

**Tom Christensen, Per Lægroid,
Paul G. Roness och Kjell Arne
Røvik: Organisationsteori för offentlig sektor. Malmö 2005: Liber**

JOHAN BERLIN – ERIC CARLSTRÖM¹

Förvaltningspolitik och organisationsteori är två områden som ligger relativt nära varandra. Författarna till denna bok har sett ett behov av att kombinera dessa ämnesområden och därför tagit fram en lärobok i organisationsteori för offentlig sektor. I Norge inkluderas organisationsteori inom det statsvetenskapliga ämnet vilket förklarar att boken är skriven av fyra norska professorer i statsvetenskap, verkamma vid olika universitet i Norge. Boken är översatt från norska till svenska och delvis omgjord med exempel tagna från en svensk kontext. I boken har författarna ambitionen att ta ett helhetsgrepp på organisationsteori med applicering på de problem som kan uppträda i offentliga organisationer. Organisationsteori, demokratiteori och beslutsteori kombineras och offentliga organisationer används som empiriska exempel. Samtidigt som utgångspunkten är lovvärd krävs det omfattande avgränsningar för att hantera ett så omfattande ämne utan att tappa den röda tråden.

Boken är indelad i nio kapitel. Det inledande kapitlet består av en övergripande beskrivning av organisationsteori för offentlig sektor. Här behandlas frågor om;

vad som är skillnaden mellan offentliga och privata organisationer, hur organisationsteori kan avgränsas för offentlig sektor samt strukturer, processer och uppgifter i offentliga organisationer. I de tre följande kapitlen presenteras tre teoretiska perspektiv, det instrumentella perspektivet, kulturperspektivet och myt perspektivet. Utifrån de tre perspektiven beskrivs fyra teman i offentliga organisationer; mål och värderingar, ledning och styrning, reformer och förändringar samt effekter och implikationer. De fyra temaoområdena diskuteras med utgångspunkt från de tre teoretiska perspektiven. I bokens avslutande kapitel förs en övergripande diskussion utifrån frågor om organisation, organisering, strategier, komplexitet och reformarbete. Boken avslutas med att ett antal framtidsscenario för offentliga organisationer skisseras.

Ska något kapitel väljas som särskilt läsvärt faller valet på bokens åttonde kapitel. I kapitlet behandlas frågor om effekter och implikationer av organisering i offentlig sektor. Bland annat reser författarna frågor om varför det är så svårt att mäta effekter. I kapitlet beskrivs de utmaningar och dilemman som en politiker eller förvaltningstjänsteman kan ställas inför vid effekt- och resultatmätning. De aspekter som diskuteras handlar om; ansvars-, resultatmättnings-, rapporterings- och uppföljningsproblem. I framställningen har författarna ett distanserat förhållningssätt till att det skulle förekomma en »bästa» organisationslösning. Detta förklaras bland annat med att offentliga organisationer inte är ett entydigt fenomen, samt att kontexten har stor betydelse för resultatet. Kapitlet avslutas med en diskussion om effekter av reformer utifrån en vid respektive snäv utgångspunkt.

I boken ges genomgående en rad exempel på olika svårigheter med att organisera

¹ Fil dr Johan Berlin, är verksam som tf universitetslektor vid Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.
E-post: johan.berlin@spa.gu.se
Fil dr Eric Carlström, är verksam som universitetslektor vid Högskolan Väst.
E-post: eric.carlstrom@hv.se

och styra offentlig verksamhet. Exempelen är mestadels hämtade från statlig verksamhet, såsom; Skatteverket, Skolverket och Försvarsmakten. Exempel hämtade från statlig sektor dominerar. För balansens skull hade det varit önskvärt med fler exempel hämtade från landsting och kommuner. Det framstår som angeläget med tanke på att dessa är huvudmän för en stor del av den offentliga sektorns verksamhet.

Till bokens starka sidor bör dess logiska uppläggning, struktur och språk lyftas fram. Det gör att boken är lättillgänglig som läromedel. För det andra ger de tre inledande teoretiska kapitlen en god beskrivning av organisationsteoretiska utgångspunkter, vilka också kan läsas separat med god behållning. En tredje styrka består i författarnas ambition att gynna en mer förståelseorienterad granskning av offentliga förvaltningar. Ett tilltagande behov av att utmana ensidiga förklaringar och utöka potentialen för förståelse kräver ett större inflytande av teoribildningar som bär vissa voluntaristiska drag, det vill säga, ger visst utrymme för att mänskligt agerande kan ha betydelse och inte behöver vara förutsägbart eller konformt. Det som i boken benämns som en "transformativ ansats" är ett användbart sätt att göra mer varierande och representativa analyser som inrymmer fler dimensioner än de dominerande förklaringsmodeller som tidigare varit brukligt inom området.

