

# Ett verktyg för rationalisering av offentlig sektor skapas

*Besparingsberedningen 1940–1943*

Tony Kenttä

## **The creation of a tool for public sector rationalisation: The Savings Commission, 1940–1943**

It is often claimed that, at the end of the 1970s, there was a shift in the management of the Swedish public sector towards economisation, marketisation, or ‘company-ization’ (NPM). It is usually explained as a colonisation of the public sector by a different kind of rationality or logic. This article shows how the Savings Commission, active from 1940 to 1943, tried to reduce the budget deficits during the Second World War through the rationalisation of the civil service. The purpose here is to analyse the underlying rationality and compare it with later attempts, especially the introduction of programme budgeting in the 1960s. The Savings Commission applied an instrumental rationality, which was also a central part of programme budgeting and NPM. However, between the three rationalisation attempts, strategies and methods differed. This suggests that rationalisation is an essential part of the Swedish capitalist welfare state.

Ofta påstås att i slutet av 1970-talet ändrade styrningen av välfärdsstaten karaktär. Detta skifte har beskrivits som en företagisering, marknadsiering eller ekonomisering och har ofta sammanfattats med begreppet *New Public Management*. Det brukar förklaras med att offentlig sektor har tagits över eller koloniserats av en främmande kulturell logik eller rationalitet (t.ex. Brunsson & Sahlin-Andersson 2000: 722–723, 736–738; Forssell & Jansson 2000: 9–12, 21–24; Almqvist 2006: 9–11; Lindgren 2014: 85–88; Blomgren & Waks 2017: 4–7, 16–19; Bergström & Lapsley 2017: 11–14; Bornemark 2018; Meijling 2020; mer kritiska: Bejerot & Hasselbladh 2013: 1359–1361). Hallonsten (2022: 32–35, 44)

Tony Kenttä är verksam vid Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: [tony.kentta@ekhist.uu.se](mailto:tony.kentta@ekhist.uu.se)

beskriver detta som en konflikt mellan likriktning, pådriven av rationalisering, och pluralism, baserad på specialiserade verksamheter organiserade efter egna värderingar och ändamål (t.ex. professioner). Samtidigt har det funnits en lång historia av rationaliseringsförsök i statlig sektor som den under kriget bildade Statens Organisationsnämnd och 1960-talets programbudgetutredning. Hasselbladh, Bejerot och Gustafsson (2008) har därför en mer kritisk inställning till koloniseringsstenen och förklarar rationaliseringen som ett svenskt kulturellt särdrag. Andra förlägger rötterna till dagens rationalisering i programbudgeteringens introduktion av målstyrning (Sundström 2003: 5–6, 59), men skär av kopplingen mellan programbudgeteringen och de tidiga rationaliseringarna under och efter kriget. Däremot fokuserar Hugemark (1994) på marknadsiseringen under 70- och 80-talet, då hon menar att rationaliseringen gick från politiskt bestämda mål till marknadsanpassade mål. Det verkar således ha funnits flera genombrott för ekonomisk rationalitet.

Kritiker anser att den ekonomiska rationaliteten utlovar en försåtlig vision av effektivitet, samtidigt som den underminerar själva basen för verksamheten med granskning, mätning och marknadsisering (t.ex. Bornemark 2018; Hallonsten 2022). Den gemensamma utgångspunkten är att ett differentierat samhälle, där verksamheter har ändamålsenligt organiserats efter olika logiker, nu hotas av en ekonomisk rationalisering som leder till ett närmande till den kapitalistiska sektorns rationalitet, vilket här kallas för avdifferentiering. Denna utveckling förklaras ofta med kulturella skiften.

I denna artikel studeras ett äldre försök till avdifferentiering i den civila delen av den statliga sektorn: 1940 års besparingsberedning som försökte hantera budgetunderskotten under andra världskriget (verksam till 1943) genom rationalisering. Beredningen hämtade metoderna från näringslivet (SOU 1943:13: 14, 86–87; SOU 1950:8: 28–30). Besparingsutredningar var vanliga under 1920-talet till sent 1950-tal (dock utfördes en på 1970-talet). Enligt Esping (1980: 9) strävade de efter att minska kostnaderna genom direkta interventioner i stat eller kommuner utan begränsning till en specifik del. De äldre besparingsberedningarna granskade mer behovet av olika anställningar i förvaltningen enligt Sörndal (1945: 396–397), men 1940 års beredning undersökte ingående arbetsprocesserna i statlig verksamhet med avsikt att rationalisera dem.

Detta rationaliseringsförsök står i fokus för denna artikel. Här analyseras beredningens upplägg, strategi, användning av kvantitativa mått på produktionen och av jämförelser mellan organisatoriska enheter, för att frilägga den bakomliggande rationaliteten. Detta kräver framför allt en analys av rationalitetens utgångspunkt – dess målsättning. Artikelns övergripande syftet är att analysera den ekonomiska rationalitetens utveckling i svensk statlig sektor. Därför undersöks relationen mellan beredningens rationalisering och 1960-talets programbudgetering genom att jämföra deras bakomliggande rationalitet. I stället för att här se en brytpunkt, argumenteras i artikeln för kontinuitet,

där rationalisering och därigenom avdifferentiering bör ses som en del av den kapitalistiska välfärdsstaten.

## Tidigare forskning om rationaliseringar i statsförvaltningen

Det har länge funnits kritik mot den offentliga sektorns organisation och arbetsmetoder. Premfors hävdar att effektiviseringssträvanden har förekommit under hela den svenska statsapparats existens. Han delar in dem i finansförvaltning, vardagsrationalisering inom kontorsorganisationen och nedskärning (exempelvis besparingsutredningar). Han menar att finansförvaltningen integrerade statsapparaten och präglades av en hushållningsideologi, medan vardagsrationaliseringen hade arbetsorganisationen i blickfånget och utgick från "tämligen enkla föreställningar om flit, ordning och snabbhet." Nedskärningar förutsatte att marknaden kunde utföra den offentliga verksamheten bättre, om den överhuvudtaget behövdes (Premfors 1984: 39–41, 43, 48–49; se också Fredriksson 1980: 90, 100–102, 106–107). Kritik mot byråkratin var vanligt under 1800-talet och tidigt 1900-tal, även mot förvaltningens arbetssätt. Kilander påpekar dock att vissa ansåg att förvaltningen kunde reformeras med hjälp av näringslivet (Sörndal 1945: 393; Granholm 1981; Tarschys 1983 [1978]: 24; Kilander 1991: 103–108, 121; 207–208; 224–225; Åmark 1996: 258, 267–8). Under det tidiga 1900-talet krävde industrin, enligt Runeby (1978), en effektivisering av byråkratin och Larsson (1976) visar att näringslivet ville att utrikesförvaltningen skulle rationaliseras. Den tidigaste besparingsutredningen på 1920-talet verkar ha inbegripit organisatorisk effektivisering (Esping 1980: 8–13). Krisförvaltningen under andra världskriget, menar Friberg (1973: 281–285), var mer informell med en ny administrativ effektivitet, bland annat på grund av inflödet av personer från privat sektor. Efter andra världskriget debatterades byråkratismen (Amnå 1981: 103–108) och den snabba expansionen av offentlig sektor under kriget ifrågasattes (Esping 1980: 5, 7–8, 10–12). Dessutom genomgick statsförvaltningen en "rationaliseringsvåg", enligt Heckscher (1958 [1952]: 183–185, 394), åren efter kriget.

I efterkrigstiden har forskningen identifierat flera olika genombrott för rationalism i statsförvaltningen. Tarschys och Eduards (1975: 87–89) menar, utifrån sin undersökning av petitatexter, att ett rationalistiskt genombrott skedde mellan 1950–1970. Myndigheterna utvecklade en målrationellitet och fokus skiftade från process till prestation. Bergelin (2023: 242–244) har visat att de nya planeringsidealen och -teknikerna började växa fram redan på 40-talet i Försvarets forskningsanstalt. Wittrock och Lindström (1984: 11–12) förlägger det rationalistiska genombrottet till 1960-talet när policyanalys började användas för planering (se även Vedung 2010: 265–266). Även Premfors (1984: 41–44) hävdar att rationaliseringens innebörd förändrades efter andra världskriget, då

bland annat nya specialiserade, centrala organ med professionell arbetskraft inrättades för att effektivisera statsförvaltningen. Ett av dessa organ kom till på besparingsberedningens förslag: Statens organisationsnämnd (SOU 1943:13: 19). Den nya nämndens generaldirektör, Tarras Sällfors, hade också lett beredningens rationaliseringsundersökningar främst gällande kontorsorganisation (SOU 1943:13: 17). Nämnden importerade idéer från näringslivet (Premfors 1984: 41–44; se även Heckscher 1958 [1952]: 185–187, 203), vilket enligt Premfors lade grunden för ett nytt effektivitetsbegrepp och en ”systematisk organisationsrationalisering”. Nybom (1980: 136) hävdar att nämnden inte såg några målkonflikter här, utan överförde ”[d]en vinst- och effektivitetsmaximerande målsättningen” i näringslivet till statsförvaltningen. Men Premfors hävdar dock att beredningen insåg att näringslivets linjer inte kunde följas fullt ut i statsförvaltningen på grund av ”krav på rättssäkerhet, öppenhet och politisk följsamhet” (Premfors 1984: 44).

Idéerna bakom de tidiga rationaliseringarna har inte grundligt analyserats av forskningen, men den har gett korta, ibland motsägelsefulla, beskrivningar av dem. Lindström (1997: 15) beskriver rationaliseringen före 60-talet som ”kontorsrationalisering” och ”kameral detaljkontroll”. Dock kritiserade Sällfors (1943: 28–29; 1947: 510–511; 1948: 22–23; SOU 1943:13: 89) överdriven kontroll som ”en av byråkratismens värsta sjukdomar” (1948: 22) och ansåg att den måste vägas mot de upptäckta felens ekonomiska värde. Premfors (1984: 43–44) sluter sig okritiskt till De Geers (1978: 214–217; 237; 354) beskrivning av den svenska rationaliseringsrörelsen som mer präglad av Fayol, *Human relations* och tysk arbetsfysiologi än Taylor (jfr Berggrens kritik 1981). Däremot är Gustafssons (2009: 135) intryck av generaldirektör Sällfors tänkande att (exempelvis) den nya arbetsfysiologin var ett komplement medan taylorismen fortfarande utgjorde grunden (se även Greiff 1992: 165). Även Nybom (1980: 135–137, 154–155) karaktäriserar organisationsnämndens rationaliseringar som taylorism, men han använder det mer som en lös etikett än ett teoretiskt begrepp. Han hävdar också att taylorismen hade blivit rutin inom myndigheterna under 60-talet.

