se Aukes, E. m.fl. 2017; Candel 2019; Candel & Biesbroek 2016; Cejudo & Michel 2017; Tosun & Lang 2017).

Grundtanken inom perspektivintegrering är ganska enkel, nämligen att alla delar är en del av en helhet, och att man inom de olika delarna och perspektiven inte ska tappa bort tanken på helheten även när man arbetar med sin specialisering. I korta drag kan detta angreppssätt sägas vara en reaktion på en allt högre grad av specialisering, sektorisering och effektivisering av den offentliga sektorn. Specialisering är förvisso en nödvändig del av organisering, eftersom det är en förutsättning för fördjupad kunskap på olika områden. Den kände statsvetaren Lennart Lundquist påpekar också att specialisering och sektorisering är nödvändigt i de flesta organisationer och samhällen, då väldigt få grupper idag är tillräckligt små för att kunna organiseras utan dessa strukturer (Lundquist 2011). En ökad specialisering och uppdelning innebär dock en risk att vissa frågor faller mellan stolarna och att delen blir viktigare än helheten.

Inom samverkanslitteraturen påpekas ofta att anammande av andras perspektiv och synergier däremellan skapas genom tillit (Ansell & Gash 2008). Under senare år har dock alltfler lyft fram att fullständig samverkan, där man både ska arbeta mot helhet och samtidigt bibehålla sin specialisering, är en tanke som bygger på en paradox, och att vi måste ta oss an ämnet utifrån hantering av denna paradox genom att vidkänna att mål ibland är oförenliga (Vangen 2016). Inom litteraturen om policyintegrering påpekas att det holistiska perspektivet och integrering mellan frågor närmast kommit betraktas som en helig graal men att det behövs en processuell ansats för att förstå de olika nivåer som integrering sker på. Candel (2019) och Candel & Biesbroek (2016) skiljer till exempel här på övergripande policyramar, mål och medel. Den litteratur som på detta sätt behandlar hantering av just komplexitet och paradoxer inom helhetsperspektivet är ännu förhållandevis liten. Syftet med denna artikel är att från ett relativt praktiskt håll belysa några olika konsekvenser av helhetstyrning, komplexitet och policyintegrering i den svenska offentliga förvaltningen.

Jag har tidigare argumenterat för att denna helhetsstyrning går åt två håll: dels handlar det om att frågors komplexitet, och deras behov av samverkan och genomlysande, kommit upp på agendan. Dels har denna tanke om helhet också

lett till allt fler frågor benämns och betraktas som komplexa. Det vill säga, öppningen och acceptansen för komplexitet har också lett till en ökad användning av begreppet komplexitet och en ökande tendens att styra frågor som om de vore just komplexa (Svensson 2020). Jag menar också att vi i kölvattnet av denna ökning av benämningen av frågor som komplexa bör vara uppmärksamma på hanteringen av begreppet komplexitet. Huruvida en fråga är komplex och huruvida den blir komplex är två förvisso närliggande men olika saker (Svensson 2019b). Huruvida en fråga är i sig själv komplex, är en närmast filosofisk fråga. Huruvida den blir komplex handlar om den verklighet den ska hanteras inom. När olika frågor möts, inom ramen för existerande organisationsstrukturer, professioner och normer, uppstår den paradox som Vangen lyfter fram som en oundviklig del inom samverkan.

Om vi tittar närmare på den svenska utvecklingen av vad som kan kallas för helhetsstyrning kan vi konstatera att antalet policyområden som definierades som generella krav och i behov av tvärssektoriell organisering ökade ordentligt mellan åren 1988 och 2003:

- År 1988 fanns det tre tvärssektoriella områden som var riktade mot myndigheter i verksförordningen: totalförsvaret, regionalpolitik och miljöpolitik.
- År 1996 var de fem: totalförsvaret, regionalpolitik, ekologiskt hållbar utveckling, jämställdhet och integrationspolitik.
- År 2003 hade de blivit elva: barnpolitik, folkhälsa, global utveckling, handikappolitik, miljöfrågor/hållbar utveckling, integrationspolitik/mänskliga rättigheter, jämställdhet, regional utveckling, insatser mot ekonomisk brottslighet, totalförsvaret och ungdomspolitik (ESV 2003:30).

