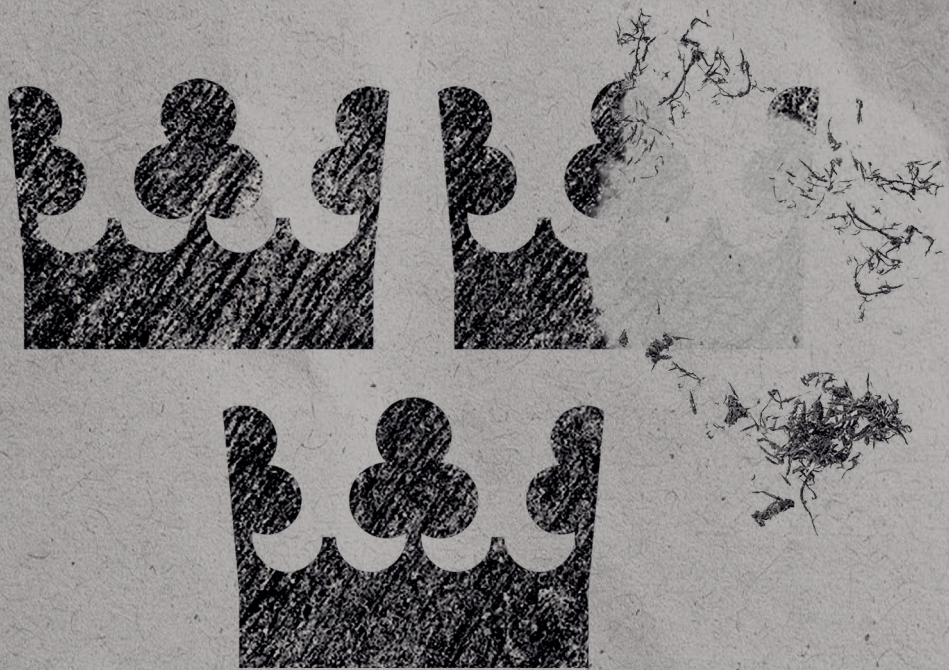




SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 2. Organisationsmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena



Anette Novak

Journalist och tidigare myndighetschef

Foto: Jacob Nordström



Göran Sundström

Professor och prefekt på Statsvetenskapliga
institutionen i Stockholm

Foto: Sören Andersson

arena



Akademikerförbundet SSR

Projektet är ett samarbete mellan Arena och Akademikerförbundet SSR

Skymningsläge – En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Författare: Anette Novak och Göran Sundström

Formgivning: Arenagruppen

© Arenagruppen och författarna

Stockholm 2026

Innehåll

Skymningsläge Del 2. Organisationsmakten.....	4
Inledning.....	4
Vad innebär organisationsmakten?	7
Hur har organisationsmakten utövats 2022–2026?	11
Fallstudie 1. Sammanslagning av ArkDes, Statens konstråd och Moderna museet	21
Vad har hänt?	21
Vad betyder det?.....	26
Fallstudie 2. Sammanslagning av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret	29
Vad har hänt?	29
Vad betyder det?.....	33
Fallstudie 3. Sammanslagning av Digg och PTS	35
Vad har hänt?	35
Vad betyder det?.....	37
Några andra fall där grundlagsprinciperna utmanats när organisationsmakten utövats.....	38
Hur kan vi stärka demokratin utifrån organisationsmakten?.....	41

Skymningsläge

Del 2. Organisationsmakten

Man behöver inte hålla allt för sant, man behöver bara hålla det för nödvändigt.¹

Franz Kafka

Inledning

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Så lyder de första orden och portalparagrafen i Regeringsformen. Dessa ord kan sägas utgöra grundbulten för svensk demokrati.

Men även om folket utövar sin makt och väljer att en viss politisk uppställning ska leda dem innebär det inte att de folkvalda har oinskränkt makt under mandatperioden. Det finns gränser. Regeringen måste följa lagar och regelverk och dela makten med riksdagen, myndigheter och domstolar.

Möjligheterna för en regering som inom lagens ramar önskar genomdriva mycket kraftfulla förändringar är emellertid ändå många. Vi har i denna rapportserie tidigare lyft normgivningsmakten (del 1), rätten att utfärda bindande lagar och regler, en rätt som delas mellan regering och riksdag men där regeringen i hög grad sätter agendan. En makt som också utövas genom politiska företrädares ledarskap: hur våra folkvalda betar sig och hur de uttrycker sig om vissa grupper.

Ett annat viktigt verktyg i verktygslådan som vi fokuserar på i del 2 är organisationsmakten: regeringens privilegium att besluta hur staten ska vara organiserad.

Den här makten har intresserat statsvetare i alla tider. Inte minst för att den är så central. En väl organiserad statsapparat har av forskningen kopplats till förmågan att producera välfärd.² Kort sagt: ju bättre organisation, desto bättre verksamhet för skattepengarna. Den som kontrollerar statens organisation kan därigenom i stor utsträckning styra resultaten – utan att bryta mot regelverket eller använda tvång.³

Den grekiske filosofen Platon såg idealsamhället som en välordnad organisation där varje grupp hade en tydlig, avgränsad funktion – och där makten utövades av personer med inte bara kunskap utan även öga för det gemensamma bästa.

1 Kafka, F. (1925, postum utgivning). *Processen*. (översättning: Karl Vennberg, 1945). Wahlström & Widstrand.

2 Egeberg, M., & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance*. Oxford University Press; Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford; Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 3:e upplagan, SNS; North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

3 Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Red.; E. Fischhoff et al., Övers.). Bedminster Press. (Originalverket publicerat 1921).

Starkt förenklat var den ideale härskaren en altruist, vars kunskaper gjorde honom bäst lämpad att styra.⁴ Ja, ”honom”, för på den tiden var det alltid en man.

När svenske rikskanslern Axel Oxenstierna på 1600-talet lade grunden för den svenska statsförvaltningens organisation, bland annat genom en ny länsindelning, centrala ämbetsverk och domstolar, byggde han den delvis på principer om ansvarsspridning och på utbildade ämbetsmän; tjänster tillsattes nu i allt högre grad utifrån kompetens och duglighet snarare än klantänkande (att någon tillhörde rätt familj).⁵

Att det leder fel när en liten skara har all makt var en bärande tanke när de tidiga demokratierna utvecklades. Upplysningsfilosofen Charles de Secondat de Montesquieu anses av många ha varit den som utvecklade maktodelningsprincipen vidare: att den offentliga makten skulle delas mellan den verkställande makten (vanligen regeringen), den lagstiftande (vanligen parlamentet) och den dömande (vanligen domstolar).⁶

Kunskapsbaserad förvaltning ihop med makt- och ansvarsfördelning är i dag grundstenar i de allra flesta liberala demokratier. Instanserna ska vara oberoende. Beslut ska fattas på sakliga, objektiva grunder. Detta har med tiden lett till en professionalisering av det offentliga som i sin tur resulterat i att de folkvalda politikerna blivit beroende av sina expertorganisationer och tjänstepersonerna i dessa. Men det är inte ett beroende utan gnissel, som vi snart ska se.

Den statliga administrationen kallas ibland för byråkratin – ett ord som många associerar med negativa fenomen som tröghet och paragrafrytteri.⁷ Ett oförklarligt, segt maskineri som mal på med sina avgöranden, oavsett vad vanligt folk anser vara rimligt och rätt.

Men om vi sätter på oss andra glasögon kan denna frustrerande, trögrörliga byråkrati också ses som en garant för kvalitet och rättssäkerhet: ett pålitligt system som nogsamt ser till att alla demokratiskt beslutade regler och principer följs. En organisation befolkad av experter på vart och vartenda område: kompetenta och oförvitliga tjänstepersoner som säkerställer att alla ärenden blir korrekt hanterade, att alla människor blir behandlade med respekt och enligt samma principer.

Helt enkelt en organisation folk kan lita på. Vilket, enligt idén om samhällskontraktet, är helt avgörande för att folket ska följa de lagar och regler som de folkvalda politikerna beslutar om.

Om vi blickar över Atlanten, så ser vi att det är just argumenten att byråkratin är stelbent och kostsam som företrädare för den amerikanska administrationen använt sig av när de skjutit in sig på misshagliga statliga verksamheter.⁸ Det är här

4 Platon. (2017). *Staten* (J. Stolpe, ö.). Atlantis. (Originalverket skrivet ca 380 f.Kr.)

5 Berglöf, E. m.fl. (2024). *På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete*. Finansdepartementet, kap. 2.

6 Montesquieu, C. L. S. (1998). *Om lagarnas anda*. (Övers. D. Lagerberg). Norstedts. (Originalverket *De l'Esprit des Loix* publicerat 1748.)

7 Styhre, A. (2012). *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare*. Liber.

8 Vita huset. (2025, 14 mars). *Continuing the Reduction of the Federal Bureaucracy*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/continuing-the-reduction-of-the-federal-bureaucracy/>

det blir tydligt hur skarp organisationsmakten faktiskt kan vara och vad som kan hända när antidemokratiska krafter nyttjar organisationsmakten fullt ut. På mycket kort tid kan dessa krafter rasera vad som tagit århundraden att bygga upp. Och som ofta i skeden av autokratisering är det domstolar och vissa förvaltningar som står först i kön.⁹

Under Donald Trumps andra mandatperiod har bland annat den amerikanska motsvarigheten till Sida, USAID, stängts ner. Med det ohyggligt tragiska resultatet att hundratusentals människor dött.¹⁰ Ett annat exempel var när Trump via en presidentorder, signerad 20 mars 2025, lade ner hela utbildningsdepartementet, med argumentet att den federala byråkratin har misslyckats och att nedstängningen kommer att ”drastiskt förbättra” delar av den högre utbildningen. Ansvaret och kostnaderna vill han i stället föra över på de enskilda delstaterna.¹¹

Även om det pågår en lång rad rättsprocesser kring dessa politiska initiativ¹² har förändringarna redan fått betydande konsekvenser för den offentliga förvaltningens kapacitet, expertis och internationella anseende.