Nybom (1980: 137–140) är dessutom den mest tongivande bland dem som har ifrågasatt de tidiga rationaliseringarnas betydelse. Han delar samtidens kritik (SOU 1950:8: 87–89, 94–96, 148–150; SOU 1959:22: 104–106, 148–151) och ser Organisationsnämnden som ett misslyckande (delvis ifrågasatt av De Geer 1992: 130–131 & 1995: 188–189), som bland annat inte ledde utvecklingen av det organisatoriska tänkandet i förvaltningen. Enligt Nybom (1980: 148, 154–155) kritiserades nämndens ”vertikala” undersökningar, vilka försökte effektivisera användningen av existerande resurser. I stället önskade kritikerna ”horisontella” undersökningar som skulle ta sikte på funktioner som flera myndigheter utförde tillsammans. Dessutom skulle verksamheternas ändamålsenlighet undersökas (se även Premfors 1984: 44).

Det finns således ett par gemensamma teman i forskningen om de tidiga rationaliseringarna. De har ansetts vara inspirerade av näringslivet. Liksom den samtida kritiken har forskningen inte värderat resultaten högt. Däremot är forskningen otydlig gällande hur de tidiga rationaliseringarna skulle förändra myndigheternas verksamhet. Det är inte heller klart på vilket sätt arbetet i statsförvaltningen skulle omformas av rationaliseringarna eller vilken betydelse de gränser, som offentlig sektor förment satte för rationaliseringarna, egentligen hade.

Forskningen har ofta kontrasterat de tidiga rationaliseringarna med programbudgeteringens introduktion av resultatstyrning på 60-talet (Sundström 2003). Resultatstyrningen beskrivs av Sundström (2003: 3-7, 10-12) som en institution, den rationalistiska styrmodellen, vilken bygger på att politiker bestämmer de (mätbara) målen för verksamheten, medan besluten om utförande lämnas åt tjänstemännen. Till skillnad från Sundström (och Amnå 1981; Wallenberg 1985; Lindström 1997) utgör inte denna relation mellan politik och administration utgångspunkten för artikeln, utan i stället står arbetsprocesserna i statlig verksamhet i fokus.

Den rationalistiska styrmodellen består av delegering och rationalistisk policyanalys. Effektivitetsmätningar förutsätts och instrument skulle skapas för att mäta myndigheternas prestationer och effekter, vilka sedan skulle sammankopplas med kostnaderna. Budget och redovisning skulle användas för att styra myndigheterna mot deras mål (Sundström 2003: 10-12; 102-107; Amnå 1981: 120, 122-128). Sundström (2003: 341) förklarar programbudgeteringen som ett sätt för vissa myndigheter att motivera sin existens, däremot förklarar han inte varför just dessa idéer framstår som förnuftiga.

Programbudgeteringen har ansetts utgöra ursprunget till dagens styrning av statsförvaltningen, medan en gräns har dragits mot de föregående rationaliseringarna (Sundström 2003: 5-6; Amnå (1981: 143-146; Lindström 1997: 11-12, 14-15, 177), där Sundström (2003: 73-74) övertog Nyboms negativa bild av Organisationsnämnden. Dock är gränsdragningen inte lika tydlig i Sigges (2017: 95-96, 118-120, 163-164, 170-171, 242-248) diskussion om införandet av programbudgetering på Kungliga byggnadsstyrelsen. Samtidigt menar han att den nya budgetmodellen innebar att en tidigare form av effektivitet, som baserades bland annat på arkitektoniska värderingar, ersattes av en "ekonomisk" effektivitet.

Även allmänt har programbudgeteringen setts av forskningen som en ny form av rationalitet med effektivitet som övergripande mål. Amnå (1981: 132, 143-144) lyfter att effektivitet blev en ny värdering vid sidan om rättssäkerhet och måluppfyllelse. Sundström (2003: 111-112) slår fast att effektivitet fick en vidare användning än i de tidiga rationaliseringarna och han öppnar också för att det sattes över andra värden (som rättssäkerhet och demokrati), vilka skulle verka "mer som restriktioner". Lindström (1997: 12-14, 177-178) går vidare

och hävdar att programbudgeteringen tidvis ledde till en ytlig användning av vetenskap med ”en rituell och symbolisk betydelse”. Därmed öppnar han för tolkningen att programbudgeteringen innebar en maskerad irrationalitet (se även Wittrock & Lindström 1984: 23, 37–38, 163). Samtidigt har forskningen inte preciserat skillnaden mot tidigare former av rationalisering. Han (1997: 12–13, 60), Amnå (1981: 129, 144, 149–152) och Sundström (2003: 107, 111) sammankopplar den nya rationaliteten med införandet av en (företags-)ekonomisk diskurs (jfr också Tarschys & Eduards 1975: 88). Enligt dem negligerade programbudgeteringen politikens egen form av rationalitet (Amnå 1981: 145–155; Lindström 1997: 37–38, 176–178, 180–181; Sundström 2003: 113–114; se också Jacobsson 1989: 146–151). De ansluter sig därmed till den ovan nämnda förklaringsmodellen: en ny och främmande kulturell logik (ekonomiseringen) trädde in i statsförvaltningen och hamnade i konflikter med andra logiker.

## Differentiering och avdifferentiering

Offentlig verksamhet anses vara organiserad efter andra värden än marknadsvärde. Ofta finns ett bakomliggande antagande om att samhället är differentierat i olika värdesfärer, vilka har en inre logisk konsistens (Weber 1996: 69–70). Ddifferentieringsteorier kan delas in i rationalistiska, exempelvis funktionalismen (Hallonsten 2020: 29–37), och icke-rationalistiska teorier, där differentieringen i huvudsak ses som ett kulturellt fenomen enligt teorin om institutionella logiker (Friedland & Alford 1991; Scott 2014: 90–91; 225–226, Friedland 2014: 222–228, 245). I den senare anses logikerna vägleda organisationer och individer (Reay & Hinings 2009: 629–632) samt forma deras målsättningar (Friedland & Alford 1991: 250–251). Ansatserna skiljer sig åt i sin förklaring till varför samhället överhuvudtaget är differentierat. Funktionalismen menar att varje värdesfär har en rationell funktion och uppfyller ett samhällsbehov (jfr Hallonsten 2020: 30–31, 35–43, 125–131), medan teorin om institutionella logiker måste förlita sig på aktörers subjektiva val (Friedland & Alford 1991: 240, 253–4; Thornton & Ocasio 2008: 104, 114–119; Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012: 104–106, 119–120 rör sig dock mot en mer funktionalistisk förklaring).

Båda teorier har problem med att förklara förändringar i differentieringen. Funktionalismen kan förvisso förklara en förfinad differentiering med en fortgående effektivisering, men den linjära förklaringsmodellen har svårt att hantera avdifferentiering. Vem har intresse av att störa en effektiv balans mellan värdesfäerna? Eller mer konkret: varför skulle den svenska staten kolonisera civilsamhället, som Hallonsten hävdar (2020: 9, 221–223), ifall den därigenom upphävde en rationell differentiering? Resonemanget underminerar också huvudförklaringen: om differentieringen kan sättas ur spel av en irrationell folkvilja, kan den verkligen förklaras med en fortgående

rationell effektivisering? Å sin sida hamnar teorin om institutionella logiker i motsättningen att institutioner formar aktörer, samtidigt som institutionell förändring endast kan förklaras med aktörers subjektiva val, vilket urholkar institutionernas kausala betydelse (Schneiberg 2007: 50–52). Precis som för Weber (t.ex. Clarke 1982: 227–9) leder teorin till irrationalism. Det är inte längre fråga om ett rationellt val av medel, utan en aktörs val av logik är ett irrationellt uttryck för en målsättning, vilket innebär att det är svårt att förklara varför en aktör föredrar en logik framför en annan. Följaktligen kan inte heller *samhälleliga* trender som marknadsisering förklaras (se också Hall 2012: 106–107). Båda teorier lider av samma svaghet: de klarar inte av att förklara varför en värdesfär eller logik kan ta över institutioner som tidigare har formats av andra värdesfärer. En annan förklaring kommer inte att ges i artikeln, men jag menar att den mest fruktbara vägen framåt är att behandla dessa logiker som inre motsägelser, det vill säga som delar av en gemensam logik.

Samhället har genomgått både perioder av tilltagande differentiering (välfärdsstatens utbyggnad) och avdifferentiering (välfärdsstatens ”marknadsisering”). Till skillnad från funktionalismen och teorin om institutionella logiker, måste således en teori kunna förklara både differentiering och avdifferentiering. Dessutom kan dessa motsatta tendenser sammanfalla när ekonomisk rationalitet införs för att begränsa differentieringen (exempelvis genom rationalisering). Avdifferentiering sker framförallt genom en medveten rationalisering, vilket kan ses som en form av *målrationalt* handlande, om Webers begrepp<sup>1</sup> lånas, där en aktör bestämmer vilka *medel* som ska användas och hur avhängigt dennes *mål*. En *formellt* målrational aktör handlar efter de universella principer som han anser leder till målet och vilka kan användas för att kalkylera fram de lämpliga medlen (Weber 1983: 18–19, 43, 56–63, 67–73; Kalberg 1980: 1158–1159). I huvudsak kan en verksamhet rationaliseras genom antingen en ökad måluppfyllelse för samma kostnader eller lägre kostnader för samma måluppfyllelse (jfr Simon 1997 [1945]: 250–256). Den ekonomiska rationaliteten kan sammanfattas i en enkel idealtyp: måluppfyllnaden ska maximeras i förhållande till medelåtgång. Både mål och medel uppfattas således som kvantiteter, vilka kan jämföras, trots att de är kvalitativt annorlunda bruksvärden, i den gemensamma måttenheten pengar.

## Metod och material

Materialet utgörs framför allt av besparingsberedningens arkivmaterial samt deras slututlåtande (SOU 1943:13). En undergrupp till beredningen, järnvägssakkunniga, publicerade en egen utredningsrapport (SOU 1944:32)

1 Med rationalisering avses faktiska försök att effektivisera organisationer, inte den generella samhällsprocess som Weber menade kännetecknade den moderna världen.

och har ett eget arkiv. Det senare har inte undersökts, då en genomläsning av utredningen indikerade att arkivet inte skulle ge ett tillräckligt självständigt bidrag till besvarandet av frågeställningarna. Inte heller har behandlingen i riksdagen systematiskt bearbetats. Nedskräningsförslag har endast diskuterats i undantagsfall, då de ligger vid sidan om syftet. Fokus har legat på rapporter från undersökningar i rationaliseringssyfte och PM om rationaliseringsåtgärder. Arkivet innehåller inte alla PM som skrevs för beredningen (för lista, se: SOU 1943:13: 92–118), utan PM nr 54–64 och 107 saknas.<sup>2</sup> Beredningen anlidade flera självständiga utredare och utredningsgrupper. En av dessa var delegationen för organisationsundersökningar som leddes av Sällfors. Den skapade organisationsavdelningar inom de undersökta verken, vilka själva utförde organisationsundersökningar, ibland med assistans av experter från delegationen (SOU 1943:13: 17, 86–87, 125). Eftersom beredningen och dess utredare förde in rationaliseringsidéer i förvaltningen och kommunicerade dem till ledande tjänstemän, utgör utredningsmaterialet en god grund för att analysera hur beredningen och dess utredare skapade kunskap om arbetsprocesserna samt hur de skulle rationalisera statliga organisationer.