Denna utveckling visar att allt fler frågor kommit att ses som tvärssektoriella. Dock ökade de i antal parallellt och sida vid sida, det vill säga, de kännetecknas fortfarande av en slags ”tvärssektoriell sektorisering”. Agenda 2030 markerar en mer avancerad ansats till helhetsstyrning, genom att de 17 målområdena, som förvisso utgör en slags uppdelning och specialisering, också anges vara odelbara och en del av en helhet. Denna mer avancerade ansats innebär också att paradoxen mellan odelbarhet och specialisering sätts mer på sin spets. Kort sagt, hur man kan vara specialiserad inom en viss fråga och prioritera den, utan att ge avkall på helhetsperspektivet.

Utvecklingen av helhetsperspektiv och hantering av komplexitet innebär således utmaningar som måste hanteras. Ett vanligt sätt att göra det inom offentlig sektor är att anställa offentliga tjänstepersoner med uppdraget att samordna och

strategiskt arbeta för olika aspekter av helhetstyrningen (Olausson & Svensson 2019; Svensson 2019a; Svensson 2020; Svensson 2018). Nedan presenteras en rad sådana utmaningar. Redogörelsen för dessa bygger på ett 40-tal intervjuer med tvärsektoriellt arbetande aktörer i kommunal och regional sektor, såsom samordnare, koordinators och strateger, samt på olika workshops på temat. Dessa intervjuer och workshops genomfördes åren 2012-2020. Nedan presenteras tre områden som urskilts som särskilt utmanande i arbetet med helhetsstyrning. Det första, *formell informellitet*, handlar i hög grad om hur de tvärgående frågorna hanteras i relation till den vertikala sektorsorganisationen och vad det innebär för de tvärgående aktörernas arbetssätt. Det andra, *konkurrens om den strategiska nivån*, handlar om hur olika frågor och perspektiv inom helhetsstyrningen konkurrerar med varandra om den strategiska nivån. Det tredje, *avpolitiserings och återpolitiserings*, handlar om hur helhetsstyrningen riskerar att leda till viss politisk urvattning och om strategier för att motverka detta.

### Formell informellitet

En första iakttagelse i samtal med aktörer som arbetar tvärsektoriellt är att deras arbetssituation präglas av spänningen mellan helhet och specialisering. De är formellt anställda för att driva och samordna tvärsektoriellt arbete i organisationen. Detta arbete går i hög grad ut på att få andra att göra saker: få dem att mötas i olika nätverk, få dem att dela resurser och få dem att diskutera prioriteringar och preferenser. Den övriga organisationen är dock fortfarande präglad av sektorisering, vilket innebär att den formella makten och resurserna finns i respektive sektor, eller som det ofta kallas, ”stuprör”. Arbetet med att få olika stuprör att mötas kallas ofta ”att skapa hängrännor”, och de tvärsektoriella aktörerna anställs ofta med detta i åtanke. Deras uppdrag är alltså formellt att skapa helhet. Men då större delen av den offentliga organisationens formella strukturer bygger på sektorisering och specialisering, kan de tvärsektoriella aktörerna inte peka med hela handen för att få folk att gå dit de önskar. Som en av intervjupersonerna uttryckte det:

*”Titta här. Här är kommunfullmäktige. Under dem finns kommunstyrelsen. Under dem finns centrala förvaltningen; där sitter jag. Under kommunstyrelsen finns också facknämnderna. Och de har i sin tur förvaltningar under sig, med varsin chef. Det betyder att en chef inte har mandat över någon annan. Det finns ingen pil där! Och det betyder att jag inte har en pil till den person jag behöver prata med”.*