Alla beslut från Vita huset har emellertid inte handlat om nedläggningar. Ett av de mera uppmärksammade initiativen där organisationsmakten utövats var när regimen skapade det nya departementet för regeringens effektivitet, DOGE.¹³ Denna nya verksamhet – till en början ledd av affärsmannen och biljonären Elon Musk, som på en scen i februari samma år sågs vifta med en ”motorsåg för byråkratin”¹⁴ – skulle ägna sig åt att reducera den federala byråkratin i de delar som presidenten personligen hade beslutat var ”onödiga”, vilket skulle visa sig vara bland annat en mediemyndighet, ett samverkansråd inriktat på hemlöshet och en myndighet som stöttar affärsutveckling i minoritetsgrupper.

Här kan man återigen skönja att det finns flera lager i det som händer. På ytan sägs det att det handlar om effektivitet. Men den stärkta effektiviseringen omfattar sällan militär och polis – utan allt som oftast områden som berör exempelvis medborgares yttrandefrihet, mångfald och inkludering eller minoriteters rättigheter.

Forskning har visat att autokratiska företrädare sällan börjar med att lägga ner viktiga institutioner utan istället förbereder opinionen genom olika narrativ som ogiltigförklarar myndigheterna och deras anställda.¹⁵ Vissa forskare har kommit

9 Ginsberg, T. & Huq, A. Z. (2020). *How to Save a Constitutional Democracy*. The University of Chicago Press.

10 ”USAID shutdown has led to hundreds of thousands of deaths”, Harvard T H Chan School of Public Health, 20 november 2025. <https://hsph.harvard.edu/news/usaids-shutdown-has-led-to-hundreds-of-thousands-of-deaths/>

11 Vita huset. (2025, 20 mars). ”Presidential Actions Improving Education Outcomes by Empowering Parents, States, and Communities”. Executive Order 14242.

12 Amy Howe, *Supreme Court Clears the Way for Trump Administration to Massively Reduce the Size of the Department of Education*, SCOTUSblog, 14 juli 2025.

13 Vita huset. (2025, 20 januari). *Establishing and Implementing the President’s ‘Department of Government Efficiency’*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency/>

14 Gomez Licon, A. (2025, 20 februari). WATCH: Elon Musk wields ‘chainsaw for bureaucracy’ on stage before speaking at CPAC. *PBS News/AP*. <https://www.pbs.org/newshour/politics/watch-elon-musk-wields-chainsaw-for-bureaucracy-on-stage-before-speaking-at-cpac>

15 Moynihan, D. (2022). Delegitimization, Deconstruction and Control: Undermining the Administrative State. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 669 (1), 36–49.

att kalla rörelsen mot att prata ner tjänstepersoner och demokratins institutioner för *bureaucracy bashing*¹⁶ och ser den som en del av den övergripande rörelsen mot ökande autokratisering. Experterna konstaterar att dessa narrativ riskerar att underminera de oskrivna reglerna som finns mellan politiken och tjänstemannaledet och skada allmänhetens förtroende.

I USA har vi sett hur företrädare för det republikanska partiet, inte minst presidenten själv, mer än någon annan presidentkandidat mellan åren 1948 och 2016¹⁷ har nyttjat populistiska och konspiratoriska beskrivningar av den federala statsapparaten som ett ”träsk” eller – mer konspiratoriskt: som ”den djupa staten”.¹⁸

I Sverige har vi varit förskonade från denna typ av konfrontatoriska uttalanden från regeringen gentemot förvaltningen. Men tongångarna om den offentliga förvaltningen som onödig, ja, till och med som en politikens fiende, hörs redan.

Vad innebär organisationsmakten?

Politiska mål förverkligas inte enbart genom lagar och parlamentariska majoritetsbeslut. Staten behöver även en förvaltningsapparat som kan genomföra besluten. Här har svenska regeringar stora möjligheter att forma den statliga organisationen – och därigenom påverka hur politiken blir verklighet.

På ett övergripande plan kan det handla om att

- skapa nya myndigheter,
- lägga ner myndigheter eller departement eller att
- förändra ansvarsfördelningen mellan regeringskansliet och myndigheter.

På ett mer konkret plan – om politiken till exempel önskar minska arbetslösheten – handlar det inte bara om en viljeinriktning utan om hur man organiserar genomförandet, exempelvis genom ett statligt verk, länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar som stöttar de arbetslösa – eller genom en smal, statlig organisation som fördelar medel till upphandlade privata aktörer och därefter följer upp resultaten – eller genom en kombination av dessa.

Om politiken önskar bättre och mer likvärdiga skolresultat handlar det inte heller här enbart om vackra och lovvärda visioner utan också om hur organisationen ser ut som ska stötta rörelsen mot kunnigare elever, exempelvis genom ett statligt verk som ensar rektorsutbildningar och läroplaner och länskolnämnder med ansvar för lärarnas fortbildning – eller av en smal, statlig

16 Hendriks, J., Damhuis, K., & Overman, S. (2025). From Performance to Morality: How Politicians Frame Bureaucracy, Its Organizations, and Public Sector Employees. *Public Administration Review*, 85(3), 846–861.

17 Hart, R. P. (2020). Donald Trump and the Return of the Paranoid Style. *Presidential Studies Quarterly*, 50(2), 348–65.

18 Mudde, C. (2022). The Far Right Threat in the United States: A European Perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 699(1), 101–115.

organisation som fördelar medel till upphandlade privata aktörer och följer upp resultaten – eller, återigen, genom en kombination av dessa.

Organisationsmakten handlar även om vilka kompetenskrav som regeringen ställer på de som anställs i de förvaltningar som får i uppdrag att hantera olika frågor samt vilka andra aktörer dessa ansvariga förvaltningar uppmanas eller beordras att samarbeta med. Ytterligare en organisationsfråga gäller närheten till regeringen. Medan regeringen för vissa myndigheter upprättar många och frekvent använda kommunikationskanaler, finns det andra myndigheter som knappt hör av den politiska ledningen mer än någon gång per år.

Som exemplen ovan visar kontrollerar regeringen inom ramen för organisationsmakten en lång rad kraftfulla styrningsverktyg, såsom vilka myndigheter som ska finnas, hur dessa ska vara organiserade och hur myndighetsledningarna ska se ut. Därutöver beslutar regeringen även om myndigheters verksamhetsinriktning, via så kallade instruktioner. I instruktionerna tydliggörs uppdrag och ansvarsuppgifter. Här kan regeringen även ange vilka olika avdelningar, enheter och funktioner en viss myndighet ska ha. Genom att ändra i instruktionen kan alltså regeringen på egen hand ändra vad en myndighet ska syssla med – utan att behöva gå till riksdagen och ändra i lagstiftningen.

Regeringens organisationsmakt är således betydande – men även den har sina gränser. Dels slår regeringsformen fast att det för rättskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (RF 1:8). Det är således inte meningen att all offentlig verksamhet ska rymmas under departementen. Tvärtom ska bestämmelsen tolkas som att rättskipnings- och förvaltningsverksamhet normalt ligger på fristående domstolar och förvaltningsmyndigheter. Men mer precist hur verksamheten ska fördelas mellan departement och myndigheter säger bestämmelsen ingenting om.

Regeringen får heller inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende. En viktig princip som kommit till för att dels säkerställa att lekmanpolitiker inte kör över de opolitiska tjänstepersonerna som besitter expertisen i specifika frågor, dels undvika otillbörlig sammanblandning mellan privata och allmänna intressen. Det är en rättssäkerhetsfråga. Bestämmelsen finns i regeringsformen som föreskriver att

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. (RF 12:2)

Kraftigt förenklat handlar denna fördelning om att politiken beslutar om *vad* medan tjänstepersonerna i de statliga myndigheterna beslutar om *hur*.

Låt oss ta ett par konkreta exempel:

- ✓ Politiken beslutar att ”prioritera bekämpning av narkotikahandel”. Helt i sin ordning.
- ✗ En enskild politiker, ett departements politiska ledning eller regeringen talar om för Polismyndigheten: ”Lägg ner utredningen mot person NN”. Förbudet och kallas för ministerstyre.

Trots denna viktiga begränsning finns det inom ramen för organisationsmakten ytterligare möjligheter för en regering som önskar mer detaljstyrning. De styrande kan då förtydliga myndigheters verksamhetsinriktning och ansvarsområden i det årliga regleringsbrevet. Regleringsbrevet – som kan sägas utgöra slutet på budgetprocessen¹⁹ – innehåller förutom den tilldelade budgeten för det kommande året även detaljerade anvisningar om mål för verksamheten, krav på rapportering och ofta även särskilda uppdrag.

Ett exempel är hur regeringen i den första versionen av Sidas regleringsbrev för 2026 lyfter ”villkorat bistånd”:

Sida ska utveckla metoder för att möjliggöra genomförande av utvecklingsbistånd som villkoras i syfte att länder ska samarbeta bättre med Sverige i migrationsfrågor.²⁰

Regeringsbeslut, 18 december 2025

Utan denna skrivning hade generaldirektören kunnat hävda att migrationsfrågor ligger utanför myndighetens ansvarsuppdrag. Med denna skrivning – och med tanke på lojalitetsplikten – tvingas myndigheten till följsamhet, då myndighetschefen ansvarar för att följa regeringens styrning så länge den inte uttryckligen bryter mot någon lag.²¹

Här blir det tydligt att lojaliteten inte riktar sig mot sittande regering eller enskilda statsråd. Lojaliteten handlar om att säkerställa att lagar och andra formella regler och beslut följs.²²

Även om lagen är tydlig, kan förväntan på tjänstepersonerna från politiskt håll se annorlunda ut. I en enkätundersökning bland statsråd och statssekreterare var ”bristande ledarskap” det klart vanligaste skälet till missnöje. Men ”bristande

19 Statskontoret. (2026, maj). *Budgetprocessens delar och regleringar*. <https://forum.statskontoret.se/styrning/budgetprocessen-och-budgetunderlaget/budgetprocessens-delar-och-regleringar/>

20 Regeringen. (2025, 18 december). Regleringsbrev för budgetåret 2026.

21 Myndighetsförordningen (2007:515) 3 §.

22 RF 1:9; 5 § Förvaltningslagen (2017:900); 3 § Myndighetsförordningen (2007:515).

lojalitet mot Regeringskansliet” fanns också med på listan.²³ Inte bristande lojalitet mot lagar och regelverk, utan mot politiken.