I samband med genomläsningen av materialet fördes anteckningar som kodades. Kodningen rör olika delar av rationaliseringsprocessen. När genomläsningen var klar har koderna analyserats i sin helhet. Materialet har också systematiskt jämförts för några koder (exempelvis mål, jämförelser och mått), genom att anteckningar för dokument med samma kod har studerats samtidigt. På grund av artikelns syfte har analysen framför allt inriktats på det gemensamma i rationaliseringen eller på diskursen om rationalitet. Därför har skillnader mellan olika utredningar varken redovisats eller diskuterats i någon större utsträckning. Av samma anledning har inte heller enskilda aktörer och deras motiv analyserats ingående. Eftersom rationalisering är beroende av målsättningarna, har analysen inriktats på dessa i både generell bemärkelse (rationaliseringens innebörd och strategi) och i förhållande till specifika verksamheter (produktmått och jämförelser). Efter analysen av besparingsberedningens rationalitet, jämförs beredningen, programbudgeteringen och senare rationaliseringsförsök mot den idealtyp som utvecklades i förra avsnittet. Skillnader i strategier och metoder diskuteras också. Strategi förbinder rationaliseringen till det specifika problem som man försökte lösa, medan metod rör genomförandet av rationaliseringen. Slutligen diskuteras tidpunkten för den ekonomiska rationalitetens genombrott.

2 PM 58 angående vissa besparings- och rationaliseringsåtgärder inom postverket (1/12 1942) finns dock på Kungliga biblioteket.



## Rationalisering enligt beredningen

Besparingsberedningen var inte först om att föreslå rationaliseringar i statsförvaltningen. Taylorismen testades på Riksförsäkringsanstalten (RFA) 1919 (Greiff 1992: 158–161). Det fanns en organisationsnämnd 1931–1935 som verkar delvis ha sysslat med rationaliseringsfrågor (SOU 1942:57: 78–79). Under 1930-talet föreslog statsrevisorerna flera gånger förenklingar av arbetsmetoderna för att minska utgifterna. Statsrevisorn och den socialdemokratiska riksdagsledamoten Ernst Hage motionerade 1937 att regeringen skulle överväga en undersökning av statsförvaltningens arbetsmetoder och arbetsorganisation (Sörndal 1945: 396–397; Motion 1937 II:319; Riksdagens skrivelse 1937:311: 10–12). Arbetsstudier användes 1934 i SJ:s verkstadstjänst, där också ”flytande arbetsgång” efter mer fordristiska linjer hade börjat tillämpas efter 1929 (SOU 1944:32: 98–100). SJ:s rationalisering drevs på av den ökande konkurrensen på transportmarknaden under mellankrigstiden (Andersson-Skog 1993). Senare föreslog Besparingsberedningens järnvägssakkunniga arbetsstudier i drifttjänsten och förrådstjänsten (SOU 1944:32: 25, 56, 89–90).

Rationaliseringarna var ett sätt för besparingsberedningen att minska statens utgifter och därmed de stora underskotten i krigsbudgetarna. Beredningen hade fått att ta till övervägande en skrivelse från näringslivsorganisationerna Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen och Stockholms handelskammare (Skrivelse 28/2 1940: 2, 5; SOU 1943:13: 3), vilka krävde ”en radikal omläggning av det allmännas utgiftspolitik”, för att motverka inflation samt brist på arbetskraft och material. Detta inbegrep en utredning av möjligheterna att rationalisera förvaltningen. Det ekonomiska läget var en del i att beredningen splittrades, där minoriteten<sup>3</sup> var mer optimistisk (SOU 1943:13: 3–4, 52–55). Majoriteten<sup>4</sup> ansåg däremot att de dåliga statsfinanserna innebar en stor inflationsrisk på kort sikt och på längre sikt var de ett hot mot ”samhällets produktivkrafter” och landets ekonomiska utveckling, då staten tog resurser från näringslivets kapitalbildning, vilken majoriteten betraktade som den huvudsakliga drivkraften bakom ekonomisk utveckling (SOU 1943:13: 9–12). Delvis handlade således frågan om tillväxten. Men inte endast rationaliseringar föreslogs. Faktum är att hela beredningen ansåg dem otillräckliga och majoriteten ville därför även genomföra nedskärningar, ”men när rationaliseringssträvandena vidgat sig till en ändamålsenlighetsbedömning” menade de att regeringen hade ställt sig kallsinnig. Även minoriteten opponerade sig mot besparingar. Däremot var de och regeringen i huvudsak positivt inställda till förvaltningens rationalisering (SOU 1943:13: 7, 15, 52–62; se också det odaterade och ej underskrivna Besparingsberedningen PM1: 1).

3 Riksdagsledamot Conrad Jonsson, s, och generaldirektör Nils Löwbeer.

4 Riksdagsledamöter Karl Wistrand, h, Oscar Carlström, fp, Hjalmar Svensson (i Grönvik), bf, direktörerna Lars Akselsson, Vilh. Nordström, Iwar Sjögren, professor Tarras Sällfors.

För att minska underskotten skulle rationaliseringarna minimera kostnaderna för verksamheterna samtidigt som deras resultat bevarades. Beredningen definierade rationalisering som ”ordet taget i sin vidsträcktare bemärkelse, eliminera onödiga kostnader i den verksamhet, som förefinnes, och som man alltjämt vill ha kvar.” (SOU 1943:14: 14). I viss mån var således rationalisering en fråga om effektivisering, men beredningen uteslöt att statens verksamheter kunde öka sin effektivitet genom att de gjorde någonting mer eller bättre till samma kostnad. I stället valde de att koncentrera sig på kostnadssidan. Därför blev det sannolikt mindre viktigt att skapa mått för det offentligas ’produkter’ och deras värde. Beredningen övervägde inte ens att skapa en gemensam metod för att mäta produkten. Samtidigt kunde inte beredningen helt frånse denna sida av problematiken. Rationaliseringarna förutsatte utförliga och detaljerade undersökningar av organisationerna (SOU 1943:13: 18–19), vilka skulle ge kunskap om att verksamheterna fortfarande kunde klara av att utföra samma sysslor efter att kostnader hade eliminerats.

Rationaliseringarna utfördes på tre nivåer enligt beredningens slututlåtande. Den första nivån rörde själva arbetsprocessen, där det underströks att arbete var centralt för rationaliseringen. Särskilt avsågs rutinmässigt och manuellt arbete. Följaktligen låg professionella och högre byråkrater ofta utanför rationaliseringens direkta intresse. Arbetsprocessen skulle analyseras på ett sätt varigenom ”dess enklaste element” framkom och utifrån dessa skulle ”en mera effektiv arbetsprocedur” konstrueras (SOU 1943:13: 14; jfr Gustavsson 2009: 130–131). Enligt Sällfors (1943: 5–8) var arbetskostnaderna särskilt viktiga för rationalisering av kontorsarbete (både privat och offentligt), eftersom de, till skillnad från i industrin, utgjorde den största delen av de totala kostnaderna. Beredningen såg den analytiska sönderdelningen av arbetsprocessen som en rent teknisk fråga, vilken inte påverkade ”den statliga verksamhetens vare sig omfång eller innebörd”. Arbetsstudier utfördes på ett liknande sätt som i verkstadsindustrin. På nästa nivå lämnades arbetsprocessen för ett helhetsperspektiv på den undersökta organisationen och dess planering med experthjälp. Här var beredningen mindre tydlig, men kärnan låg i en analogi med näringslivet: ”Man skulle kunna kalla detta *allmän drifts- och affärsexpertisering* eller, med en bild från enskild verksamhet, ett försök att med något av en disponents mentalitet få ett grepp om företagets skötsel i det hela [författarens kursivering].” (SOU 1943:13: 14, 86, 89). Därmed kopplades rationaliseringen även till organisationsstrukturen. Avslutningsvis, på den tredje nivån av rationaliseringen, sköt de in att rationalisering också kunde innebära att ändamålsenligheten prövades. Då skulle ”reell effekt” vägas mot kostnader. Om effekten inte motsvarade kostnaderna hävdades att “[e]ffektivitetskravet” innebar att ”frågor om avveckling eller reformering” måste ställas (SOU 1943:13: 14). Ambitionerna liknar de effektivitetsbedömningar som återfinns i programbudgetering och i kostnadsnyttoanalys (jfr SOU 1967:11; Premfors 1989), men metoderna var

långtifrån lika sofistikerade och förslagen innebar långtifrån alltid kvantifiering (jfr Porter 1995: 120, 123–127 som menar att resonemang om samhällsnytta kan vara icke-kvantitativa). Samtidigt ansåg beredningen att när arbetslöshetshjälp gavs i form av stensatta vägarbeten, borde värdet av den nya vägen åtminstone uppgå till kostnaden (Besparingsberedningen 15/4 1942: 6), och en av dess utredare menade att botanisk ärftlighetsforskning hade ”i ekonomiska värden” inneburit ”sagolika belopp” för landet (Karlgrén 1941: 21). På den tredje nivån gick beredningen utanför förvaltningsapparaten för att diskutera andra frågor som socialpolitik (SOU 1943:13: 14). Här började rationaliseringar överlappa med nedskärningar och tanken om att bevara verksamheter lades åt sidan.

På alla dessa nivåer framstod näringslivet och företaget som ett ideal för offentlig sektor. Detta var samstämmigt med regeringen och Wigforss<sup>5</sup> hade påbjudit i direktiven att beredningen skulle inkludera representanter för näringslivets expertkunskaper om organisation och ekonomi. Dessa anställdes också vid beredningens avdelning för kontorsorganisation (SOU 1943:13: 72, 86). Wigforss var också försiktigt positiv till organisationsundersökningarna och deras resultat i Prop. 1943:305 (:10–11). Allt detta ligger i linje med den positiva syn på rationaliseringar inom den privata sektorn som arbetarrörelsen har haft åtminstone sedan tidigt 30-tal (Isacson & Mirsafian 2022: 202–208). I sin proposition 1941 (nr 261: 20–21, 23) om anslag till beredningen, fastslog regeringen att rationaliserings- eller organisationsundersökningar av statsförvaltningen var en huvuduppgift för beredningen och ett sätt att testa ”de moderna organisationsmetodernas användbarhet inom statsförvaltningen”. För regeringen var åtminstone delar av statsförvaltningens arbete jämförbara med de arbeten i näringslivet som redan hade rationaliserats. Sällfors drog i grunden samma slutsats, men var ännu mer optimistisk (SOU 1943:13: 87). Rationaliseringen skulle således leda till en avdifferentiering.