Avsaknaden av denna pil ger effekten att den tvärsektoriella aktören, som förvisso har ett formellt, och ofta politiskt beslutat uppdrag, får tillämpa det vi brukar betrakta som informella metoder för att faktiskt verkställa detta upp-

drag: nätverkande, övertalning, charm och strategiska ordval och formuleringar (Misztal 2005; Hrelja m.fl. 2017; Morand 1995; Kingdon 1984/2003). De tvärsektoriella aktörerna är dessutom ofta anställda just för att de har dessa förmågor, på grund av att detta informella arbete ses som en lösning på de annars komplexa och svårtintegrerade tvärfrågorna som bromsas av formella vertikala strukturer (Mintrom & Norman 2009; Olausson & Svensson 2019; Weber & Khademian 2008). Spänningen mellan helhet och specialisering leder till att deras positioner därför präglas av en slags formell informalitet (Svensson 2019a).

Att tvärfrågor präglas av formell informalitet leder till att tvärsektoriella aktörer utvecklar metoder för att navigera i detta gränsland. Den viktigaste förmågan för att hantera situationen är det som kallas för framing eller omformulering (Aukes m.fl. 2017). I korta drag betyder det att kunna benämna en viss fråga på olika sätt beroende på situation, utifrån olika måttstockar, olika ideologiska vinklar och olika professions- och verksamhetsvokabulärer. ”*Jag har lärt mig att prata ’ekonomiska’, och nu jobbar jag på att lära mig planeringspråket, för då blir det lättare att nå fram*”, säger en av intervjupersonerna. Denna förmåga ställer höga krav på flexibilitet och den kräver god kunskap om organisationen, insyn i olika kunskapsfält och en acceptans inför att ens egen vokabulär och perspektiv inte alltid får företräde, trots att man kanske har flera års akademisk utbildning på området och ett brinnande engagemang i frågan. ”*Du kan inte vara aktivist och stå på barrikaderna när du ska arbeta så här*”, är något som många tvärsektoriella aktörer uttrycker. Många säger också att de ser sig som ”*aktivister i smyg*”, det vill säga, denna flexibla hållning må ge uttryck för anpassningsbarhet, men i själva verket är den ett strategiskt medel för att nå målet.

Jag menar att man bör se denna strategiska omformulering som en effekt av den formella informalitet som de tvärgående frågorna och de tvärsektoriella aktörerna möter. Den är så att säga, situerad (Archer 2000; 2003; 2012), och blir ett pragmatiskt förhållningssätt när en fråga hamnar i gränslandet mellan formalitet och informalitet på detta sätt. Det tvärsektoriella arbetet får denna karaktär för att det ges dessa specifika förutsättningar, inte, eller åtminstone inte enbart, som ett resultat av enskilda individers aktiva val. Den tvärgående kompetensen passar helt enkelt inte in i den formella besluts- och resursstrukturen, och måste då istället baseras på informella metoder.

## **Konkurrens om strategiska nivå**

Omformuleringen är också ett uttryck för perspektivträngsel. Om en fråga har medvind kan omformulering i liknande termer ge andra frågor medvind. Detta är även en effekt av olika begrepp inom helhetsstyrningen som syftar på liknande saker och har överlappande begrepp, vilket leder till att det inte är särskilt problematiskt att sätta en annan etikett på det tvärsektoriella arbetet.