Den undersökningen har visserligen ett par decennier på nacken. Studier av svensk statsförvaltning från senare årtionden har pekat på flera andra övergripande trender, som också märks i andra västerländska demokratier:

- en ökande styrning i riktning mot att myndigheter ska styras som företag,
- renodling av ansvarsuppgifterna och
- ökade krav på snabba beslutsprocesser.²⁴

Hastigheten ses som ett särskilt bekymmersamt inslag. Här pekar forskarna på allvarliga risker, som att möjligheten att skapa väl genomarbetade underlag urholkas. Men även att den demokratiska förankringen försvagas och kvaliteten på besluten försämras.

Den tilltagande ”företagiseringen” av förvaltningen, med dess starka betoning av linjestyrning och chefskap, har också fått många statstjänstemän att känna att det har blivit lägre i tak. Det finns idag en utbredd rädsla för repressalier av olika slag, vilket gjort tjänstemännen mer passiva och räddhågsna. Förvaltningen sägs ha tystnat och vågar inte på samma sätt som tidigare framhålla sina professionellt grundade synpunkter, varken internt mot verksledningar eller externt mot regeringen.²⁵

Synen på myndigheterna som företagslika organisationer har samtidigt påverkat myndigheternas regelefterlevnad. Myndigheterna leds av chefer som allt mer ser myndigheterna som sina egna fögderier och med uppgift att nå mål.²⁶ Den tilltagande ”dokumentstyrningen” har ökat benägenheten att följa styrsignaler uttryckta i aktstycken med oklar rättslig status – som måldokument, strategier, promemorior, handlingsplaner och överenskommelser – medan formella författningar tycks ha minskat i betydelse.²⁷ Parallellt har juridiken och det förvaltningsrättsliga perspektivet fått det allt svårare att ta plats i förvaltningen.²⁸

23 Sandahl, R. (2006). *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).*
<https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2003/08/Ds-2003-7-F%C3%B6rtj%C3%A4nst-och-skicklighet.pdf>

24 Nyhlén, J. (2025, april). *Tyst förvaltning – Tjänsteman i offentlig förvaltning – om roller, reformer och konsekvenser för demokratin.* TCO.

25 ST. (2021, 2026). *Tyst stat*; Sundström, G. (2024). *Styrbar, lagbunden och sannfärdig – statsförvaltningen*, i T. Möllers (Red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Medströms bokförlag, s. 211–242.

26 Se Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen – förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber förlag (s. 206), som menar att myndigheterna har "blivit mer av 'chefsvälden', generaldirektören är oftast synonym med myndigheten".

27 Sannerholm, R. (2020). *Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik*. Timbro, s. 106, 137 f., 153, 175; Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra? Rapport i Statskontorets serie Om offentlig sektor*.

28 Djurberg Malm, K. & Sannerholm, R. (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, i K. Djurberg Malm & R. Sannerholm, (Red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi*. Rapport i Statskontorets serie Om offentlig sektor, s. 12.

Vad vi bevittnar är en regelhierarki som är på väg att vändas upp och ner, där regleringsbrev, verksamhetsplaner, strategier och ”dialoger” tar allt större plats medan lagar och andra författningar blir mindre styrande. Olika ”affärer” och ”skandaler” i staten vittnar om en sådan utveckling. ”Påfallande ofta verkar svenska myndigheter ha svårt att följa lagar, regler och rutiner”, summerar lektorn i offentlig rätt Richard Sannerholm efter att ingående ha analyserat dessa affärer och skandaler.²⁹ Noterbart är att många av dem som agerade felaktigt i dessa skandaler och affärer inte saknade kunskap om de formella regelverken, utan de agerade som de gjorde ”för att man ville och kunde, och för att det saknades en ’inre röst’ som påminde om rättsstatens värden”.³⁰

En annan övergripande trend är att de statliga myndigheterna mellan åren 2011 och 2023 blivit färre men större: från 401 till 368 (-13 %). Samtidigt har årsarbetskrafterna ökat med +24 %.³¹ Drygt 80 % av myndigheterna har vuxit, de stora myndigheterna mest. Denna utveckling, konstaterar Statskontoret i sin rapport, har gjort styrningen både enklare och svårare. En ökad detaljstyrning har inneburit en glidning bort från den gängse resultatstyrningen – tanken att myndigheterna själva bäst avgör hur pengarna de fått ska användas. Ett resultat är större osäkerhet – svårigheter med att planera och att säkerställa att verksamheten har rätt kompetens.

Hur har organisationsmakten utövats 2022–2026?

Flera av de trender som identifierats internationellt märks också av i Sverige på senare år. Inte minst det höga tempot i förändringsarbetet. Den gångna mandatperioden har den politiska ledningen bedrivit ett intensivt arbete på området, delvis utifrån skrivningar i Tidöavtalet om ”minskad administrativ börda” och att reducera ”onödig byråkrati”.³² Men även med viss koppling till Tidöpartiernas egna partiprogram:

- ”Byråkrati och krångliga regler ska motverkas.” (KD)
- ”Alltför tröga och byråkratiska tillståndprocesser hos myndigheterna hindrar och försvårar företagens utveckling.” (L)
- ”En stat som sträcker ut långtgående ambitioner över alla samhällsområden kommer aldrig att vara stark där den verkligen behövs. En stor stat leder till ett svagare samhälle.” (M)
- ”Idag begränsas många människors frihet av höga skatter, krångliga regelverk, långa tillståndprocesser och en växande byråkrati.” (SD)

²⁹ Sannerholm, R. (2020), s. 97.

³⁰ Sannerholm, R. (2020) s. 262. Även polisens agerande i samband med koranbränningarna 2023, där den, enligt Nils Funcke, ”visade en sällan skådad lyhördhet för politiska signaler”, vittnar om denna utveckling. Funcke, N. (2023). ”Så monteras den svenska yttrandefriheten ned steg för steg”, artikel i *Dagens Nyheter*, 30 november.

³¹ Statskontoret. (2024, november). *Ännu färre, ännu större – Utvecklingen av myndigheternas storlek och förvaltningsstruktur 2011–2023*.

³² *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*. Hämtat den 7 juli 2026 från: <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>

Således ett tydligt samförstånd i regeringskretsen kring en reducerad offentlig kostym. Och här verkar analysen ha landat i att medicinen mot regler som uppfattas som krångliga och tidsödande är att lägga ner myndigheter och slå ihop verksamheter. Detta trots att det inte finns något stöd i forskningen för att ett minskat antal myndigheter som generell lösning leder till ökad effektivitet. Tvärtom pekar internationell forskning på området i lite olika riktningar. Visserligen kan minskad fragmentering i statsapparaten komma tillrätta med problem som dubbleringar och överlappningar – vilket på helheten kan leda till besparingar³³ – men sammanslagningar leder också till ökad komplexitet och koordineringsproblem,³⁴ längre beslutskedjor och lägre tempo, interna silor och svagare ansvarstagande.³⁵

Även Förvaltningskommittén kom i sitt delbetänkande *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*³⁶ fram till att problemet med små myndigheter hade överdrivits och att det saknades stöd för uppfattningen att små myndigheter generellt fungerar sämre än stora eller är svårare att styra. Små myndigheter kan visserligen uppvisa relativt sett högre administrativa kostnader än större, men det kan vägas upp av att små myndigheter är mer flexibla, specialiserade och kostnadseffektiva inom sin kärnverksamhet. Kort sagt finns det ingen generell optimal storlek på en myndighet, utan den är situationsberoende.

Trots att påståendet om att små myndigheter är ett generellt problem varken stöds av forskare eller utredare har regeringen drivit ett hårt arbete för att generellt minska antalet myndigheter. Hösten 2023 tog regeringen två större initiativ i frågan. Dels tillsatte den i september Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.³⁷ Särskild utredare var den tidigare generaldirektören och tidigare budgetchefen Ulf Bengtsson, som fick i uppgift att se över ett 50-tal mindre myndigheter och pröva om deras verksamheter behövs och om verksamheterna i så fall bör bedrivas i självständiga myndigheter eller inom andra myndigheter.

Dels gav regeringen i november Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av de myndigheter som leds av en nämnd. Statskontoret skulle kartlägga verksamheterna men även analysera skälen för att bedriva verksamhet i form av en nämndmyndighet.³⁸ En grannlaga uppgift. Enligt regeringens egna direktiv fanns

33 US Government Accountability Office (2013, april). *Government Efficiency and Effectiveness: Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*.

34 Gailmard, S., & Patty, J. W (2012). Formal Models of Bureaucracy, *Annual Review of Political Science*, 15, 353–377

35 Fernández-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review*, 118(3), 1240–1260.

36 SOU 2007:107.

37 Dir. 2023:132.

38 Regeringen. (2023, 23 november). *Uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter*. (Fi2023/02994). <https://www.regeringen.se/contentassets/63ba276ccf0545638496e4d65ca08351/uppdrag-att-gora-en-over-syn-av-namndmyndigheter.pdf>

det 47 nämndmyndigheter den 1 januari 2023; nu skulle det ske en ”samlad översyn”.³⁹ Statskontoret identifierade emellertid hela 66 myndigheter som leds av en nämnd, däribland 24 övervakningsnämnder.⁴⁰ Tiden var dessutom knapp. Lite drygt ett halvår fick Statskontoret på sig, senast den 13 juni 2024 skulle förslagen vara klara.

Direktiven är tydliga med vad det är regeringen vill ha gjort: Statskontoret ska nämligen ”analysera om skälen för att bedriva verksamheten i form av en nämndmyndighet fortfarande föreligger, – utifrån analysen, och vid behov, föreslå vilka nämndmyndigheter eller delar av nämndmyndigheters verksamhet som regeringen bör överväga att avveckla, samt till vilken eller vilka myndigheter eller andra aktörer som eventuellt kvarvarande uppgifter bör överföras”.

Dessa utredningsinitiativ stoppade inte regeringen från att redan i budgetpropositionen för 2024 – alltså långt innan de båda utredningarna slutfört sina uppdrag – avisera sin bedömning att tio små myndigheter bör slås samman till fem;⁴¹ en inriktning som alltså pekas ut utan föregående sedvanligt utrednings- och beredningsarbete. Vi ska återkomma till detta beslut i Fallstudie 2 nedan.