## Besparingsberedningen och taylorismen

Rationaliseringsrörelsen i näringslivet var ursprunget till beredningens idéer. Den har beskrivits antingen som tayloristisk eller som en mjukare variant med inslag av ”human relations” (De Geer 1978: 237; Berggren 1981). Taylor lade ned fyra principer bakom vetenskaplig företagsledning: 1. Arbetet analyseras vetenskapligt; 2. Ett urval bland arbetarna görs, vilka lärs upp i de nya arbetsmetoderna; 3. Samarbete med arbetarna; 4. Arbete och ansvar fördelas ”nästan lika”<sup>6</sup> mellan ledning och arbetare (Taylor 1919 [1911]: 36–38, 114–115; De Geer 1978: 74–77; Guillén 1994: 42–44). För att motivera arbetare till en högre arbetstakt krävdes ett lönesystem som gav någon form av premium när de nådde upp

5 Wigforss satt också som ordförande för beredningen (SOU 1943:13: 3).

6 Översättning från Taylor (1920: 25).

till standardprestationen. Taylor avsåg att skapa en omgivning, enligt Aitken, där det vore i den arbetande individens egenintresse att välja att arbeta som ledningen ville (Taylor, 1919 [1911]: 121–122; Aitken 1960: 34–35, 38–43, 47–48; Miller 2001: 384–386). Enligt Braverman (1977: 104–108) delade taylorismen upp arbetets verkställighet och den begreppsmässiga föreställningen om arbetets utförande. Här byggde beredningen vidare på en redan påbörjad separation för de mer rutinmässiga arbetena genom arbetsstudier, även om de var något återhållsamma med tidsstudier (SOU 1943:13: 86). Samtidigt begränsades inte dessa till arbetare, utan det förekom att tjänstemän tidsstuderades (Forssell & Tesch 1942: 2–4). I tidsstudierna bröts arbetena ned i mindre delar, vilket ovan har visats vara en del av beredningens tillvägagångssätt.

Däremot låg beredningens rationaliseringar långtifrån de tayloristiska principerna om att välja ut de lämpligaste bland de anställda och att motivera dem med ett prestationslönesystem. Här stötte avdifferentieringen på hinder. Dessa metoder bröt mot lönesystemet samt ordinarie tjänstemäns oavsättlighet (Heckscher 1958 [1952]: 333–342; Gustafsson 2000: 29–30). Urvalsprincipen kolliderade givetvis med oavsättligheten, vilken beredningen inte ställde sig emot. Däremot ifrågasatte de om den behövde tillämpas i den dåvarande utsträckningen. Överhuvudtaget ville de begränsa de fasta anställningarna inom statsförvaltningen, oavsett om det gällde ”ordinarie, extra ordinarie eller arbetare” (SOU 1943:13: 17–18, 36–37; se även Esping 1980: 18). De var inte heller ensamma om att vilja uppluckra oavsättligheten på 40-talet (se Heckscher 1958 [1952]: 341–342; Gustafsson 2017: 239–247). I en artikel *efter* kriget såg Sällfors (1947:512) här ett problem för rationaliseringen: säkra anställningar innebar att tjänstemän kunde hindra rationaliseringar genom att vägra genomföra föreslagna reformer. Den ordinarie anställningsformen innebar, enligt beredningen, stagnerande organisationer utan flexibilitet som var svåra att förändra eller att skära ned. Tillsammans med regeringens och riksdagens detaljreglering blev det nästan omöjligt att sätta in ”rätt man på rätt plats” med denna anställningsform, som också bedömdes medföra en risk för låg arbetstakt (SOU 1943:13: 17–18, 36–37). Detta problem kunde motverkas genom ändrade lönevillkor, vilket de ansåg borde vara möjligt att göra (SOU 1943:13: 36).

Samtidigt, och trots att taylorism förutsatte höga, prestationsbaserade löner (t.ex. Taylor 1919 [1911]; jfr Nieckels & Sällfors 1921: 18–19, 22–23), diskuterade beredningen sällan prestationslönesystem. Heckscher (1958 [1952]: 333–338) beskrev det statliga lönesystemet på 50-talet som strikt reglerat. Enligt Åmark (1996: 268–270) hade lönerna alltmer tappat sin koppling till arbetsprestation under det tidiga 1900-talet, eftersom staten hade valt genom enhetliga löneplaner att prioritera kalkylerbarhet över arbetsintensitet. Ackordslöner för byggnadsarbetare och vägarbetare föreslogs dock i några av beredningens utredningar (Bildmark 1942: 32–34; Besparingsberedningen 25/4 1942: 3;

Besparingsberedningen 8/10 1941: 3). Överhuvudtaget resonerade beredningen sällan om hur personalen skulle motiveras till en högre prestation. Dock gav Sällfors (1943: 38) ett exempel på ett rutinmässigt arbete i förvaltningen, där det krävdes någon form av extra betalning som incitament för att få ut en "full" arbetstakt. Enligt honom höll detta på att utredas eftersom det delvis var en ny avlöningsform. Sammanfattningsvis, även om avdifferenteringen således hämmades av dessa institutioner, framstod de senare samtidigt som problematiska.

Sällfors beskrev ofta sitt eget arbete (bland annat i en bilaga till SOU:n). Häri kan också taylorismens inflytande i beredningen bedömas. Han gav också föredrag under och efter kriget. I bilagan är det huvudsakliga målet givetvis besparingar, men det skulle åstadkommas genom "åtgärder" som ledde till "ändamålsenligare tillvägagångssätt, större arbetseffektivitet och bättre arbetsresultat" (SOU 1943:13: 86). Två slutsatser kan dras: arbete stod i fokus, men produktions- och resultatsidan spelade roll. I ett föredrag förklarade Sällfors (1943: 13; se också 1948: 7) att vissa frågor alltid ska ställas i en organisationsundersökning. Dessa frågor avslöjar vilken form av kunskap som han var ute efter och förklarar därmed hur målet med ökad arbetseffektivitet skulle uppnås. Alla fem frågor berör teman i taylorismen och de är inte bundna till en viss organisationskontext (jfr Røvik 2008). En tayloristisk målrationalitet avspeglas i de två första frågorna: "Är arbetet nödvändigt?" och "Kunna arbetsmetoderna förenklas?", vilka ställer arbetet i relation till uppfyllnad av ett eller flera mål. En tayloristisk kärnpunkt lyfts i den tredje frågan ("Huru lång tid bör arbetet taga?"), det vill säga standardisering av arbetsprestationen och den så kallade normala arbetstakten. I den fjärde frågan tas specialisering upp: "Äro arbetsfördelningen och ansvarsfördelningen de lämpligaste?" Även frågan om "Är arbetsplatsen ändamålsenlig?" återfinns i taylorismen (Sällfors 1948: 5-7; jfr Sällfors 1949: 152-155; Aitken 1960: 27-29).

Mål spelade således en viktig roll för hur Sällfors (och därmed beredningen) uppfattade rationalisering, då han tryckte på att metodstudier började med att fastställa *ändamålet* med arbetsoperationen. Upplägget var målrationalt och ledde till en form av målstyrning (standards), även om den ofta rörde sig på mikronivå och innebar också regelstyrning (metodstudier), där själva utförandet av arbetet styrdes i detalj. Däremot lämnades till den arbetande beslutet om vilken grad av ansträngning hen skulle utföra arbetet med. Dock diskuteras sällan i beredningen hur personalen skulle motiveras enligt tayloristiska principer. Taylorismen inspirerade rationaliseringarna, men det fanns varken institutionella förutsättningar eller idéer för ett helt igenom tayloristiskt program i statsförvaltningen. Detta var en haltande taylorism.

## Rationaliseringsstrategi

Rationaliseringarnas angreppssätt kan beskrivas som en strategi. Ovan diskuteras hur beredningen lade upp rationaliseringarna. Det sades också att rationaliseringarna hade till mål att bevara de statliga verksamheterna i samma form och omfattning – de skulle avge samma produkt – samtidigt som kostnaderna skulle minimeras. Detta kan kallas för den *första rationaliseringsstrategin*. Den tog sikte på kostnadssidan och besparingar var framgångskriteriet. Däremot behövde rationaliseringsexperterna givetvis vara säkra på att verksamheten inte försämrades av rationaliseringen. Det går inte att reducera denna strategi till sparsamhet med kvantitativ analys som Sundström (2003: 72–74) gör, för *även i denna strategi relaterades organisationers produktion till deras kostnader*.

Dock förekom även en annan form av rationaliseringsstrategi, där även om kostnaderna inte förändrades, öppnades det för att en ökning eller en förbättring av produkten kunde vara en form av rationalisering. Ovan såg vi att Sällfors öppnade för åtgärder som kunde förbättra arbetsresultatet. Statistikkommittén ger ett exempel på hur den första strategin kunde glida över i den andra. I sin tolkning av direktiven från Besparingsberedningen tog kommittén sin utgångspunkt i den första rationaliseringsstrategin. Målet var: ”...att den officiella statistiken kan fylla sina uppgifter för lägsta möjliga kostnader.” Men, konstaterade kommittén, statistiken har ett värde, vilket kunde begränsas av en sådan rationaliseringsstrategi. Samhället kunde till och med ha något att vinna, även i besparingshänseende, om statistiken utökades. Därför ville de lägga till en kvalitetsaspekt i målsättningen: ”...behövlig statistik av god kvalitet...”. I slutändan backade dock kommittén något, eftersom de erkände att deras uppdrag egentligen inte inneslöt, annat än i en snäv bemärkelse, att de skulle studera värdet eller nyttan av statistiken. Senare medgav de att generellt bedöma samhällsnyttan med den offentliga statistikens innehåll låg bortom deras uppdrag (Besparingsberedningen 19/12 1942: 9–10, 16; publicerad som SOU 1943:28: 12–13, 17).

## Mål och mätning av produktionen

Sällfors insåg att rationalisering krävde en uppfattning om verksamhetens mål och kunskap om hur verksamheten uppfyllde dem. Här behövdes empiri, men marknadens prissystem kunde inte användas. Varken målsättningarna eller produktionen i offentlig sektor framträder i form av värden, utan endast som kvalitativt olika bruksvärden. Sällfors skrev en artikel *efter* kriget (1947: 511), där han menade att rationaliseringen av förvaltningen led av att det saknades mått som försäljningsintäkter och vinstmarginaler saknades, vilka ger vägledning i beslutsfattande och incitament att hålla nere kostnaderna. Under kriget skapade i stället besparingsberedningen kunskap om verksamheten genom kvantitativa mått och andra observationer som baserades på bruksvärden.