Så här uttrycker en ungdomsstrateg att omformuleringen kan användas för att nå fram:

*”När du är i stadsbuset får du ofta en ganska snabb känsla för vad som är på agendan och inte, som när 75 procent diskuterar folkhälsa. Då förstår du snabbt vilket perspektiv du bör använda som ram. Men visst finns det även logiska skäl till varför ungdomsperspektivet ska placeras under folkhälsa, vi jobbar ju mot samma målgrupp. Generellt är det bara en känsla om vad som är på agendan, och folkhälsoperspektivet har kommit att bli väldigt tydligt i kommunen sista året. Det gäller att känna vart vinden blåser”.*

Trängseln och överlappningen har uppstått i takt med allt fler frågor definieras som tvärsektoriella och i behov av att vara en del av helhetsstyrningen, genom integrering mellan områden. Policyintegrering ska dock ses som något annat än koordinering. Det handlar inte enbart om att foga samman olika mål utan om att skapa en helhet där summan är större än delarna (Cejudo & Michel 2017). I hög grad motsvarar det idén bakom Agenda 2030, där målområdena utgör en odelbar helhet. Det framhålls ofta att arbetet mot denna helhet fordrar strategiska beslut, och detta kan sannolikt ses som en av anledningarna till att tvärsektoriella aktörer anställs för att driva på detta strategiska arbete. Majoriteten av informanterna ger tydligt uttryck för att de både förväntas och önskar arbeta tvärsektoriellt mot strategisk nivå, och flera nämner också att de är uttryckligen förbjudna att ta sig an mer operativa uppgifter. Detta tydliga fokus på den strategiska aspekten av helhetsstyrning skapar sannolikt en rörelse där alltfler tvärgående frågor definieras som strategiska, särskilt om alltfler frågor samtidigt definieras som komplexa (se Kornberger 2012). Denna rörelse skapar därmed trängsel och konkurrens, eftersom många olika frågor gör anspråk på den strategiska nivån, och då blir omformulering återigen ett användbart och strategiskt verktyg. Kort sagt, det handlar om konkurrens om vilka delar som är viktiga nog att betraktas som en del av helheten.

Emellanåt försöker man också hantera denna trängsel på strategisk nivå. Nedan är ett citat från en hållbarhetsstrateg som leder en samordnad strategigrupp för kommunens olika strategier, för att de gemensamt ska samlas kring de övergripande målen:

*”Vi har samlat de aktörer som har ett strategiskt uppdrag i något vi kallar för strategigruppen. Det var helt enkelt på grund av att det finns många aktörer som har ett strategiskt uppdrag i termer av att ha ett perspektiv att föra ut till hela organisationen, till exempel folkhälsa, jämställdhet, funktionsvariation och miljön. Vi har till exempel ett målområde som rör barn och unga. Självlärt har många strategier redan ett uppdrag som rör detta. Men dessa aktörer känner ofta inte till varandra, och vi kan inte lyckas i den tvärsektoriella styrningen om vi ständigt kör dubbla och parallella spår. För när det väl*

*kommer till kritan, längst ut i kedjan, så är det ofta så att åtgärderna man vidtar är ungefär samma, oavsett om det handlar om folkhälsoperspektivet, jämställdhetsperspektivet, miljöperspektivet eller barnrättsperspektivet. Man landar ofta i samma sak, och då blir det brist på kvalitet och jäkligt rörigt och konstigt och förvirrande för personerna längst ut. Det är ingen tidsoptimering, om man nu får säga så att ha sjuttioelva strategier som springer och sköter sina spår och sliter och drar i folket längst ut.”*

Utöver konkurrens om vad som hör hemma på strategisk nivå, så uppstår också en viss konkurrens mellan metoder för hur dessa strategiska frågor ska hanteras. En strateg för mångfald uttrycker hur mångfald kan betraktas ur olika vinklar, och hur valet mellan dessa påverkar organiseringen i kommunen:

*”Hos oss är det [mångfaldsarbetet] just nu under arbetsgivaravdelningen. Man kan fråga sig varför. Jag menar, man kan se att det finns andra styrkor i mångfald än att bara se till att de kommer in på arbetsmarknaden och bort från socialhjälp. Till exempel att vi får den kompetens vi behöver. Man kan se synergieffekter i att folk som kommer hit inte bara är flyktingar från krig, utan människor med potential. Som har barn som växer upp här, och som är framåt. Det är så nya aktiviteter formas i kommunen, och vi har ingen aning om vad de kan bli. Kanske borde den delen istället placeras under tillväxt.”*