Den 11 juni 2024 lämnade Statskontoret sin slutrapport.⁴² Trots att myndigheten beskriver utmaningar i att skapa ”tillräckligt med underlag om nämndmyndigheternas verksamheter” och trots den anmärkningsvärt korta utredningstiden för ett så omfattande uppdrag levererar Statskontoret skarpa förslag om avveckling och inordnande av sju nämndmyndigheter,⁴³ samt att organisationsformerna för ytterligare 15 av olika skäl bör utredas vidare.⁴⁴

Remissrundan som omfattade 87 remissinstanser,⁴⁵ varav många berörs direkt av förslagen, avrundades i november. Flera av de berörda nämnderna lyfte fram brister i utredningsarbetet:

Gentekniknämnden delar inte i alla delar rapportens beskrivning av nämnden, dess roll och verksamhet, utan denna behöver nyanseras och kompletteras.⁴⁶

Gentekniknämnden, 28 november 2024

39 Regeringen. (2023, 23 november). *Uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter*. <https://www.regeringen.se/contentassets/63ba276ccf0545638496e4d65ca08351/uppdrag-att-gora-en-over-syn-av-namndmyndigheter.pdf>

40 Övervakningsnämnderna behandlades av Statskontoret som en nämnd, således omfattade analysen totalt 43 statliga verksamheter.

41 Prop. 2023/2024:1, s. 34.

42 Statskontoret. (2024, 11 juni). *En form för kollektivt beslutsfattande – En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter*. https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/2024_11---utskriftsversion.pdf

43 Bokföringsnämnden, Forskarskattenämnden, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Gentekniknämnden, Fideikommissnämnden, Oljekrisnämnden och Lokala värderingsnämnden, Statskontorets rapport, s. 58.

44 Arvsfondsdelegationen, Skolväsendets överklagandenämnd, Överklagandenämnden för högskolan, Krigsförsäkringsnämnden, samtliga övervakningsnämnder, Sameskolstyrelsen, Klimatpolitiska rådet, de tre lokala säkerhetsnämnderna, Nämnden mot diskriminering, Utrikesförvaltningens antagningsnämnd och Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.

45 Regeringen. (2024, 30 augusti). Remiss av Statskontorets rapport *En form av kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter*. <https://www.regeringen.se/remisser/2024/08/remiss-av-statskontorets-rapport-en-form-for-kollektivt-beslutsfattande-en-kartlaggning-och-provning-av-namndmyndigheter-202411/>

46 Gentekniknämnden. (2024, 28 november). Remissvar. Diarienummer 4.1.1-2024-025.

Fideikommissnämnden är också kritisk – inte minst mot bristande koppling mellan den föreslagna organisatoriska förändringen och förväntade resultat:

Nämnden anser att det inte framkommit några skäl att nu ändra nämndens organisation. Till stöd för den bedömningen lägger nämnden att det inte framkommer av rapporten på vilket sätt verksamheten skulle förbättras genom den föreslagna förändringen.⁴⁷

Fideikommissnämnden, 24 september 2024.

Även Länsstyrelsen i Hallands län skriver att förslagen bedöms vara ”grundade på felaktigheter som finns i utredningen”.⁴⁸ Vissa av remissinstanserna är mer nyanserade men lyfter ändå kritik mot vad som uppfattas som ”förändring för förändringens skull”:

Eventuella omorganisationer av enskilda nämndmyndigheter ska bygga på en välgrundad analys och göras med ett tydligt och utvecklat syfte – inte enbart med avsikten att minska antalet myndigheter.⁴⁹

Fackförbundet ST, 29 november 2024.

Kammarkollegiet konstaterar att det inte framgår av rapporten hur Statskontoret har kommit fram till den slutsatsen eller på vilket sätt förslaget skulle innebära att verksamheten blir mer ändamålsenlig och effektiv.

Kammarkollegiet, 23 oktober 2024

Några månader senare, den 10 februari 2025, lämnade Ulf Bengtsson sitt betänkande *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*⁵⁰ till civilminister Erik Slottnér. Utredaren drog här slutsatsen att små myndigheter inte är ett problem i sig. Tvärtom konstaterade han att samtliga granskade verksamheter utgjorde legitima statliga uppgifter, även om en del verksamheter kunde flyttas till större myndigheter. Utredaren föreslog att elva myndigheter skulle läggas ner, men då genom att inordna verksamheterna i andra myndigheter.⁵¹

Även denna utredning fick omfattande kritik i remissomgången. Många remissinstanser menade att utredningens analyser var grunda och inte tillräckligt övertygande visade att föreslagna sammanslagningar skulle leda till högre effektivitet, lägre kostnader eller bättre kvalitet än dagens organisation.

47 Fideikommissnämnden. (2024, 24 september). Remissvar. Diarienummer 1.1-FID 15-2024.

48 Länsstyrelsen i Hallands län. (2024, 21 november). Remissvar. Diarienummer 450-6557-2024.

49 Fackförbundet ST. (2024, 29 november). Remissvar. Diarienummer Fi2024/01367.

50 SOU 2025:13.

51 SOU 2025:13, s. 26–27.

Kritiken tvingade regeringen att bromsa flera av utredningens förslag. I skrivande stund har endast fyra av de elva föreslagna nedläggningarna genomförts.⁵² Ett jack i kurvan, kanske. För långsiktigt verkar expertinstansernas invändningar inte ha fått regeringen på andra tankar. Den avser att fortsätta reducera antalet myndigheter. Hösten 2025 gjorde sig civilminister Erik Slottner lustig över antalet myndigheter i ett klipp på Instagram genom att sätta upp lika många post-it-lappar på en vägg som det finns myndigheter.⁵³ I klippet presenteras han som "regeringens slöseriombudsman", så att "lapparna räcker inte ens till" och att resan med nedläggningar bara har börjat. Han ackompanjerades av riksdagsledamoten Larry Söder (KD), som presenteras som "KD:s slöseriombudsman". Han instämde i Slottners lustigheter, och tillsammans avslutade de klippet med att riva ner ett stort antal post-it-lappar som handgriplig symbol för att nedläggningarna av myndigheter ska fortsätta – oavsett vad forskare, utredare och remissinstanser säger.

Den 30 juni 2026 proklamerade så civilminister Erik Slottner i en debattartikel i *Expressen* stolt att tolv myndigheter lagts ner sedan regeringsskiftet och aviserade följande kommande avvecklingar:

- Skolforskningsinstitutet,
- Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
- Svenska institutet,
- Myndigheten för kulturanalys och
- 23 övervakningsnämnder.⁵⁴

Ett par dagar efter sin artikel i *Expressen* uttryckte Slottner i en intervju i *Altinget* besvikelse över att regeringen inte har lyckats lägga ner fler myndigheter:⁵⁵ *"Jag trodde att det skulle vara lättare när jag initierade detta och trodde att vi skulle lyckas med fler myndigheter."* Han framhöll att det har framförts många argument mot att lägga ner myndigheter, även från hans ministerkollegor. Slottners slutsats var likväl att nedläggningarna ska fortsätta, men utan att han på något sätt bemötte invändningarna i sak. I stället sa han bara att han hade "hoppats att det skulle gå snabbare att lägga ner myndigheter"⁵⁶ och beklagade sig över att det

52 Nedläggningsförslag som inte har realiserats gäller Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Delegationen för migrationsstudier, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Revisionsinspektionen samt Kärnavfallsfonden.

53 Kristdemokraterna. (2025). Effektivisera! Instagram. <https://www.instagram.com/reels/DPRXIAUJAEg/>

54 Slottner, S. (2026, 29 juni): "Här är myndigheterna som bör läggas ner". Debattartikel i *Expressen*. <https://www.expressen.se/debatt/debatt-har-ar-myndigheterna-som-bor-laggas-ner/>

55 Olsson, M. (2026, 1 juli). Minister vill lägga ned fler myndigheter: "Jag trodde att det skulle vara lättare". *Altinget*. <https://www.altinget.se/artikel/minister-vill-lagga-ned-fler-myndigheter-jag-trodde-att-det-skulle-vara-lattare>

56 Slottner, E. (2026, 29 juni). Här är myndigheterna som bör läggas ner, debattartikel i *Expressen*. <https://www.expressen.se/debatt/debatt-har-ar-myndigheterna-som-bor-laggas-ner/>

är svårt och stöter på motstånd.⁵⁷ Som om det vore ett självändamål att lägga ner myndigheter och att argument för att behålla myndigheter är ovidkommande.

I sammanhanget är det viktigt att klarlägga att antalet myndigheter under regeringen mellan åren 1990 och 2026 har minskat från drygt 1 300 till knappt 360.⁵⁸ Men sådan information upplevs sannolikt som besvärande av Slottner, eftersom det riskerar att störa hans försök att sprida bilden av en gigantisk och vildvuxen förvaltning som har växt okontrollerat under senare år.

Det är inte bara ledande kristdemokrater som har målat ut förvaltningen som onödigt stor och i behov av en generell nedbantning. Även företrädare för Moderaterna har varit inne på samma linje. Partiet lanserar i maj 2026 idén om att inrätta en DOGE-liknande slöserikommission, som sägs kunna spara 40 skattemiljarder. Finansminister Elisabeth Svantesson (M) pekar till och med ut en viss personalkategori – myndigheters kommunikatörer – som en del av det påstådda slöseriet.

Nu är det anekdotiskt men man hör ganska ofta om alla kommunikatörer, att det är väldigt många. Det är en signal om att många myndigheter har vuxit rätt ordentligt, säger hon (...)

Ska statliga kommunikatörer vara rädda om sina jobb?

En del av dem borde vara det. Såklart behöver staten kunna kommunicera. Men man hör lite för många berättelser för att det bara ska vara anekdotiskt. Där känner jag att det är verksamheten som måste stå i centrum, inte att man alltid berättar vad man gör.

Elisabeth Svantesson till Expressen, 26 maj 2026

Ett annat – och för svenska politiker med regeringsmakt alldeles nytt – sätt att undergräva myndigheters existensberättigande är att beskriva deras företrädare på ett sätt som antyder att de inte agerar oberoende och sakligt enligt sitt uppdrag och inom lagens ramar.

Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson har till exempel gjort gällande att han är ”hundra procent säker” på att myndigheterna motarbetar hans parti (Dagens Nyheter, den 13 mars 2026). Men han har också kopplat ihop myndigheter med ”saktfärdighet” och lagt fast ett mål att halvera tiden för lagstiftningsprocessen (SVT, den 26 maj 2025). Andra företrädare för Sverigedemokraterna har tidigare lyft vad de kallar för ”myndighetsaktivism” och pekat ut vissa sakpolitiska områden där denna påstådda ”aktivism” skulle vara särskilt framträdande: asyl, miljö och genus.⁵⁹ Utspelet skedde visserligen före nuvarande mandatperiod men har fått avtryck i den utredning om utökat tjänstemanna-

57 Olsson, M. (2026, 1 juli). Minister vill lägga ned fler myndigheter: ”Jag trodde att det skulle vara lättare”. *Altinget*.

58 Statskontoret. (senast uppdaterad 2026, 24 juni). *Myndigheterna under regeringen*.
<https://www.statskontoret.se/analys-och-statistik/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheterna-under-regeringen/>

59 Enholm, M., & Strandman, M. (2020, 22 augusti). SD: Stoppa aktivism på myndigheter. Debattartikel i *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/8m39qA/sd-stoppa-aktivism-pa-myndigheter>

ansvar som tillsattes av regeringen Kristersson⁶⁰ och som resulterade i det nya brottet ”missbruk av offentlig ställning” som kan leda till fängelse.⁶¹ De nya bestämmelserna trädde i kraft 1 augusti 2026.

Även företrädare för regeringspartierna har uttryckt stark misstro mot förvaltningen. Tydliga och omdebatterade exempel är när statsminister Ulf Kristersson i mars 2024 beskrev Klimatpolitiska rådets kritik mot regeringens politik som ”åsikter”⁶² och när vice statsminister Ebba Busch i mars 2026 avfärdade samma Klimatpolitiska råd som ”vilken politisk debattör som helst”.⁶³



Ebba Busch, partiledare Kristdemokraterna. Foto: Maja Lagercrantz/SR

Ebba Busch (KD): ”Mitt alternativ är tydligt, och det är fyra år till för Tidö”

Ekots lördagsintervju · 21 mar · kl 06:00

Kallar fakta för åsikter. Det var i Ekots lördagsintervju den 21 mars 2026 som Ebba Busch avfärdade experterna i Klimatpolitiska rådet. ”Det är som att sitta med vilken politisk debattör som helst, jag håller helt enkelt inte med”, sa hon.

I ett förhör med konstitutionsutskottet i april 2026 framhöll också statsminister Ulf Kristersson, med anledning av de många kritiska remissyttranden som förvaltningen inkommit med under senare år: ”Ju mer man är emot själva innehållet i den politiska omläggningen av kriminalpolitiken som den här regeringen står för, desto

60 Dir. 2024:14.

61 Regeringen. (2026, 9 april). Prop.2025/26:217. Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/ett-utokat-straffrattsligt-tjanstemannaansvar_hd03217/html/?

62 Gripenberg, P. (2024, 21 mars). Kristersson om klimatkritiken: Det finns olika åsikter. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/varlden/kristersson-om-klimatkritiken-det-finns-olika-asikter>

63 Friborg, C. (2026). Busch avfärdar Klimatpolitiska rådets kritik. *Sveriges Radio Ekot*. <https://www.sverigesradio.se/artikel/ebba-busch-avfardar-klimatpolitiska-radets-kritik>

mer invänder man också i processfrågorna som leder fram till lagstiftningen.”⁶⁴ Och i samband med en debatt i riksdagens kammare, om offentlig förvaltning samma månad, anförde konstitutionsutskottets vice ordförande, Mats Green (M):

Herr talman! Det största hotet mot svensk demokrati kommer från Ryssland, och det näst största hotet mot svensk demokrati kommer från brottsligheten. Men det tredje största hotet mot svensk demokrati kommer från myndighets- och domstolsaktivism.⁶⁵

Samtidigt har departementstjänstemän beskrivit en hårdare politisk styrning, ökad misstänksamhet och en tydlig förskjutning från korrekthet mot snabbhet.⁶⁶ Regeringens försök att införa så kallade Tidölöner i Regeringskansliet 2023, det vill säga att tjänstemän som arbetar med att genomdriva Tidöavtalet skulle prioriteras vid lönerevisioner, pekar i samma riktning.⁶⁷ Statsminister Kristersson hymlar heller inte med att han håller snabbhet högt. Han pekar på rivaliserande intressen inom Regeringskansliet som skapar ”långbänkar”, där ”kraftfulla reformer slipas ner steg för steg till oigenkännlighet”. För att ”säkra framdrift” i de reformer som Tidölaget har enats om inrättade han därför enheten ”SB inrikes” i Statsrådsberedningen – en blåslampa att rikta mot senfärdiga och trölskande departement.⁶⁸

Genom den här typen av hårdare politisk styrning och användningen av perspektivförskjutande narrativ – där oberoende tjänstepersoner verksamma med att genomföra ett uppdrag, exempelvis på jämställdhetsområdet, påklistras etiketten ”aktivister” – förskjuts allmänhetens uppfattning. Misstankar väcks: Kanske står inte de statligt anställda på vår sida, trots allt? När bilden av aktivistiska, inkompetenta och kostsamma tjänstepersoner väl är satt blir det sannolikt lättare att utan belagda argument lägga fram förslag om nedläggningar av förvaltningar. Till slut är risken att samhällskontraktet eroderar, att staten inte längre uppfattas som en garant för rättssäkerhet och allas fri- och rättigheter – utan som ett hinder. Och om demokratins institutioner av befolkningen inte uppfattas som legitima, då blir det få eller inga protester alls om de läggs ner.

64 Olsson, M., (2026b, 27 april). Kristersson försvarar kritiserad lagprocess: Verkligheten får visa om det funkar, *Altinget*. <https://www.altinget.se/artikel/kristersson-forsvarar-kritiserad-lagprocess-verkligheten-faar-visa-om-det-funkar>

65 Riksdagen. (2026, 1 april). *Debatt om förslag Offentlig förvaltning 2025/26:KU29*. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hd01ku29/

66 Thurfjell, K. (2024, 26 april). ”Nej för fan, kom inte hit och jobba”. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/mQGWdE/larm-fran-regeringskansliet-viktigare-det-gar-fort-an-blir-ratt>; Norman, A. (2026, 27 april). Varför spelar ministerstyre och maktmissbruk inte längre någon roll? Kulturdebattartikel i *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/kultur/andreas-norman-varfor-spelar-ministerstyre-och-maktmissbruk-inte-langre-nagon-roll/>

67 Ahlbäck Öberg, S., Hall, P., & Sundström, G. (2023, 10 december). ”Tidölöner ett hot mot rättsstatliga principer”. Debattartikel i *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/pQyO3w/statsvetare-tidoloner-ett-hot-mot-rattsstatliga-principer>

68 Kristersson, U. (2026, 20 mars). En statsministers kanske viktigaste roll. Understreckare i *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/QJM0qx/ulf-kristersson-detta-ar-statsministerns-viktigaste-roll>; Bengtsson, H. A. (2026, 15 april). Kristerssons krav på snabbhet ökar riskerna. *Dagens arena*. <https://www.dagensarena.se/opinion/kristerssons-krav-pa-snabbhet-okar-riskerna>

Inte minst Kristdemokraterna tycks anse att narrativet om en osaklig och partisk förvaltning nu är tillräckligt starkt för att presentera mer drastiska förslag för folket. I en debattartikel i *Dagens industri* skriver tre företrädare för partiet, bland dem partiledare Ebba Busch, att partiet vill avskaffa den svenska förvaltningsmodellen som kännetecknas av stora, experttunga förvaltningsmyndigheter och små policyskapande departement.⁶⁹ Expertkunskap och beslutsbefogenheter ska så långt som möjligt flyttas från myndigheter och utredare till departementen. Debattörerna tycker att det går för långsamt att genomföra reformer. Olika politiska satsningar, strategiska beslut och tillståndprocesser behöver snabbas på, särskilt när det gäller näringslivsinriktade investeringar och projekt som stärker produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt.

Att beslutsprocesser kring stora byggprojekt eller komplexa infrastrukturinvesteringar kan upplevas som långsamma beror ofta på att det finns lagstiftning som värnar andra värden än produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt och att det finns myndigheter som med stöd i dessa lagar ska värna dessa andra värden. Det är emellertid inte denna typ av förklaring som debattörerna lyfter fram. I stället menar de att trögheten handlar om att myndigheterna agerar osakligt och på eget bevåg motarbetar regeringens politik:

Sunt förnuft har dock i stället bytts mot en myndighetskultur där myndigheter i vissa fall tycks se sig själva som politiska aktörer snarare än som verkställare av demokratiskt fattade beslut.

Ur Kristdemokraternas debattartikel i *Dagens industri*, 17 juni 2026

Sammantaget driver företrädare för Tidöpartierna en linje där politiska beslut allt oftare motiveras med att synpunkter från förvaltningen, inklusive våra lärosäten, är övervärderade och att experterna är partiska – att myndigheter agerar som motspelare till regeringen och på osakliga grunder bromsar politiska initiativ.

I stället för att tjänstepersonerna möts med respekt stärker olika regeringsföreträdare en fiendebild och en norm där expertutlåtanden reduceras till åsikter och partipolitiska inlägg. Detta skapar stor osäkerhet bland myndigheterna, inte minst om hur de ska utöva sin rådgivningsfunktion gentemot regeringen.

Förlorarna är befolkningen, då expertutlåtandenas funktion som underlag för ansvarsfulla och kvalitetssäkrade beslut undermineras. Kvaliteten på lagstiftningen och servicen till medborgarna riskerar att försämrats samtidigt som förtroendet för både politiken och den förvaltning som producerar expertisen äventyras.

Vi ska i det följande gå igenom ett antal konkreta fall, där de ovan beskrivna mönstren blir tydliga. Vissa av fallen beskrivs i detalj. Andra listas i korthet – men är viktiga att ta med för att visa på omfattningen av dessa fenomen.