Hur produktionen skulle kvantifieras diskuterades inte av alla utredare och de såg varierande möjligheter att mäta produktionen. Ett enkelt mått användes för första skaderegleringsbyrån på RFA: antalet nya olycksfallsanmälningar, vilka ansågs mäta arbetsmängden (Besparingsberedningen 23/5 1942: 43; används också i Prop. 1944:225: 20–21). Det hände således att produkten blandades ihop med arbetsåtgången till ett gemensamt begrepp om "arbetsbörda", vilket antyder att verksamheten inte uppfattades kunna producera ett överskott. För arbetsdomstolen ställde beredningen upp "antalet inkomna mål" samt "antalet meddelade domar" som mått på "[o]mfattningen av arbetsdomstolens verksamhet" 1929–1940. Dock tog de hänsyn till att domstolens ordförande tidigare hade påpekat att enbart det senare borde ses som ett mått på arbetsbördan, vilket de konstaterade hade fallit efter depressionen. Samtidigt avslutade de sin diskussion med att citera ordföranden, som hävdade att även om antalet mål hade fallit, hade också målen blivit svårare och större. Enligt honom hade därmed arbetsbördan egentligen inte förändrats (Besparingsberedningen 12/8 1941: 1–2). Detta problem återkom på andra håll: även om den ökande arbetsbördan på universitetslärare "bäst illustreras" av antalet examina, växte den också av seminarieundervisningens tilltagande vikt (Karlgrén 1941: 3–4). Här undergrävdes måtten av att deras enheter inte var homogena. Återigen hölls avdifferentiering tillbaka av en skillnad mellan offentlig och privat sektor. I den senare används pengar, vilket är en fullständig homogen måttenhet. Det finns inga skillnader (vid en given tidpunkt) mellan en krona och en annan. Samma förhållande råder sällan mellan bruksvärden: ett domstolsmål kan kräva mycket mer arbetstid än ett annat.

Bristen på homogenitet återkom i andra produktmått. I sitt PM om sambandet mellan sluten och öppen vård, kritiserade lasarettsläkaren E.B.E. Bager den dåvarande sjukvårdsstatistiken. Han argumenterade för att medelbeläggningen och medelvårdtiden var goda mått för att undersöka hur väl utnyttjat ett lasarets kapacitet var. Om ett lasarett låg högt på bägge måtten, kunde en överbeläggning kanske lösas genom en sänkning av medelvårdtiden. Däremot gav inte medelvårdtiden en helhetsbild av hur väl organiserad sjukvården var och följaktligen kunde inte heller målsättningen vara att minimera medelvårdtiden: "Det är nyttigt med en viss tävlan läkarna och lasaretten emellan, men det får inte bli någon statistisk sport. Redan är medelvårdtiden på sina håll så kort, att man frågar sig om inte sjukvården blivit lidande därpå." (Bager 1942: 18–21). Måttet var således inte ett mått på framgång på samma sätt som vinst är för ett företag. Det mätte endast delar av prestationen, vilket är ett förekommande mätproblem även idag (jfr Bevan & Hood 2006: 520–521; Lindgren 2014: 110–113; Hjärpe 2020).

Bager (1942: 21) ställde medelvårdtiden mot kostnaden per patient och dag, vilket fortfarande ansågs som "den viktigaste värdemätaren på lasarettens skötsel i ekonomiskt avseende", även om det hade utsatts för en omfattande

kritik. Överhuvudtaget hade sedan 30-talet en diskussion om rationalisering pågått inom sjukvården (Gustafsson 1987: 397–401). Bager (1942: 21–22) anslöt sig till kritikerna genom att lyfta ett vid tiden känt förhållande mellan detta mått och medelvårdtiden, vilket innebar att kostnaden per patient och dag kunde öka ifall medelvårdtiden föll (han räknade här med samma patientantal). Dock påpekade han att en fallande medelvårdtid i detta fall ”innebär ju i själva verket en rationalisering av driften, sjukhusets kapacitet har ökats.” Detta är ett exempel på den andra rationaliseringsstrategin, eftersom rationalisering innebar här att sjukhuset potentiellt kunde vårda fler fastän driftskostnaderna var *oförändrade*. Bager föredrog att räkna kostnaden per patient och år, men det bästa var kanske att redovisa detta mått tillsammans med dagskostnaden. Kostnaden per patient och dag/år kan ses som ett enkelt mått på ”enhetskostnaden” för sjukvården, då det kombinerar kostnaderna med ett ”produktmått” (patienten).

När det saknades ett valitt mått komplicerades rationaliseringen och spänningar blottades i avdifferenteringen. Detta gällde exempelvis arbetsbördan i Tullverket, där även om de sakkunniga gav olika data på tulltrafikens utveckling (som in- och utklarade fartyg), menade de att det inte gick med statistik att visa hur mycket arbetsbördan hade vuxit inom verket. Följaktligen kunde inte statistik användas för att kontrollera verket. De föreslog att rationaliseringen måste komma till pass (och permanenteras) genom en drifttjänstbyrå som utförde en ”fortlöpande inspektionsverksamhet” (Besparingsberedningen 18/5 1942: 1, 4–10; jfr SOU 1943:13: 21–22). Samtidigt ansåg de sakkunniga att arbetsprocessen på tullverket borde studeras, med syfte att upptäcka vilken arbetsorganisation som uppnådde ”ett visst arbetsresultat med minsta möjliga arbete.” Detta inkluderade vissa restriktioner om rättssäkerheten, vilka sannolikt avser verkets polisiära och beskattningssuppgifter (i PM:et hävdades att man måste främst ta hänsyn till dessa), tillsammans med att kontrollen över förvaltningen upprätthölls och trafikens intressen tillgodosågs. Andra värden framstod som restriktioner på ungefär samma sätt som Sundström (2003: 111) menade var fallet i programbudgetutredningen. Utredarna följde således den första rationaliseringsstrategin, samtidigt som de erkände att det var svårt att mäta verkets resultat. Dessa brister i vad som kan kallas för homogenitet, och validitet utgjorde (igen) gränser för avdifferenteringen.

Det fanns en metod som alltid mätte produkten, även om den avgränsades till ett visst arbete, vilket därigenom förutsattes ha ett klart mål: tidsstudier. Denna metod ligger närmast de precis mätbara målen, som Sundström (2003: 11–12) anser är en förutsättning för den rationalistiska styrmodellen. Beredningens utredare använde tidsstudier av flera olika anledningar. I en rapport om arbetsstudier i Tullverket ansågs syftet vara bland annat att undersöka om de föreslagna omorganiseringarna faktiskt ledde till besparingar och/eller andra vinster. Även om utredarna behäftade tidsstudier med kvalifikationer



och de använde dem inte för att sätta ackordslöner, fastställdes de så kallade normalprestationer med dem i Tullverket (Forssell & Tesch 1942: 1–4, 8–9; Tesch 1942: 18–21) och på RFA. Arbetena uppdelades i olika operationer och i andra undernivåer. På RFA bedömdes den observerades arbetsintensitet och skicklighet, vilket uttrycktes i en gemensam procentsiffra av ”normalprestationen” (Besparingsberedningen 30/11 1942: 9; Besparingsberedningen 23/5 1942: 99–102). Denna siffra var godtycklig, vilket förekommer i alla former av tidsstudier och beror på att ansträngning inte kan observeras (Baldamus 1967 [1961]; Littler 1978). Tidsstudier kunde också användas för att identifiera problem i arbetsorganisationen. Exempelvis upptäcktes att en stor del av kamarskrivarnas arbetstid i Tullverket gick åt till väntetid medan en liten del spenderades på deras egentliga arbetsuppgift, taxering (Forssell & Tesch 1942: 12–13). Tidsstudier kunde också användas för att planera lokaler (Tesch 1942: 1, 18–21, 32–33, 41–42) och studera nya arbetsmetoder. På RFA jämfördes manuell och maskinell utskrivning av giro- och utbetalningskort, men tillvägagångssättet användes för att undersöka samma frågeställning även på vårdavdelningar gällande diskning och på tullbehandlingsavdelningar gällande beräkning vid attestskrivning (Besparingsberedningen 23/5 1942: 77–78, 102; Besparingsberedningen 10/12 1941: 56–57; Forssell & Tesch: 13–14). Uppgifter från andra myndigheter kunde användas för att beräkna tidsåtgång, bland annat nyttjades sådana uppgifter från SJ för deras kassakontrollapparat för en ny arbetsmetod i Tullverket (Besparingsberedningen 19/9 1942: 66–67). Tidsstudier kunde motivera inköpsförslag på nya maskiner (räknemaskiner på tullverket) genom att insparad arbetstid kunde beräknas, och därmed också lönekostnader, vilka ställdes mot inköpskostnaden (Forssell & Tesch 1942: 27–28).

Produktmåttan var ofta enkla. Samtidigt var de inte särskilt annorlunda från exempelvis måttet som Kungliga byggnadsstyrelsen använde – lokalproduktion i m<sup>2</sup> – när de implementerade programbudgetering 1970 (Sigge 2017: 109, 111–112) eller (vissa) mått i dagens socialtjänst (Hjärpe, 2020: 125–127, 154–155). När beredningen försökte mäta verksamheten visades gränserna för avdifferieringen, samtidigt som de använde mätningarna (och särskilt tidsstudierna) för att utforma olika förslag på omorganiseringar.

## Jämförelser

Med produktmått kan organisationer ställas mot varandra genom att jämföra mätningar, vilket också förenklar fastställandet av normer och standarder. Jämförelser är ett av de sätt som sociologer har menat att kvantifiering kan användas för att stärka kontrollen över organisationer (Espeland & Stevens 2008: 415; Kurunmäki, Mennicken & Miller 2016: 396; Hjärpe 2020: 122–123, 131–133, 139–140, 146–147, 212–213). Kvantitativa jämförelser mellan olika organisatoriska enheter möjliggör att observera hur rationellt olika enheter

styrts och därmed i vilken utsträckning deras effektivitet kan förbättras. Således synliggör detta verktyg organisationer och deras resultat (jfr Brunsson & Sahlin-Andersson 2000: 728–729; Shore & Wright 2015: 25). Mätning skapar jämförbara enheter med synliga resultat, vilket har varit en del av de senaste decenniernas styrningsreformer i offentlig sektor (t.ex. Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995: 10, 14–15, 98–103; 131–134; Lindgren 2019: 82–83). Dock förutsätter jämförelser mellan offentliga organisationer att de sysslar med (ungefär) samma uppgifter.

Därför är det inte förvånande att jämförelser användes i sjukvårdsutredningarna. Det har redan visats att produktmått var relativt väl utvecklade inom sjukvården och Bager (1942: 18–23, 29–30, 34) ville förbättra sjukvårdsstatistikens jämförbarhet. Här bör påpekas att vissa mått endast kan tolkas i relation till andra vårdenheter. Exempelvis kunde ett lasarets medelvårdstid endast förstås som hög eller låg i förhållande till andra lasarett, åtminstone i brist på en objektivt beräknad standard (samma teknik kopplas också i programbudgetutredningen till sjukhus; SOU 1967:11: 243).