I ett annat exempel resonerar en utvecklingsledare för social jämlikhet kring hur social jämlikhet förhåller sig till arbetet med mänskliga rättigheter vad gäller metoder:

*”Mänskliga rättigheter har mycket fokus på just de juridiska aspekterna. Det gör att det ibland kan bli lite trubbigt när mänskliga rättigheter ska integreras med andra områden, eftersom vi inom social jämlikhet fokuserar på perspektivintegrering.”*

Ett tredje exempel utgörs av en reflektion från en workshop kring vad som händer när det främjande arbetet med diskrimineringslagstiftningen hanteras praktiskt:

*”Diskrimineringslagstiftningen består av flera diskrimineringsgrunder. I det tvärsektoriella arbetet kan dessa ta formen av perspektiv, som i sin tur kan förhållas till varandra. Diskrimineringslagstiftningen är egentligen enhetlig, men i praktiskt främjandearbete hanteras den inte alltid så.”*

Samtliga citat visar på att även om utgångspunkten för dessa frågor liknar varandra, och samtliga på olika sätt passar in under Agenda 2030 som en del av en helhet, så kommer konkurrens och trängsel att uppstå eftersom någon form av uppdelning mellan områden behövs. Denna trängsel kan sen hanteras genom

att olika frågor pressas mot den strategiska nivån, vilket i sin tur ökar konkurrensen på och om denna arena.

## Avpolitisering och återpolitisering

Den formella informaleten illustrerar hur tvärasektoriella aktörer arbetar, som en konsekvens av hur frågorna är organiserade. Konkurrensen om den strategiska nivån handlar om tendenser i hur frågor placeras och hanteras i förvaltningsorganisationen. Den tredje dimensionen som bör lyftas fram när vi talar om tvärgående frågor och relationen mellan helhet och specialisering, är hur detta betraktas i relation till politiken. Ses avvägningar mellan resurser och mål som föremål för politiska beslut och prioriteringar eller som tekniska frågor som förvaltningen ska hitta lösningar på? Och vad blir konsekvenserna av dessa olika ställningstaganden?

Helhetsstyrningen präglas vid en första anblick av stark politisk enighet. Detta gäller även globalt; en av grundstenarna för Agenda 2030 är just att världens alla länder är eniga om agendans mål. Olika perspektiv inom dessa målområden kan dock ha olika ideologiska riktningar, och när man tittar lite närmare på olika perspektiv framkommer dessa. Ett tydligt exempel är hur folkhälsooperativet kan ha både strukturell och individuell prägel, nedan beskrivet av en folkhälsostrateg:

*”Vägen till ett jämlikt samhälle är mer på individnivå på center–höger-sidan. Och det märker vi mycket i den nationella politiken. Den nationella politiken håller inte jämna steg med det vi gör på kommunnivå. Och det är ett hinder för oss, och vi ser det hindret. Alla kommuner ser det. I den nationella politiken fokuserar man mycket på levnadsvanor, och här arbetar vi nästan inte alls med det. För vi tror att dessa saker är påverkade av hur strukturen ser ut, att strukturella förändringar betyder mer för levnadsvanorna än att delta i en anti-rökkurs eller motion eller vad det nu kan vara. Om du ser det från ett kommunalt perspektiv så handlar det mer om att ändra maten i skolorna än att ge barn och föräldrar dietrådgivning. Det vill säga, det handlar om att ge samhälleliga förutsättningar.”*