⁶⁹ Busch, E., Kullgren, P., & Eklind, H. (2026, 17 juni). Ge staten kraft att fatta beslut igen. Debattartikel i *Dagens industri*. <https://www.di.se/debatt/ge-staten-kraft-att-fatta-beslut-igen/>

Får regeringen förnyat mandat hösten 2026 lär utvecklingen fortsätta. I budgetpropositionen för 2026 skriver regeringen att *”statligt finansierad verksamhet ska ständigt vara föremål för omprövning och prioritering”* för att *”omfördela resurser, finansiera nya reformer och för att säkerställa att statsförvaltningen är organiserad för att effektivt kunna förverkliga den politik som regering och riksdag beslutat”*.⁷⁰

70 Regeringen. (2025, 22 september). *Budgetproposition för 2026, Prop. 2025/26:1*, avsnitt 7.5, s. 111.

Fallstudie 1.

Sammanslagning av ArkDes, Statens konstråd och Moderna museet

Utredningen för en ”effektivare organisering av mindre myndigheter”⁷¹ får i uppgift att utreda om Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) och Statens konstråd ska avvecklas och uppgifterna tas över av Moderna museet. Innan förslagen hunnit presenteras tillsätter regeringen emellertid en utredning av hur denna sammanslagning ska ske. Trots stark kritik från remissinstanserna går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

I budgetpropositionen för 2024⁷² lyfter regeringen behovet av att se över de mindre myndigheterna och aviserar en kommande utredning med hänvisning till en åtta år gammal rapport från Statskontoret som underlag.⁷³ I det uttalade syftet att uppnå en effektivare statsförvaltning tillsätter regeringen samma månad, i september 2023,⁷⁴ en utredning av de så kallade småmyndigheterna.⁷⁵

Alla mindre myndigheter omfattas dock inte av utredningen; till exempel inte universitet och högskolor eller myndigheter med uppgifter reglerade i grundlag. Men 50 småmyndigheters existensberättigande ska nagelfaras: allt från Allmänna reklamationsnämnden till Elsäkerhetsverket och Statens haverikommission. Även kulturinstitutionerna Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Statens konstråd och Moderna museet tas med. Vitt skilda verksamheter alltså – vars enda likhet består av att de inte är särskilt stora.

Direktiven till särskilde utredaren Ulf Bengtsson är relativt öppna. Utredaren ska föreslå om verksamheterna är motiverade offentliga åtaganden ”och vid behov” föreslå vilka myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas. I en fri översättning av den lite krångliga kanslisvenskan: utredaren är fri att landa i slutsatsen att inga myndigheter alls bör försvinna. Utredningstiden är relativt kort för ett så omfattande uppdrag: den 15 december 2024 ska allt vara klart.

Men trots den begränsade utredningstiden och trots att Statens centrum för arkitektur och design, Statens konstråd och Moderna museet omfattas av den pågående utredningen väntar regeringen inte in den oberoende analysen och förslagen. Redan den 20 juni 2024 fattar nämligen regeringen ett nytt beslut:

71 Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*. Dir. 2023:132.

72 Prop. 2024/2025:1, s 43.

73 Statskontoret. (2017, december). *Kostnader för små myndigheter*. Rapport 2017:112. <https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2017/2017112.pdf?v=8d99af9e9390c00>

74 Regeringen. (2023, 14 september). *Regeringen tillsätter utredning om mindre myndigheters uppgifter och organisering*. Dir 2023:132. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-tillsatter-utredning-om-minre-myndigheters-uppgifter-och-organisering/>

75 Myndigheter med upp till 100 årsarbetskrafter.

en utredare ska biträda Kulturdepartementet med att ta fram en departementspromemoria kring hur ArkDes och Statens konstråd kan inordnas i Moderna museet eller – när det gäller Statens konstråd – i någon eller några andra myndigheter.⁷⁶ Utredaren är inte längre helt oberoende. Och det är inte längre ett *om* utan ett *hur*. Avvecklingen av två kulturinstitutioner ska ske, frågan är bara på vilket sätt. Förslagen ska dessutom finnas på bordet redan den 31 januari 2025.

När Ulf Bengtsson levererar sina slutsatser till civilminister Erik Slottner besvaras, som påpekats ovan, frågan om huruvida verksamheterna utgör ”motiverade offentliga åtaganden” med ja i samtliga fall. Han landar dock i bedömningen att ArkDes och Statens konstråd ska avvecklas och att deras ansvarsuppgifter ska tas över av Moderna museet.

Förslaget är emellertid överflödigt. För utredaren, som regeringen utsett att stötta Kulturdepartementet med samma fråga och delvis parallellt, tf. generaldirektör Thomas Pålsson vid Patent- och registreringsverket, med en lång karriär inom Statskontoret där han sysslat med ekonomiadministration, har ett antal veckor tidigare, redan den 20 januari 2025, kommit med sina förslag.

Utredaren levererar, inte överraskande, enligt de styrande direktiven: han föreslår en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design och slår i departementspromemorian fast att

en större myndighet med ett bredare uppdrag har bättre förutsättningar att bli en stark och betydelsefull aktör inom konst-, arkitektur-, form- och designområdet, både nationellt och internationellt. Den inre effektiviteten kan öka och sårbarheten minska, bland annat när det gäller kompetensförsörjning och administration. Därmed kan den nya myndigheten ha ett större fokus på kärnuppdraget och på att utveckla verksamheten.⁷⁷

Formuleringarna ligger ytterst nära de ord som kulturministern använde när hon presenterade uppdraget.⁷⁸ Förslaget går ut på remiss till 19 remissinstanser, ett anmärkningsvärt litet antal med tanke på att det vanligtvis är mellan 70 och 100 verksamheter som ombeds skicka in synpunkter på utredningsförslag. Inget universitet finns med bland de tillfrågade. En enda kommun: Stockholm. Och än mer uppseendeväckande: inga av bild- och formskaparnas organisationer. Remisstiden är också relativt kort: ca två månader mot gängse ”minst tre”.⁷⁹

76 Regeringen. (2024, 20 juni). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*. KU2024/00723, Bilaga till beslut § 39.

77 DS 2025:2.

78 Regeringen. (2024, 20 juni): *Möjligheten till inordnande av myndigheter ska utredas*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/06/regeringen-utredar-mojligheten-till-inordnande-av-myndigheter/>

79 Regeringen. (2015, 22 januari). *Så styrs Sverige – Utredningens förslag presenteras*. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/utredningens-forslag-presenteras/>

18 av de utpekade remissinstanserna svarar, svaren publiceras i vederbörlig ordning.⁸⁰ Men totalt inkommer det ytterligare 35 spontana svar;⁸¹ dessa publiceras emellertid inte – så om medierna och allmänheten inte gissar sig till att dessa spontantyttranden finns och bemödar sig om att begära ut dem når dessa röster aldrig offentligheten.

Remissinstanserna må vara färre än vanligt, men de är desto mer högljudda. Fackförbundet ST avråder och lyfter den övergripande ambitionen med färre myndigheter som en risk:

Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi. Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv.⁸²

Fackförbundet ST, 31 mars 2025

Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Klys, avstyrker tillsammans med sina tre medlemsorganisationer av flera skäl – inte minst att de unika konstformernas ställning riskerar att försvagas, men också mot bakgrund av bristfälliga underlag: att utredningen inte vägt in tidigare lärdomar, till exempel från när Moderna museet och Nationalmuseum delades upp.

Att slå samman tre fungerande myndigheter för att det kan anses rationellt och för att verksamheterna rent geografiskt befinner sig nära varandra framstår som ogenomtänkt.⁸³

Klys, 31 mars 2025

Även analysmyndigheten Kulturanalys ställer sig frågande till utredningens förslag:

Det är ej tydligt att samordningsvinster och ökad kostnadseffektivitet för administration överväger risker kopplat till förändring av existerande kärnverksamhet.⁸⁴

Myndigheten för kulturanalys, 28 mars 2025

80 Regeringskansliet. (2025, 30 januari). *Remittering av promemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design*. Ds 2025:2. <https://www.regeringen.se/contentassets/4cf1600fc498407eb3290c9d7b-13f71e/remissinstanser-for-moderna--en-ny-myndighet-for-modern-konst-arkitektur-och-design-ds-20252.pdf>

81 Svar från departementssekreterare Philip Maras, Kulturdepartementet, den 17 juli 2026.

82 Fackförbundet ST. (2025, 31 mars). *Remissvar*. Diarienummer Ku2025/00038.

83 KLYS. (2025, 31 mars). *KLYS remissyttrande över Ds2025:2 Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design*.

84 Myndigheten för kulturanalys. (2025, 28 mars). *Remissvar*. Diarienummer 2025–13.

Nationalmuseum är starkt kritiskt och betonar felaktigheter och andra brister i utredningsarbetet och beslutsunderlagen till regeringen:

NM anser att risk- och konsekvensanalysen i frågan om ett inordnande i Moderna Museet av ArkDes och Statens konstråd är bristfällig. Analysen saknar också relevanta jämförelser inte bara med svenska kulturmyndigheter som slagits samman utan även med nordiska museer och motsvarigheter till Statens konstråd. Inte heller kan något av de internationella museer som utredningen tar upp som jämförelser (s. 67) liknas vid den föreslagna myndigheten. Det vore önskvärt att en så pass genomgripande förändring som utredningen föreslår baseras på en mer solid utredning utan missuppfattningar och att en förändring genomförs med större varsamhet.⁸⁵

Nationalmuseum, 27 mars 2025

Även Sveriges Arkitekter avstyrker förslagen i sin helhet och argumenterar för att utredningen enbart sett till musei- och utställningsverksamheten och inte till det breda samverkansuppdrag som ArkDes har på arkitekturens och designens område:

Att ställa ut konst på Skeppsholmen i Stockholm är något annat än att stärka kunskapen om och intresset för arkitektur och gestaltad livsmiljö i hela landet. (...) Sveriges Arkitekter anser att ArkDes breda verksamhet med sina många avgörande uppdrag, inte minst som expertmyndighet, ska upprätthållas och utvecklas – inte krympas till en utställningshall.⁸⁶

Sveriges Arkitekter, 26 mars 2025

Även de direkt berörda kulturinstitutionerna är kritiska och ställer sig frågande inför de påstådda slutsatserna och ser flera betydande risker med en sammanslagning som ledningen för Moderna museet bedömer

kan leda till en urvattning av museets varumärke. I huvudsak är Moderna museet väl organiserade utifrån sitt uppdrag och har inte sett behov av en sammanslagning av det slag som utredningen presenterar.⁸⁷

Moderna museet, 31 mars 2025

85 Nationalmuseum. (2025, 27 mars). *Remissvar. Diarienummer NM2025/86.*

86 Sveriges Arkitekter. (2025, 26 mars). *Yttrande över remiss av promemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design (Ds2025:2). Diarienummer Ku2025/00038.*

87 Moderna museet. (2025, 31 mars). *Remissvar över Ds 2025:2 Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design.*

Några ekonomiska besparingar på sikt av den typen som utredningen pekar på kan Moderna inte heller se realiseras:

Som exempel nämner utredningen kostnader för revision och it-licenser. Från och med 2024 finansieras myndigheternas revisioner via Riksrevisionens eget anslag, det blir därför ingen kostnadsbesparing. Kostnader för it-licenser baseras vanligtvis på antalet användare vilket innebär att kostnaderna inte nödvändigtvis minskar.