I sin sammanfattande kommentar om vårdstatistik drog Bager ihop resonemangen om jämförbarhet och den vidare betydelsen av statistik för rationalisering i sjukvården:

Statistiken skall vara lätt tillgänglig och direkt användbar för praktiska ändamål. Nu har man ofta det intrycket att statistiken är till för sin egen skull. Vad skall t.ex. alla dessa uppgifter om totalkostnader för än det ena, än det andra tjäna? Först när de genom procentuella beräkningar eller på annat sätt göras direkt jämförbara få de praktiskt värde, kunna väcka impulser till sparsamhet, till rationalisering, till fortsatt utbyggnad av sjukvårdsväsendet o.s.v. [min kursivering]. (Bager 1942: 29–30)

Bager (1942: 21–23) ansåg att jämförbar statistik kunde stimulera lasaretten till (en begränsad) tävlan mot varandra. Han var också intresserad av att jämföra lasaretten med avseende på olika personalskategoriers storlek och menade att ovanligt stora personalgrupper kunde ha sin förklaring i undermålig planering, låg arbetsintensitet eller gammal teknologi. Följaktligen skulle problem i arbetsorganisationen identifieras genom en form av nyckeltal (jfr Lindgren 2014: 56–57). Tekniken användes också av andra utredare för att studera personalstorleken på (icke-statliga men statsunderstödda) sanatorier (Besparingsberedningen 17/2 1942: 1, 6–9). Statistikkommittén ville att kostnadsuppgifter utarbetades för de olika grenarna av den ordinarie statistiken i syfte att statsmakterna därigenom skulle kunna fastställa omfånget på de enskilda delarna utifrån ”behov och kostnader”. Ett offentliggörande av jämförelsen skulle också påminna statistikproducenterna om vikten av sparsamhet (Besparingsberedningen 19/12 1942: 16–17; SOU 1943:28: 17).

Återigen visade sig dock gränserna för avdifferentieringen. Även om organisatoriska problem kunde identifieras genom att jämföra storleken på olika personalgrupper mellan sjukhus, berodde dessa skillnader på en mängd faktorer som inte alla sammanhänger med en bristfällig organisation. Enligt Bager (1942: 22–23) gällde det därför att hitta mått som möjliggjorde jämförelser mellan sjukhus. Han angav några möjliga alternativ: ”antalet patienter per befattningshavare eller antalet befattningshavare per t.ex. 100 sängar eller t.ex. 1.000 patienter”. Det var viktigt för honom att hitta normer för personalstorleken för att möjliggöra att storleken på den fasta personalen kunde anpassas till ”en normal beläggning” i stället för toppbelastningen.

Kvantitativa jämförelser accepterades inte av alla. När de statliga sjukhusen undersöktes av de sjukhussakkunniga inom besparingsberedningen, kom kritik från vissa överläkare på Karolinska sjukhuset mot mått i sjukvården men även mot jämförelser.<sup>7</sup> Överläkarna ifrågasatte vilka sjukhus som Karolinska sjukhuset hade jämförts med och *inte* jämförts med. De sakkunniga försvarade sina jämförelser med att man härigenom använde sig av tidigare erfarenheter från andra organisationer. De hävdade också, som Bager, att jämförelser gjorde organisatoriska skillnader synliga. De motiverade att Karolinska (oftast) inte hade ställts mot Stockholms stads sjukhus bland annat med att de senares driftskostnader ansågs vara alltför höga. En annan dispyt rörde hur intensiteten i sjukvårdsarbetet, och därmed den ansträngning som avkrävdes personalen, hade mätts. I stället för att räkna vårdplats per personal som de sakkunniga, föredrog överläkarna måttet antal patienter per personal. De sakkunniga menade däremot att patientomsättningen endast delvis påverkade arbetsintensiteten. Bland annat var patienter med kort vårdtid ofta enklare fall. Dessutom varierade kraven på ansträngning mellan olika vårdgrenar och gällande vilken vård patienterna skulle få (Besparingsberedningen 24/3 1942: 1–3, 8).

## **Skillnader och kontinuitet i förhållande till senare former av rationalisering**

I likhet med idealtypen för ekonomisk rationalitet, sammankopplade Besparingsberedningen och programbudgeteringen kostnader med produktion samt såg dem som abstrakta kvantiteter. Följaktligen följde beredningen och programbudgeteringen idealtypen på ett abstrakt plan. Verksamheten framställdes som att den avkastar en kvantitativ mängd, vilken kan relateras till produktionens kostnader. Däremot skilde det sig hur nära undersökningsmetoderna kom idealet. Besparingsberedningen uppfattade att myndigheterna producerade ett visst kvantum, även om den kvantiteten ibland framträdde i

7 Överläkarnas kritik har ej återfunnits i sin helhet, men finns kort beskrivet i de sakkunnigas försvar och i Prop. 1942:288: 9.

form av en arbetsbörda utan möjlighet till överskott. Programbudgeteringen försökte däremot att generalisera mätningen av produktion och föreställde sig att ett överskott teoretiskt sett kunde produceras. Samtidigt delades den mest avgörande avvikelser från idealtypen: produkten kunde inte mätas i pengar (SOU 1967:11: 15, 17, 47–52; dock såg programbudgetutredningen framtida möjligheter till sådana mätningar).

Även om rationaliteten var densamma skilde sig de strategiska målen för de två rationaliseringsförsöken. Programbudgeteringen ville öka effektiviteten i statens verksamhet och följde därmed den andra rationaliseringsstrategin, där en effektökning kunde innebära effektivisering. I stället använde besparingsberedningen den första rationaliseringsstrategin för att den ville minska statens utgifter. Därmed undveks det centrala problemet i programbudgeteringen: att mäta produkten. Emellertid har det ovan visats att det fanns tillfällen där beredningens utredningar närmade sig den andra strategin.

Valet av strategi är relaterat till de skilda utgångspunkterna: Besparingsberedningen skulle hantera en underskottskris sprungen ur de extraordinära försvarsutgifterna, medan programbudgeteringen verkade under den tidsperiod då den offentliga sektorn befann sig i sin mest expansiva period (Tarschys 1983: 42–46). Under samma period försvann besparingar som en effektiviseringsåtgärd (Premfors 1984: 45). Den produktiva socialpolitiken rådde fortfarande, vilken ansågs därmed kunna ha en positiv effekt på ekonomin (Andersson 2002: 69–70; 2003: 12–15, 40–45, 95–96). Andra behov påverkade målsättningarna och följaktligen strategivalet för staten gällande besparingsberedningen respektive programbudgeteringen. De nya sparbehoven vid slutet av 1970- och början av 1980-talet öppnade för rationaliseringar som låg närmare besparingsberedningens problemställning. Dessutom återkom nedskärningar som ett möjligt alternativ (Premfors 1984: 48–49) och socialpolitiken betraktades åter som improduktiv (Andersson 2003: 88, 92–98, 118–119). Dock krävs en djupare analys av behovet av rationaliseringarna under den här perioden för att fastslå likheter och skillnader i strategi.

Även i rationaliseringsmetoderna fanns det likheter mellan besparingsberedningen och programbudgeteringen. Den senare ville också göra jämförelser och ta fram standarder, ibland genom tidsstudier (SOU 1967:11: 239–243). Däremot skilde sig metoderna för att identifiera möjliga rationaliseringsåtgärder. Besparingsberedningen arbetade med engångsundersökningar som utfördes av tjänstemän på verket tillsammans med utomstående experter (Sällfors 1943: 9–13). De var således inriktade på ett problem i den nära framtiden och saknade ett längre perspektiv. Programbudgeteringen avsåg att sammankoppla rationaliseringen med myndighetens *egna* budget- och redovisningsarbete (Amnå 1981: 122–128, 132–138; Sundström 2003: 102–107, 112). Därmed skulle rationaliseringen systematiseras och bli en naturlig del av myndigheternas verksamhet. Här fanns kanske den största skillnaden mellan

programbudgeteringen och besparingsberedningen. Dock ville besparingsberedningen att organisationsundersökningarnas teknik skulle spridas inom verken, för att upprätta ”en fortlöpande driftkontroll”, tillsammans med att kontorschefer tillsattes. De försökte också institutionalisera rationaliseringen med Organisationsnämnden och nybildade organisationsavdelningar i verken (SOU 1943:13: 19–20; 90–91; Sällfors 1943: 9–10).

I forskningen har olika förslag getts när ”rationalismen” bröt igenom i statlig sektor. Wittrock och Lindström (1984: 11–14) identifierade ett ”rationalistiska genombrott” när rationella planeringsmetoder utsträcktes till politikens utformning. I stället för att (endast) försöka minimera kostnaderna skulle också valet av åtgärder ske på rationella grunder. Detta är givetvis ett annat problem än besparingsberedningens. Däremot saknas en grundläggande skillnad mot idealtypen, i stället har rationaliteten använts till nya problem och på andra områden. Det rör sig mer om en logisk utveckling (som också återfinns i outvecklad form på den tredje nivån i beredningens rationaliseringsupplägg). Även Nybom (1980: 151) och Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson (2008: 46–49) har poängterat kontinuiteten mellan de tidiga rationaliseringarna och 60-talets mer långsiktiga planering.

Övergången från politiska mål till marknadspreferenser, som exempelvis Hugemark (1994) och Meijling (2020) har lagt vikt på, avviker inte heller från den idealtypen. Marknadisering är endast en del av den ekonomiska rationaliteten (t.ex. Kurunmäki, Mennicken & Miller 2016: 395–397 skiljer på begreppen). En ändrad målsättning kan innebära stora organisatoriska förändringar, men påverkar inte kärnan i rationaliteten, eftersom det *endast* är fråga om andra kvantitativa mål. Det konkreta innehållet i målen är likgiltigt för målrationalitet, i stället är formen avgörande, det vill säga att det finns ett mål som (potentiellt) kan uttryckas som en kvantitet. Om detta mål (och dess mått) har bestämts av politiker eller om det baseras på brukarnas val, förändrar inte själva rationaliteten. Dessutom innebär marknadslösningar i offentlig sektor sällan rena marknadspriser (med undantag för statsägda bolag). Följaktligen delar de med programbudgetering och besparingsberedningen samma avvikelse från idealtypen: produkten kan inte mätas i pengar (åtminstone inte som ett mått på marknadens värdering. Denna motsägelse lever kvar eftersom själva idén med offentliga organ är att organisera verksamheter på ett annat sätt än marknaden. Däremot föreslogs marknadslösningar sällan av besparingsberedningen och dess utredare (även om det exempelvis fanns förslag på entreprenad för byggnadsarbeten; Bildmark 1942: 29; Besparingsberedningen 25/4 1942: 3; SOU 1944:32: 67–70, 77). Allt detta öppnar för frågan vad marknadiseringen egentligen innebar för rationaliseringen av offentligt arbete. Möjligen är detta skiftes egentliga innebörd att professioner och byråkrater förlorade makt över målsättningens operationalisering (jfr Hugemark 1994: 41, 52–53, 157–160, 170–174) och rationaliseringen. Emellertid hade redan besparingsberedningen

skapat ett rationaliseringstryck på den icke-professionella arbetskraften. Differentiering och avdifferentiering skulle således kunna pågå samtidigt på olika organisationsnivåer.