Detta citat illustrerar att det kan finnas stor enighet i ett övergripande perspektiv, likt ett ”jämlikt samhälle”, men att vägen dit fortfarande kan innehålla en mängd olika metoder med olika ideologiska riktningar, och även olika slags prioriteringar (jfr Candel 2019 och Candel & Biesbroek 2016). Flera tvärgående aktörer nämner att de efterfrågar just politiska prioriteringar, eftersom det ”*inte är möjligt att göra allt*”. Följande citat av en ungdomsstrateg illustrerar vikten av att det finns synliga politiska ställningstaganden i de tvärgående frågorna:



*”Du formerar en agenda på egen hand, och om något går fel så backas vi upp. Det är en omvänd process. Jag tycker det är en utmaning. Även i andra kommuner är det så, folk på de här positionerna är rätt ensamma, och förväntas ta massor av ansvar. Det är förstås väldigt positivt från flera aspekter och det finns möjlighet för individen att sätta sin prägel på det. Men du är fortfarande en tjänsteperson i en politisk organisation och jag tror det är lätt att glömma det med ett sådant uppdrag. Det har jag definitivt gjort många gånger.”*

Att den politiska nivån är aktiv och att politiska prioriteringar syns handlar alltså dels om man som tvärsektoriell aktör i förvaltningen ska veta vad man ska göra, men också om att få politisk tyngd i mötet med andra aktörer, givet det informella arbetssättet. Detta illustreras av en säkerhetsstrateg:

*”Allt handlar om att göra saker synliga. Det har jag lärt mig genom att arbeta i den kommunala organisationen. Jag visste inte det innan jag började. Och jag har utvecklat min syn på politiken och politikerna. Jag brukade vara placerad på räddningstjänsten, alltså på en förvaltning och inte ens fysiskt på stadskontoret. Vilket ledde till att det blev avstånd mellan mig och politiken. Och jag kunde inte riktigt förstå varför jag hade det svårt när jag försökte lobba för mina frågor, varför det inte gick framåt och varför jag inte blev godkänd i vissa sammanhang. Nu förstår jag det. För att kunna röra dig framåt behöver du ha politiken med dig, för att ge tyngd åt frågorna. Med tiden har jag lärt mig att förhandla. Politikerna ska inte hållas borta så mycket som möjligt, vilket var min inställning i början. Att det var enklast att hålla arbetet på den administrativa nivån. Men nej! Försök involvera dem, det är då det blir lätt. För då får du påtryckningsinstrument att faktiskt röra dig framåt. Plus att de ska vara medvetna. Vi kan inte täcka allt och vara bra på allt. De behöver se och veta det och ibland också göra val kring vad vi ska vara bra på”*

Enighet kring målbilder lämnar alltså fortfarande utrymme för variation i exempelvis metoder. Med en ambitiös målbild behövs också utrymme för vissa former av prioriteringar, vilket säkerhetsstrategen i citatet ger uttryck för, när hen lyfter fram vikten av att det är politiker som gör valen kring vad organisationen ”ska vara bra på”, det vill säga, var fokus ska läggas. Dessa prioriteringar är också uttryckta i regeringens handlingsplan för Agenda 2030, där sex fokusområden lyfts fram som extra prioriterade (Regeringskansliet 2018). Emellanåt är det dock inte helt tydligt hur och var prioriteringar och metoder avgörs. Denna på ytan starka enighet kring övergripande men löst formulerade mål, kan resultera i en situation där diskussionen om ideologiska variationer i metoder och prioriteringar undviks och istället förflyttas från den politiska arenan till den administrativa. Detta innebär i sin tur att tjänstepersoner behöver hantera dessa konflikter och definitioner. Detta görs antingen genom att använda handlingsutrymmet som avpolitiseringsen ger upphov till, och på administrativ

nivå formera riktningar av olika slag. Hanteringen av konflikt och oklarhet kan också hanteras genom att försöka återpolitisera frågor, och involvera politiken.