Vi vill också passa på att peka på några av bokens svagare sidor. De tre teoretiska perspektiven är behäftade med vissa problem. Teorier som under lång tid varit viktiga för organisationsforskare skulle med några enkla handgrepp kunnat ges en hemvist bland perspektiven. Detta gäller i synnerhet kulturperspektivet som författarna dedicerar Philip Selznick. Författarna tenderar att begränsa kulturperspekti-

vet och mytperspektivet vilket gör att de får relativt små differenser i redogörelsen. Exempelvis framhålls det, något vagt, att i båda perspektiven finns naturliga utvecklingsprocesser men att i kulturperspektivet råder en lös koppling mellan nya strukturer och normer och att det i mytperspektivet finns en "särkoppling" mellan beslut och handling (s. 178). Skillnaden framstår som hårfin. Detta är ett exempel på något vaga distinktioner som kunde ha gjorts tydligare och mer kontrastrika. Fenomenet behöver, helt i författarnas anda, kunna granskas från flera olika håll för att förstås. Inte minst gäller detta offentliga organisationer som är komplexa, motsägelsefulla med djupa historiska rötter. Ett annat organisationsteoretiskt perspektiv som kunde givits utrymme är nyinstitutionella ekonomiska teorier (NIE) vilka bland annat representeras av teoretiker som Douglass North (1993) och Oliver Williamson (2000). Detta perspektiv lyfter särskilt fram hur förfoganderätter fördelats mellan länder, professioner och i hierarkier. NIE bidrar också med transaktionskostnadsteorier som synliggör de förluster som exempelvis moderna reformer medför. I boken sorteras detta perspektiv in bland de instrumentella synsätten vilket kan uppfattas som en snäv generalisering. NIE är ett institutionellt perspektiv snarare än instrumentellt i strikt mening.

Den andra svagheten handlar om avsaknaden av referenser i texten. Eftersom boken är att betrakta som en forskningsorienterad lärobok blir detta lite av ett problem. Den som vill läsa vidare, fördjupa sig, eller följa upp något av resonemangen är hopplöst förlorad. Referensregistret längst bak i boken ger den vane och teoretiskt bevandrade läsaren möjligheter att söka vidare. Men vänder de sig till målgruppen studenter är det tveksamt om de

kan förväntas kunna sätta in de olika resonemangen i sitt rätta teoretiska sammanhang. Författarnas ambition att skriva utan referenser för att få "flyt" i läsningen är god, men genom användandet av en notapparat hade samma syfte kunnat uppnås.

Inledningen av respektive kapitel hör till bokens tredje svaghet. Varje kapitel i boken inleds med ett utdrag från t.ex. Statskontorets, Skatteverkets eller Polisens årsredovisning. Som läsare har vi frågat oss varför dessa texter står där och varför de inte används mer aktivt. Vi hade önskat att avsikten med de inledande text-citaten hade framhållits tydligare. Syftar de till att framhålla och driva en tes, eller att belägga något som först därefter reds ut teoretiskt eller är syftet rentav att väcka intresse? Om skälet är det sistnämnda frågar vi oss hur intresseväckande ett utdrag ur Skatteverkets årsredovisning från år 2003 egentligen är. Om skälet är att driva en tes eller, i omvänd ordning, belägga den fortsatta beskrivningen väcks en rad metodmässiga frågor som borde redovi-

sas tydligare i framställningen. Här finns det utrymme för förbättring.

Även om boken är behäftad med svagheter tar ändå det positiva intrycket överhanden. Bokens beskrivning av moderna organisationsteoretiska modeller "i vardande" ger en god förståelse för organisatoriska skiljelinjer och den offentliga sektorns komplexitet. Boken kan därför rekommenderas som kurslitteratur inom ämnen som statsvetenskap, företagsekonomi och offentlig förvaltning. Även de forskare som är i behov av en kortfattad organisationsteoretisk översikt torde ha visst utbyte av att ta del av bokens tre teoretiska kapitel.

Referenser

- North, Douglass C., 1993. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Williamsson, Oliver E., 2000. "The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature* 38:3, s 595-613.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se