## Sammanfattande diskussion

När Besparingsberedningen initierade en rationalisering av statsförvaltningen skapades ett verktyg som lånade tekniker och metoder från den kapitalistiska sektorn. Till skillnad från programbudgeteringen och NPM, utarbetade inte beredningen en genomgripande metod för att mäta och värdera produktionen i offentlig sektor. I stället var utgångspunkten att kostnaderna skulle minimeras samtidigt som verksamhetens resultat skulle bibehållas. Dock letade sig in frågor om den offentliga verksamhetens målsättningar och hur måluppfyllnaden kunde mätas. För vissa myndigheter som den första skaderegleringsbyrån på RFA, verkar ett enkelt mått som antalet olycksfallsanmälningar ha kunnat stå för en approximativ mätning av produkten. Tidsstudier användes. För andra verksamheter, som Tullverket och sjukvården, var det svårare att hitta lämpliga mått. Samtidigt hindrade inte detta att tidsstudier utfördes i Tullverket eller att värdenheter kvantitativt jämfördes. Därmed framstod både tulltjänstemäns arbete som mätbart och sjukhus som en samling organisationer, vilka producerade synliga och jämförbara resultat.

Kärnan i denna rationalisering delade samma ekonomiska rationalitet som programbudgetering och NPM. Kostnaderna och produkten länkades till varandra genom att de relaterades till varandra som två (föreställda) kvantiteter. Däremot skilde sig problemen som rationalisering tog sig an, och därmed också strategin, åt: besparingsberedningen letade efter besparingar, medan programbudgeteringen avsåg att öka effektiviteten i förvaltningen. I den senare strategin kunde därmed en rationalisering vara framgångsrik om kostnaden var densamma men produktionen växte och/eller förbättrades, medan för besparingsberedningen var det tillräckligt att verksamheten bevarades. Det var på det sättet som myndigheternas "output" hade betydelse för besparingsberedningen. Samma ekonomiska rationalitet svarade på andra problem: krigsbudgetarnas underskott för beredningen och välfärdsstatens expansion för programbudgeteringen. Samtidigt använde sig programbudgeteringen av äldre rationaliseringstekniker (som jämförelser och standarder). De stora skillnaderna, förutom fokuset på produktmätning, låg i stället i metoderna för att identifiera rationaliseringsåtgärder och för att implementera rationaliseringen i myndigheterna. Besparingsberedningen var tillfällig och arbetade med engångsundersökningar utförda med hjälp av utomstående experter. Programbudgeteringen skulle systematisera rationaliseringen genom att integrera den i myndigheternas budget- och redovisningsarbetet. Därmed skulle rationaliseringen bli en del av myndigheternas interna arbete. Dock gav

beredningen också förslag på sätt att institutionalisera rationaliseringen genom bland annat Organisationsnämnden och avdelningar inom myndigheterna.

Därmed institutionaliserades den ekonomiska rationaliteten ungefär samtidigt som välfärdsstaten skapades. Redan Heckscher (1958 [1952]: 52–569) hävdade att effektivitetsfrågor blev viktiga när välfärdsåtaganden utökades. Samtidigt som samhället differentierades, inleddes också en avdifferentiering av den offentliga sektorn, där behovsproduktionen organiserades utifrån en kvantitativ målrationalitet. Detta kan ha möjliggjort *under den här perioden* en ömsesidig samverkan mellan rationaliseringssträvandena och de professionella samtidigt som arbetet på lägre nivåer blev mer detaljstyrt.

Det återstår några frågor att besvara. Implementeringen av rationaliseringen har inte undersökts. I vilken mån lyckades rationaliseringen förändra arbetet i statsförvaltningen? Den viktigaste av dessa frågor är dock: varför introducerades rationaliseringen just under kriget? Deras plats i en övergripande dynamik har förklarats, däremot har det ännu inte besvarats varför den beslutsfattande delen av staten, politiken, just då var mottaglig för rationalisering. För detta krävs en förståelse av hur relationen mellan kapitalackumulation och offentlig sektor såg ut under kriget. Min förhoppning är att kunna diskutera dessa frågor i senare artiklar.

## Referenser

### KÄLLMATERIAL FRÅN BESPARINGSBEREDNINGEN

- Besparingsberedningen odaterat PM1. ”P.M. angående frågan om begränsningar i förvaltningsorganisationen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 1.
- Besparingsberedningen 12/8 1941, ”P.M. med yttrande och förslag angående arbetsdomstolen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 4.
- Besparingsberedningen 8/10 1941. ”P.M. med yttrande och förslag av besparingsberedning angående arbetsstudier å vägunderhållets område”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 10/12 1941, Besparingsberedningens sjukhussakkunniga. ”Till Besparingsberedningen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.
- Besparingsberedningen 17/2 1942, Sakkunniga för utredning rörande rationaliserings- och besparingsåtgärder inom vissa grenar av hälso- och sjukvården. ”P.M. angående bidrag till driften av anstalter för lungtuberkulos och bidrag till driften av anstalter för kirurgisk tuberkulos”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 9.
- Besparingsberedningen 24/3 1942, Besparingsberedningens sjukhussakkunniga. ”Till Statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.

- Besparingsberedningen 15/4 1942. "Promemoria angående vägväsendet", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 25/4 1942. "P.M. med yttrande och förslag av besparingsberedningen angående underhållet av vissa staten tillhöriga fastigheter", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 18/5 1942. Sakkunniga för verkställande av utredning i fråga om besparings- och rationaliseringsåtgärder inom tullverket. "P.M. med förslag till ombildning av generaltullstyrelsens personalbyrå till en drifttjänstbyrå", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 23/5 1942. Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning. "Rapport den 23 maj 1942 från Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 19/9 1942. Särskild sakkunnigutredning ifråga om redovisningsväsendet och kontorsorganisationen inom tullverket. "P.M. med förslag till vissa ändringar i tullverkets redovisningssystem", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 30/11 1942. Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning. "Redogörelse för verkställd utredning angående kontorsorganisationen å Riksförsäkringsanstaltens tredje skaderegleringsbyrå", Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 19/12 1942, Besparingsberedningens statistikkommitté. "Betänkande med förslag angående den statliga statistikens organisation m.m.", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.
- Bager, E.B.E., 14/4 1942, Besparingsberedningen. "Utredning angående sambandet mellan öppen och sluten sjukvård m.m.", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Bildmark, Knut, 23/2 1942, Sakkunnig angående besparings- och rationaliseringsåtgärder i fråga om underhållet av staten tillhöriga, för den civila statsförvaltningen och försvarsväsendet disponerade byggnader, Besparingsberedningen. "Utredning angående besparings- och rationaliseringsåtgärder ifråga om underhållet av vissa staten tillhöriga byggnader", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6 och 9.
- Forssell, Bengt & Tesch, Bengt, 20/3 1942, Delegation för organisationsundersökningar, Besparingsberedningen. "Redogörelse för arbetsstudier utförda i tullverket på arbeten inom tullbehandlingsavdelningar under tiden mars-oktober 1941", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.
- Karlgren, Bernhard, 1941, Besparingsberedningen. "Promemoria angående besparingsåtgärder vid de svenska statsuniversiteten", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 8.
- Tesch, Bengt, 16/4 1942, Organisationsavdelningen för tullverket, Besparingsberedningen. "P.M. Tullavdelningen för postpaket, Stockholm. Utredning om lokalbehov och läge", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.

## KÄLLMATERIAL FRÅN RIKSDAGEN

Hage, Ernst, motion, andra kammaren, 1937:319.

Proposition 1941/261. *Angående anslag till besparingsberedningen*. Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1941/web\\_prop\\_1941\\_\\_\\_261/prop\\_1941\\_\\_\\_261.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1941/web_prop_1941___261/prop_1941___261.pdf).



- Proposition 1942/288. *Angående anslag till vissa undervisningssjukhus m.m.*  
Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1942/web\\_prop\\_1942\\_\\_\\_\\_288/prop\\_1942\\_\\_\\_\\_288.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1942/web_prop_1942____288/prop_1942____288.pdf).
- Proposition 1943/305. *Angående anslag för budgetåret 1943/44 till organisationsundersökningar m. m.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1943/web\\_prop\\_1943\\_\\_\\_\\_305/prop\\_1943\\_\\_\\_\\_305.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1943/web_prop_1943____305/prop_1943____305.pdf).
- Proposition 1944/225. *Angående vissa anslag till riks försäkringsanstalten.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1944/web\\_prop\\_1944\\_\\_\\_\\_225/prop\\_1944\\_\\_\\_\\_225.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1944/web_prop_1944____225/prop_1944____225.pdf).
- Riksdagens skrivelse 1937:311. *Till Konungen i anledning av riksdagens år 1936 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverkets jämte därtill hörande fonders tillstånd, styrelse och förvaltning för tiden 1 juli 1935–30 juni 1936.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1937/web\\_rskr\\_1937\\_\\_\\_\\_311/rskr\\_1937\\_\\_\\_\\_311.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1937/web_rskr_1937____311/rskr_1937____311.pdf).

## KÄLLMATERIAL FRÅN SKRIVELSER TILL REGERINGEN

Skrivelse 28/2 1940. "Till konungen", från *Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen & Stockholms handelskammare, Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.