Stor enighet på en nivå behöver alltså inte innebära att ideologiska konflikter på alla nivåer är lösta. Här avser jag alltså inte frågor som är av rent teknisk karaktär, då dessa lämpligen bör hanteras av experter inom respektive område, utan frågor som har en politisk prägel. Det som utmärker många av de övergripande perspektiven inom helhetsstyrningen är dock att även gränsdragningen mellan vad som är politik och expertis inte är kristallklar. Detta illustreras väl av folkhälsoarbetets spänning mellan individperspektiv och strukturellt perspektiv. Denna spänning har en tydlig ideologisk prägel. Samtidigt är folkhälsovetenskap ett etablerat vetenskapligt ämne, som tydligt bygger på den strukturella ansatsen.

## Slutsatser

Vad kan vi dra för övergripande slutsatser av de ovan beskrivna effekterna av helhetsstyrningen?

Genom att de tvärsektoriella aktörerna saknar formella mandat och resurser behöver de arbeta med mer informella metoder för att nå fram med och få gehör för de tvärgående frågorna i organisationen. Detta gör de genom att använda sig av en framing eller omformulering som skapar legitimitet, det vill säga, de benämner sina frågor på ett sätt som får andra att lyssna. Möjligheten att anpassa formuleringar på detta sätt skapas i sin tur genom enigheten kring de övergripande målen, men ottydligheten i prioriteringar och metoder. Enigheten om de övergripande målen innebär också att dessa mål betraktas som strategiska, eftersom de betraktas som komplexa och därför anses behöva riktas mot hela verksamheten och på så sätt vara en del av den övergripande planeringen. Legitimitet skapas alltså genom att vara en del av den komplexa helheten. Helhetsstyrningen innebär att det blir viktigt att få fram att ett perspektiv är just strategiskt. Detta leder i sin tur till en konkurrens om den strategiska nivån, och även till en konkurrens om begreppet komplexitet.

Denna situation kan även ge upphov till en slags självförstärkande komplexitet. När allt fler frågor lyfts fram som komplexa (eftersom detta är ett sätt att få ta del av helhetsstyrningens legitimitet) ökar alltså konkurrensen och således även upplevelsen av komplexitet. Eftersom helhetsstyrningen innebär att lösningen på komplexa utmaningar är just att anamma ett helhetsperspektiv, och detta helhetsperspektiv i sin tur kan leda till en ökning av uppfattningen och användningen av komplexitet som styrmekanism, kan denna princip närmast betraktas som en slags självförstärkande komplexitet, eftersom den innebär att försöka hantera komplexitet med mer komplexitet (jfr Andersson 2016).

För tvärsektoriella aktörer är denna situation, med stor enighet och starkt

politiskt tryck vad gäller de övergripande målen som ofta kombineras med stor oklarhet kring metoder och prioriteringar, ofta ganska ambivalent: de har stort handlingsutrymme för att formulera sitt arbete, men de har sällan några större mandat eller resurser till sitt förfogande. En tolkning av denna situation är att politiker på detta sätt kan undvika viss kritik när det gäller tvärgående frågor. Detta blir av extra vikt då dessa frågor samtidigt präglas av en stor enighet och stark politisk legitimitet (Skoog & Svensson 2020; Massie 2020). När dessa konflikter inte adresseras finns risken att den politiska nivån framstår som tämligen urvattnad, både vad gäller förmåga och vilja att ta sig an dem, vilket i sin tur i förlängningen kan påverka det medborgerliga politiska engagemanget i de komplexa helhetsfrågorna.