Moderna museet, 31 mars 2025

Båda när det gäller en sammanslagning med ArkDes och med Statens konstråd är de potentiella vinsterna små och Moderna museet anser att fördelarna inte överväger de potentiella riskerna förenade med utredningens förslag.

Statens konstråd anser att den omfattande samverkan som verksamheten bygger på inte omhändertagits tillräckligt av utredningen och att risk- och konsekvensanalyserna är bristfälliga:

Utan en sådan fördjupad analys (...) riskerar [sammanslagningen] att få omfattande negativ påverkan på området offentlig konst och gestaltning av samhällets gemensamma miljöer, både på kort och lång sikt.⁸⁸

Statens konstråd, 31 mars 2025

ArkDes lyfter att utredningen inte gjort någon egen analys av myndigheten som underlag för sina bedömningar och förslag – utan enbart baserat sig på en genomlysning Statskontoret gjorde 2022. Den utredningen ledde till kritik och myndigheten har sedan dess vidtagit åtgärder. Denna senare utveckling har inte vägts in, menar ArkDes. Dessutom – i bjärt kontrast mot principen att statens underlag ska vara objektiva och sakliga – innehåller underlagen, enligt ArkDes remissvar ”ett 50-tal övriga sak- och faktafel”.⁸⁹

Trots dessa närmast unisöna invändningar lyssnar inte regeringen till sakkunskapen utan går vidare med inordnandet. Enligt ett utkast till regeringsbeslut ligger en sammanslagning i linje med regeringens ambition att skapa en mer effektiv och mindre fragmenterad statsförvaltning:

Att samla myndigheternas uppgifter skulle skapa en mer robust myndighetsstruktur. Även med beaktande av remissinstansernas

⁸⁸ Statens konstråd. (2025, 31 mars). *Remissvar. Diarienummer 1.1.1/2025:19*.

⁸⁹ ArkDes. (2025, 26 mars). *Yttrande över remiss av departementspromemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design (Ds 2025:2)*.

synpunkter gör regeringen därför bedömningen att organisationsförändringen bör genomföras.⁹⁰

I en kommentar till Dagens Nyheter beskriver Anna Troberg, ordförande för museipersonalens fackförbund DIK, det som ”anmärkningsvärt” att regeringen ämnar gå vidare med förslaget, trots att det dömts ut av i princip alla remissinstanser.⁹¹ Hon ser en risk för att de enskilda verksamheterna kommer att likriktas och menar att förslaget även är dåligt ur ett demokratiskt perspektiv:

Det är väldigt tydligt att utredningen redan från början skulle komma fram till en sammanslagning och att remissrundan görs för syns skull, inte för att inhämta kunskap från relevant kompetens och basera ett klokt beslut på den. Här gör regeringen helt enkelt ett uselt politiskt hantverk stick i stäv med svensk praxis.

Den 28 maj 2025, två månader efter remissrundan, får Moderna museet i uppdrag att förbereda inordnandet av ArkDes och Statens konstråd. Uppdraget ska vara genomfört den 1 januari 2026.⁹²

Vad betyder det?

Kravet på saklighet är en grundläggande konstitutionell princip i svensk statsförvaltning. Det brukar uttolkas som att offentliga beslut ska bygga på relevanta, objektiva och försvarbara grunder. Detta för att inte de politiker som har makten ska frestas att gå på godtycke, personliga bindningar eller sympatier eller vika sig för externa påtryckningar.

Ett tydligt uttryck för principen är beredningskravet (RF 7:2): att regeringen innan den fattar beslut ska inhämta ”behövliga upplysningar och yttranden”. Detta grundlagsfästa krav är alltså inget som kan viftas bort. Det är heller inte lagstiftarens intention att en regering inhämtar underlag för att sedan ignorera relevanta invändningar i dem – eftersom principen finns där för att regeringen ska fatta kvalitetssäkrade och hållbara beslut, där en mängd olika perspektiv vägts in.

När politiken fattar beslut utan tillräckliga faktaunderlag och med bristfälliga konsekvensanalyser, betyder det att riskerna för att besluten leder fel ökar. Därför är det djupt oroande att regeringen medvetet försöker tona ner, åsidosätta och undgå kunskap som talar emot på förhand bestämda reformer. Fallet med

90 Källén, M. (2025, 21 maj). Regeringen förbereder sammanslagning av konstmyndigheter. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/kultur/regeringen-forbereder-sammanslagning-av-konstmyndigheter/>

91 Källén, M. (2025, 21 maj). Regeringen förbereder sammanslagning av konstmyndigheter. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/kultur/regeringen-forbereder-sammanslagning-av-konstmyndigheter/>

92 Regeringen. (2025, 28 maj). Uppdrag till Moderna museet att förbereda inordnandet av Statens centrum för arkitektur och designs och Statens konstråds uppgifter i myndigheten. Ku2025/00624. https://regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-moderna-museet-att-forbereda-inordnandet-av-statens-centrum-for-arkitektur-och-designs-och-statens-konstrads-uppgifter-i-myndigheten/?utm_source=chatgpt.com

att inordna ArkDes och Statens konstråd i Moderna museet är kanske det mest illustrativa exemplet på hur den nuvarande regeringen har trixat och fixat för att så långt som möjligt undvika synpunkter från de mest kunniga på området, detta genom:

- att tillsätta utredningen om sammanslagningen klockan 16:00 dagen före midsommar 2024, lagom till att Sverige stänger för sommaren,
- att ge utredningen formen av en snabb exekutivutredning, där frågan inte gällde om, utan hur, myndigheterna skulle slå ihop,
- att utse en utredare som saknar bakgrund inom kulturpolitiken och i stället är kunnig inom förvaltningspolitiken, särskilt den del som sysslar med ekonomiadministration,
- att inte presentera utredningen genom sedvanlig förvarning och pressträff,
- att hävda att genomförandet av förslaget borde ”ske skyndsamt” och att det därför inte fanns tid att skicka ut det på sedvanlig remiss,
- att i remissrundan (som på grund av all kritik ändå blev av) enbart ta med 19 remissinstanser och utesluta flera tunga instanser som tidigare har ställt sig kritiska till en sammanslagning av Moderna museet och Arkdes,
- att sätta remisstiden till två månader, i stället för rekommenderade tre och
- att på regeringens hemsida enbart publicera 18 av de sammanlagt 53 remiss-svar som till slut kom in till Kulturdepartementet.

Att bjuda in få aktörer till remissrundor med kort svarstid utgör först och främst en signal: att frågan inte är så viktig. Det ger också experterna sämre möjligheter att bidra med kvalitativa inspel. Färre perspektiv lyfts och den demokratiska förankringen och samtalet försvagas.

Utan lyhördhet för andras åsikter riskerar regeringen att fatta beslut utifrån sin egen verklighetsbild som byggts i en snävare krets, vilket i sin tur kan resultera i att kvaliteten på besluten försämras. Det hela kan i förlängningen även få politiska konsekvenser. Att makten inte utövas sakligt och att beslut fattas på bristfälliga underlag kan kritiseras i riksdagen – där det finns möjlighet att anmäla saken till konstitutionsutskottet – vilket Miljöpartiet också har gjort gällande regeringens hantering av utredningar och remisser.⁹³ I förlängningen kan kritiken leda till att det i enlighet med regeringsformen 13 kap. 4 § riktas en misstroendeförklaring mot ett statsråd.

Men framför allt riskerar den här typen av agerande att skada legitimiteten för de statliga beslutsprocesserna och de institutioner som deltar i dessa processer.

⁹³ KU-anmälan 2025/26:43 (1091-2025/26 av Ulrika Westerlund (MP).
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-regeringens-hantering-av-utrednings-_hda1dnr1091/

Regeringen är naturligtvis fri att fatta vilka beslut den vill, så länge den följer lag och grundlag. Men den spelar ett högt spel när den genom sitt mixtrande kringgår objektivitetsprincipen och gör både kommitté- och remissväsendet till tomma ritualer.

Som ordföranden för museipersonalens fackförbund DIK, Anna Troberg, antyder är det svårt att värja sig från slutsatsen att beslutet om att inordna Ark-Des och Statens konstråd i Moderna museet i grunden inte är kulturpolitiskt utan förvaltningspolitiskt. Att regeringen inte backar när myndigheterna och andra expertorgan så unisont och med sådant eftertryck framhåller att beslutet inte är bra för de berörda verksamheterna beror på att beslutet inte har någonting med själva verksamheterna att göra. De kan bli bättre eller sämre, dyrare eller billigare. Det spelar ingen roll. Därför behöver regeringen heller inga expertråd från verksamheten. Sådan kunskap riskerar att stå i vägen för regeringens egentliga mål – att minska antalet myndigheter.

Fallstudie 2.