## LITTERATUR

- Aitken, Hugo G.J., 1960. *Taylorism at Watertown Arsenal: Scientific Management in Action 1908–1915*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Amnå, Erik, 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn?: Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.
- Andersson, Jenny, 2002. "Kostar sociala reformer pengar? Nedslag i 1900-talets diskussion om en produktiv socialpolitik", s. 57–78 i Malmberg, Bo & Sommestad, Lena (red.), *Befolkning och välfärd: Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Andersson, Jenny, 2003. *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Uppsala: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Andersson-Skog, Lena, 1993. "Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet" – *SI, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*. Umeå: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Baldamus, Wilhelm, 1967 [1961]. *Efficiency and Effort: An Analysis of Industrial Administration*. London: Tavistock Publications Limited.
- Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans, 2013. "Forms of intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms", *Organization Studies* 34(9), s. 1357–1380.
- Bergelin, Eric, 2023. *Planeringsforskningens genombrott: Försvarets forskningsanstalt och det globala kalla krigets planeringsexperter*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Berggren, Christian, 1981. "Slog taylorismen aldrig igenom i Sverige", *Arkiv för arbetarrörelsens studier*, nr 19–20, s. 31–50.
- Bergström, Tomas & Lapsley, Irvine, 2017. "On the Elusive Nature of Modernisation in Government", *Statsvetenskaplig tidskrift* 119(1), s. 7–22.
- Bevan, Gwyn & Hood, Christopher, 2006. "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System", *Public Administration* 84(3), s. 517–538.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline, 2017. "The Impact of Institutional Pluralism on Governmental Reforms in the Public Sector: Choice, Monitoring and Licenses in Swedish Schools", *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(4), s. 3–25.
- Bornemark, Jonna, 2018. *Det omätbaras renässans: en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Braverman, Harry, 1977. *Arbete och monopolkapital: Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000. "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies* 21(4), s. 721–746.
- Clarke, Simon, 1982. *Marx, Marginalism and Modern Sociology: From Adam Smith to Max Weber*. London och Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- de Geer, Hans, 1978. *Rationaliseringsrörelsen i Sverige: Effektivitet sidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*. Stockholm: SNS.
- de Geer, Hans, 1992. *På väg till datasamhället: Datatekniken i politiken 1946–1963*. Stockholm: Kungl Tekniska högskolan.
- de Geer, Hans, 1995. "C. Tarras Sällfors – Sveriges förste professor i industriell ekonomi och organisation", s. 181–191 i Engwall, Lars (red.), *Föregångare inom företagsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Espeland, Wendy Nelson, & Stevens, Mitchell L., 2008. "A Sociology of Quantification", *European Journal of Sociology* 49 (3), s. 401–436.
- Esping, Hans, 1980. *Sociala program: om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden*. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Forssell, Anders & Jansson, David, 2000. *Idéer som fångslar: Recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Fredriksson, Berndt, 1980. "Finansförvaltning i förvandling: Statskontoret 1680–1920", s. 29–132 i Granholm, Arne & Rydén, Margot (red.), *Statskontoret 1680–1980: En jubileums- och årsskrift*. Vällingby: LiberFörlag/Statskontoret.
- Friberg, Lennart, 1973. *Styre i kristid: Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Friedland, Roger, 2014. "Divine Institution: Max Weber's Value Spheres and Institutional Theory", *Research in the Sociology of Organizations*, 41, s. 217–258.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R., 1991. "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", s. 232–266 i Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Granholm, Arne, 1981. "Några bilder från offentlig förvaltnings inre liv under två sekel", s. 8–55 i Engellau, Patrik & Granholm, Arne (red.), *Byråkraternas egen byråkrati: förr och nu*. Stockholm: Statskontoret.
- Greiff, Mats, 1992. *Kontoristen: Från chefens högra hand till proletär: Proletarisering, feminisering och facklig organisering bland svenska industritjänstemän 1840–1950*, Lund: Mendocino.

- Guillén, Mauro F., 1994. *Models of Management: Work, Authority and Organization in a Comparative Perspective*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Gustafsson, Rolf Å., 1987. *Traditionernas ok: Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv*. Solna: Esselte studium.
- Gustafsson, Rolf Å., 2000. *Välfärdstjänstearbetet: Dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Gustafsson, Rolf Å., 2017. *Från ämbetsmannastat till välfärdsstat: En studie av svensk offentlig arbetsgivarpolitik*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Gustafsson, Martin, 2009. "Ta vara på tiden. På resa med C. Tarras Sällfors 1920–1960", s. 127–149 i Fornäs, Johan & Harding, Tobias (red.), *Kulturellt: Reflektioner i Erling Bjurströms anda*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Tillgänglig online på <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A234099&dsid=7915>.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hallonsten, Olof, 2020. *Klämd mellan marknad och stat: Om samhällets värdesfärer och vetenskapens roll*. Stockholm: Timbro.
- Hallonsten, Olof, 2022. "Järnburen smids på nytt. Ett klassiskt sociologiskt perspektiv på new public management och dess konsekvenser", *Sociologisk forskning* 59(1–2), s. 31–53.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å., 2008. *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta AB.
- Heckscher, Gunnar, 1958 [1952]. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.
- Hjärpe, Teres, 2020. *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Socialhögskolan.
- Hugemark, Agneta, 1994. *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv förlag.
- Isacson, Maths & Mirsafian, Arvand, 2022. "Den svenska arbetarrörelsen och arbetslivets utmaningar", s. 178–209 i Björk, Gunnela et al. (red.), *1930-talet i Norden: Folkhemsbygge och kamp mot fascismens framväxt*, Huddinge: Arbetarnas Kulturhistoriska Sällskap & Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.
- Jacobsson, Bengt, 1989. *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolan och det nya verket: Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag AB.
- Kalberg, Stephan, 1980. "Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History", *American Journal of Sociology* 85(5), s. 1145–1179.
- Kilander, Svenbjörn, 1991. *Den nya staten och den gamla: En studie i ideologisk förändring*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kurunmäki, Liisa, Mennicken, Andrea & Miller, Peter, 2016. "Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the social sphere?", *Sociologie du Travail* 58(4), s. 390–402.
- Larsson, Jan, 1976. "Svensk exportindustri och utrikesförvaltning kring sekelskiftet", *Historisk tidskrift* 97(4), s. 34–58.

- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena, 2019. "Öppna jämförelser", s. 71–85 i Hanberger, Anders & Lindgren, Lena (red.), *Perspektiv på granskning inom offentlig sektor: Med äldreomsorgen som exempel*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Lindström, Stefan, 1997-04-04. "Kon blåste först", PM *Förvaltningspolitiska kommissionen*.
- Littler, Craig R., 1978. "Understanding Taylorism", *The British Journal of Sociology* 29(2), s. 185–202.
- Meijling, Jesper, 2020. *Marknadisering: en idé och dess former inom sjukvård och järnväg 1970–2000*. Stockholm: KTH.
- Miller, Peter, 2001. "Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter", *Social Research* 68(2), s. 379–396.
- Nieckels, Harry & Sällfors, Tarras, 1921. *Modern verkstadsorganisation: Enligt den vetenskapliga arbetsledningens principer*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Nybohm, Thorsten, 1980. "Det nya statskontorets framväxt 1960–1965", s. 133–179 i Granholm, Arne & Rydén, Margot (red.), *Statskontoret 1680–1980: En jubileums- och årsskrift*. Vällingby: LiberFörlag/Statskontoret.
- Porter, Theodore M., 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Premfors, Rune, 1984. "Effektivitetssträvanden i svensk statsförvaltning", *Nordisk administrativt tidskrift*, 65(1), s. 39–49.
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Reay, Trish & Hinings, C.R. (Bob), 2009. "Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics", *Organization Studies* 30(6), s. 629–652.
- Runeby, Nils, 1978. "Americanism, Taylorism and Social Integration: Action Programmes for Swedish Industry at the Beginning of the Twentieth Century", *Scandinavian Journal of History* 3(1), s. 21–46.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Schneiberg, Marc, 2007. "What's on the path? Path dependence, organizational diversity and the problem of institutional change in the US economy, 1900–1950", *Socio-Economic Review* 5(1), s. 47–80.
- Sigge, Erik, 2017. *Architecture's Red Tape: Government Building Construction in Sweden, 1963–1973: The example of the National Board of Public Building, KBS (Kungliga Byggnadsstyrelsen)*. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology, School of Architecture.
- Simon, Herbert A., 1997 [1945]. *Administrative Behavior: A Study of the Decision-making Processes in Administrative Organizations*. 4:de utgåvan. New York City, New York: The Free Press.
- Shore, Cris & Wright, Susan, 2015. "Governing by numbers: audit culture rankings and the new world order", *Social Anthropology/Anthropologie Sociale* 23(1), s. 22–28.
- SOU 1942:57. *Betänkande angående inrättande av statens sakrevision*. Avgivet av 1941 års revisionsutredning. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.

- SOU 1943:13. *Besparingsberedningens slututlåtande avgivet den 27 februari 1943*. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1943:28. *Betänkande med förslag angående den statliga statistikens organisation m. m.* Avgivet av Besparingsberedningens statistikkommitté. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1944:32. *Slututlåtande*. Avgivet av Besparingsberedningens järnvägssakkunniga. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1950:8. *Betänkande angående rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen*. Avgivet av 1949 års rationaliseringsutredning. Stockholm: K.L. Beckmans boktryckeri.
- SOU 1959:22. *Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation*. Avgivet av 1956 års Rationaliseringsutredning. Stockholm: Iduns Tryckeriaktiebolag Esselte AB.
- SOU 1967:11. *Programbudgetering del 1*. Statskontorets programbudgetutredning. Stockholm: Esselte AB.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sällfors, C. Tarras, 1943. *Möjligheter till kostnadsbesparingar i kontors- och förvaltningsorganisation*. Stockholm: Am. Lundquist Tr.
- Sällfors, C. Tarras, 1947. "Principles of Organization and Management as Applied to Public Administration", s. 501–512 i *International Management Congress, Eighth International Management Congress, Stockholm 1947: Volume 1. Papers submitted to the sectional meetings*, Stockholm: Swedish National Committee of Scientific Management.
- Sällfors, C. Tarras, 1948. "Organisationsundersökningar inom den svenska statsförvaltningen", föredrag 26/2 1948 Köpenhamn, *Nordisk administrativ tidsskrift* 29(1–2), s. 3–27.
- Sällfors, Tarras, 1949. *Arbetsstudier inom industrin*, 4:de uppl. Stockholm: Sveriges industriförbund.
- Sörndal, Olof, 1945. "Byråkratismen i statsförvaltningen: några drag i den parlamentariska debatten efter 1905", *Statsvetenskaplig tidskrift* 48(4), s. 383–404.
- Tarschys, Daniel, 1983 [1978]. *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber Förlag.
- Tarschys, Daniel & Eduards, Maud, 1975. *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Vällingby: Liber Förlag.
- Taylor, Frederick Winslow, 1919 [1911]. *The Principles of Scientific Management*. New York & London: Harper & Brothers Publishers.
- Taylor, Frederick Winslow, 1920 [1911]. *Rationell arbetsledning: Taylorsystemet*, 3:de upplagan, Uppsala: Almqvist & Wiksells boktryckeri-A.-B.
- Thornton, Patricia & Ocasio, William, 2008. "Institutional Logics", s. 99–129 i Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Suddaby, Roy & Sahlin, Kerstin, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications Ltd.
- Thornton, Patricia, Ocasio, William & Lounsbury, Michael, 2012. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Vedung, Evert, 2010. "Four waves of Evaluation Diffusion", *Evaluation* 16(3), s. 263–277.
- Wallenberg, Jan, 1985. *Några effektivitetsproblem i statlig byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

- Weber, Max, 1983. *Ekonomi och samhälle: Förstående sociologins grunder. Del 1. Sociologiska begrepp och definitioner: Ekonomi, samhällsordning och grupper.* Lund: Argos.
- Weber, Max, 1987. *Ekonomi och samhälle: Förstående sociologins grunder. Del 3. Politisk sociologi.* Lund: Argos.
- Weber, Max, 1996 [1920]. *Religionen, rationaliteten och världen.* Lund: Argos.
- Wittrock, Björn & Lindström, Stefan, 1984. *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik.* Stockholm: Förlaget Akademilitteratur AB.
- Åmark, Klas, 1996. "Statligt arbetsgivareskap och fackliga strategier", s. 245–272 i Kvarnström, Lasse, Waldemarson, Ylwa & Åmark, Klas (red.), *I statens tjänst: Statlig arbetsgivarpolitik och fackliga strategier 1870–1930.* Lund: Arkiv förlag.