## Referenser

- 6 Perri. (1997) *Holistic Government*. London: Demos.
- 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer & Gerry Stoker. (1999). *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London: Demos.
- 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer & Gerry Stoker (2002) *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave
- Andersson, Johanna (2016) *Locked-in Collaboration*. Dissertation, School of Public Administration, University of Gothenburg
- Ansell, Chris & Gash, Allison (2008) "Collaborative Governance in Theory and Practice", i *Journal of Public Administration and Theory* 18:543-571 <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Archer, Margaret (2000) *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge: Cambridge University Press
- Archer, Margaret (2003) *Structure, Agency and the Internal Conversation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, Margaret (2012) *The Reflexive Imperative in Late Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press
- Aukes, E., Lulofs, K., & Bressers, H. (2017). "Framing mechanisms: The interpretative policy entrepreneur's toolbox", i *Critical Policy Studies*, 12(4), 406–427 <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1314219>
- Candel, J. J. L. (2019) "The expediency of policy integration", i *Pol. Stud.*, 1–16 (2019) <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191>
- Candel, J.J.L. & Biesbroek, R. (2016) "Toward a processual understanding of policy integration", i *Pol. Sci.*, 49 (3) (2016), pp. 211-231 <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017) "Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration", i *Policy Sciences*, 50(4), 745–767 <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Ekonomistyrningsverket (2003) *Att styra med generella krav i staten: Ett regeringsuppdrag*. Rapport 2003:30.
- Hrelja, Robert, M., Jason, R., Tom, I. K., & Scholten, C. (2017), "The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems", i *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 611–622 <https://doi.org/10.1080/15568318.2017.1292374>
- Kingdon, J. W. (1984/2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman Classics in Political Science

- Kornberger M (2012) "Governing the city: From planning to urban strategy", i *Theory, Culture & Society* 29: 84–106 <https://doi.org/10.1177/0263276411426158>
- Lundquist, L. (2011). *Flocken i massbället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv Förlag
- Massie, Josephine (2020) "Introducing the missing link. National coordinators and their role for Sweden's public administration", i Svensson (2020) (red.) *Att styra på tvärsen. Tre studier om tvärsektorieell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning*. Förvaltningshögskolans rapportserie
- Misztal, B. (2005) "The new importance of the relationship between formality and informality", i *Feminist Theory*, 6(2), 173–194 <https://doi.org/10.1177/1464700105053693>
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009), "Policy Entrepreneurship and Policy Change", i *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667 <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Morand, D. A. (1995), "The role of formality and informality in the enactment of bureaucratic versus organic organizations", i *The Academy of Management Review*, 20(4), 831–872 <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9512280023>
- Olausson, Albin & Svensson, Petra (2019) "Understanding Political Entrepreneurship in Local Government Administration", i *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 7(3): 643- 658
- Regeringskansliet (2018) *Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020*
- Rittel, Horst W. J & Webber, Melvin M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" i *Policy Sciences* 4 (1973) pp 153-169 <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Skoog Louise & Svensson, Petra (2020) "The Depoliticization of Political Conflicts - How Public Administrators in Swedish Local Governments Handle Unresolved Conflicts". Paper prepared for ECPR Joint Sessions Workshop, Toulouse, April 14-17 2020. Workshop: *How Policy Conflicts Develop: Interpretation and Action in Policy*
- Svensson, Petra (2018) *Cross-sector strategists. Dedicated bureaucrats in local government administration*. Dissertation, School of Public Administration, University of Gothenburg <http://hdl.handle.net/2077/54242>
- Svensson, Petra (2019a) "Formalized policy entrepreneurship as a governance tool for policy integration", in *International Journal of Public Administration*, 42(14): 1212-1221 <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1590401>
- Svensson, Petra (2019b) *Att skapa helhet i offentlig sektor*. Lund: Nordic Academic Press
- Svensson, Petra (forthc. 2020) "Policy entrepreneurs as bureaucrats- merging formality and informality", i *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*
- Tosun, Jale & Lang, Achim (2017) "Policy integration: mapping the different concepts", i *Policy Studies*, 38:6, 553-570 <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>
- Vangen, Siv (2016). "Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens", i *Public Administration Review*, 77(2): 263–272 <https://doi.org/10.1111/puar.12683>
- Weber, E. P. & Khademan, A. M. (2008), "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", *Public Administration Review*, 68: 334–349 <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>