Sammanlagning av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret

För att ”varje skattekrona” ska användas där den ”gör mest nytta” meddelar regeringen i budgetpropositionen för 2024 att Statskontoret och Ekonomistyrningsverket ska bli en myndighet. De får själva uppgiften att lösa hur omorganisationen ska ske, utan att riktigt förstå varför sammanslagningen ska ske. Båda myndigheterna flaggar för merkostnader, men är oense i riskbedömningen. Statskontoret anser inte att den förhållandevis låga och osäkra kostnadseffektiviseringen uppväger riskerna. Trots dessa underlag går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

På sidan 34 i budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen att ”Svenska folket ska få bättre valuta för sina skattepengar. För att det ska finnas resurser till statens kärnverksamheter behöver statens verksamhet vara effektiv (...) För att öka effektiviteten i statsförvaltningen bedömer regeringen att antalet myndigheter bör minska.”⁹⁴

Här görs återigen kopplingen att färre myndigheter är detsamma som effektivare verksamheter, utan att det redovisas underlag för den slutsatsen. Fem myndighetssammanslagningar listas, varav Statskontorets inordnande i Ekonomistyrningsverket (ESV) är en.⁹⁵ I stället för att – som brukligt är – först tillsätta en utredning som analyserar frågan och tar fram konsekvensanalyser väljer regeringen att besluta sig först och utreda sedan. För i ett regeringsbeslut 9 november 2023 – som diarieförs hos Statskontoret den 16 november⁹⁶ – får de båda myndigheterna i uppgift att själva, och i nära samarbete, reda ut sammanslagningen. Och då inte om den ska genomföras, utan hur.

I uppdraget luftar regeringen sina tankegångar bakom beslutet: ”Genom att samla uppgifter inom närliggande områden kan såväl en högre effektivitet som bättre kvalitet uppnås”. Några belägg för detta påstående anförs inte. Regeringen pekar också i detalj på hur sammanslagningen ska gå till: ”Som utgångspunkt bör den mindre myndigheten inordnas i den större (...)”⁹⁷ Varför regeringen bestämt sig för denna ordning framgår inte. Några belägg för att det alltid är bättre att inordna den mindre organisationen i den större vid sammanslagningar går heller

94 Regeringen (2023, 15 september). Budgetproposition för 2024. Prop. 2023/24:1, s. 34.

95 Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) var två myndigheter under Finansdepartementet. Statskontoret var myndigheten för effektiv statsförvaltning. ESV skulle utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Den sammanslagna myndighet som bildades i januari 2026 genom att Statskontoret inordnades i ESV har givits namnet Statskontoret.

96 Se Bilaga 1 i Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets ”Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring”.

97 Regeringen. (2023, 9 november). Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring. Fi2023/02892.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/regeringen-vill-prova-myndighetssammanslagningar/>

inte att hitta i de metaanalyser som gjorts på området. Tvärtom visar flera studier att stora organisationer har mer begränsade incitament att anpassa sig efter olika användarbehov och svårare att ta ansvar och vinna förtroende hos sina målgrupper.⁹⁸

Då Statskontoret är den mindre myndigheten betyder regeringens skrivning i klartext att det ungefär 80 personer stora Statskontoret ska flyttas in i det ungefär 180 personer stora ESV.

Att besluta om stora reformer utan att först utreda frågan är ovanligt, vilket inte är förvånande eftersom det råder beredningstvång för regeringen. Beslutet väckte också frågor i media.⁹⁹ Även att låta verksamheter utreda sig själva är ovanligt. Det bryter dessutom mot den allmänna rättsliga principen *nemo iudex in causa sua* – att ingen ska vara domare i egen sak – som utvecklats för att säkerställa opartiskhet.

Visst kan det finnas fördelar med internutredningar. De har en tendens att gå fortare. Men tidsvinsterna måste vägas mot riskerna. Förutom att analysen inte blir oberoende, föreligger risker för uppenbara intressekonflikter, selektiv bevishantering och bristande transparens. Och även om utredningen genomförs korrekt kan den av utomstående likväl uppfattas som en partsinlaga, vilket gör att det kan bli svårt att bygga förtroende för resultaten.

De båda myndigheterna under Finansdepartementet tar sig trots allt an uppdraget. Men intervjuer med företrädare för de båda myndigheterna visar att de upplever sig hårt styrda av den politiska ledningen och att utrymmet för egna analyser och ifrågasättanden är högst begränsat.¹⁰⁰ De menar också att den politiska ledningen, trots förfrågningar, inte har kunnat ge någon adekvat motivering till beslutet och haft bristande förståelse för frågans komplexitet. Politikerna uppges heller inte ha angett några verksamhetsinriktade mål och visioner för reformen.

Vidare anger de intervjuade personerna att den politiska ledningen inte har respekterat förvaltningens expertis, då myndigheterna inte fick möjlighet att bidra med sina sakkunskaper eller synpunkter innan beslutet fattades. Den politiska ledningen uppges inte heller ha visat tillräckligt intresse och respekt för Statskontoret, då den avvisat en inbjudan från generaldirektören som sökte ett klagande möte med ledningen. Relationen mellan den politiska ledningen och myndigheternas anställda framställs allmänt som spänd och formell.

98 Deters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., Rose, L., & Lawrence, E. (2014). *Size and Local Democracy*. Edward Elgar Publishing; Lowndes, V., & Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges For Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1), 53–74; Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review*, 16, 383–401.

99 Gustafsson, A. (2023, 20 september). Kritiken: Sammanslagna myndigheter kan leda till kompetenstapp. *Altinget*; Sundström, G., & Jacobsson, B. (2023, 27 september). Underlag saknas för olycklig sammanslagning. Debattartikel i *Publikt*. <https://www.publikt.se/debatt/underlag-saknas-olycklig-sammanslagning-25574>; Olsson, M. (2023, 22 september). Myndighetssammanslagning döms ut: "Ett slag i ansiktet". *Altinget*; Lundberg, E. (2023, 21 september). Osäkerhet och oro efter förslag om sammanslagningar. *Altinget*.

100 Forsström, M. (2024). *Förvaltningskontraktets demokratiska väktare? En studie om beslutet att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket*, masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet.

Den 1 mars 2024 – efter endast drygt tre och en halv månads utredningstid – levererar de båda myndigheterna sina slutsatser i rapporten *Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*.¹⁰¹ Inte oväntat skiljer sig bedömningarna mellan den myndighet som föreslås upphöra och den som föreslås växa.

I enlighet med uppdraget beskrivs fördelarna med reformen och här finns likheter i hur de båda myndigheterna ser på saken: breddad kunskap och kompetens skulle kunna lämna bättre underlag i frågor om effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Framförallt bedöms stödverksamheten få ökade möjligheter att utveckla nya analysverktyg, kunskapsspridning och kompetensutveckling. Båda noterar potentiella ekonomiska besparingar men skriver att dessa ”för närvarande är svåra att förutse”.

Uppdraget är också att lyfta fram eventuella nackdelar, och här går åsikterna isär. Med hänvisning till den senaste förvaltningspolitiska propositionen¹⁰² och vad som där sägs om att ”rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas” lyfter Statskontoret sin kanske tyngsta invändning. En sammanslagen myndighet skulle bygga in en sammanblandning mellan ESV:s förvaltande och främjande uppdrag och Statskontorets utvärderande. Kort sagt: Statskontoret uttrycker oro för hur den nya myndigheten framgent på ett oberoende och trovärdigt sätt ska kunna utvärdera verksamheter som myndigheten själv har utvecklat och även bedrivit utbildning och rådgivning kring. Statskontoret lyfter också den insnävring som en sammanslagning skulle innebära och skriver:

Statskontoret konstaterar utifrån uppdrag som vi har genomfört att de båda myndigheterna utifrån samma analysunderlag har kommit att dra olika slutsatser om vilka förslag som bör lämnas. Det har berott på att den ena myndigheten utgår från ett brett effektivitetsperspektiv i sina uppdrag, medan den andra förvaltar ett regelverk.

Om myndigheterna blir en och samma kommer regeringen framöver inte att få del av dessa olika sätt att se på frågor som rör statens ekonomiska styrning, menar Statskontoret. Mindre fullödiga, sämre beslutsunderlag, helt enkelt.

I april remitterar regeringen rapporten till 27 myndigheter, varav det stora flertalet inte lämnar några synpunkter alls.¹⁰³ Ett undantag är Mediemyndigheten som i närtid genomgått en omfattande organisationsförändring, när Statens medieråd inordnades i myndigheten. Mediemyndigheten understryker framförallt merarbete och ökande kostnader i det korta perspektivet.¹⁰⁴

101 ESV 2024:23; Statskontoret 2024:4.

102 Regeringen. (2010, 18 mars). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Prop. 2009/10:175, s. 72. <https://www.regeringen.se/contentassets/cffa5390f3b44441bf4859325cd386ed/offentlig-forvaltning-for-demokrati-delaktighet-och-tillvaxt-prop.-200910175>

103 Regeringen. (2024, 10 april). *Remiss av Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets rapport Redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring*.

104 Mediemyndigheten. (2024, 25 juni). *Yttrande över Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets redovisning av uppdraget att lämna förslag på organisationsförändring*. Dnr: 24/01573

Även Stockholms universitet lämnar synpunkter.¹⁰⁵ Universitetet avstyrker sammanslagningen och menar att Statskontoret argumenterar utförligt och övertygande kring fyra bärande punkter, vilka alla talar emot att Statskontoret inordnas i ESV. De fyra punkterna är:

1. Att den värdepluralism som Statskontoret företräder (med demokrati, rättssäkerhet, effektivitet, professionalitet, offentlighet etc.) riskerar att trängas undan om myndigheten inordnas i ESV som endast har att värna ett förvaltningspolitiskt värde (ekonomisk effektivitet), vilket riskerar att leda till att olika perspektiv inte blir belysta i utredningar och remissvar samt till kompetensförsörjningsproblem.
2. Att en sammanslagning ger en förhållandevis begränsad och osäker kostnadseffektivisering, som inte väger upp de ekonomiska och verksamhetsmässiga risker som ligger i den konflikt mellan en fristående utvärderande roll och en utvecklande och normerande/förvaltande roll som en sammanslagning medför.
3. Att de båda myndigheterna inte har långsiktigt överlappande uppgifter (vilket även ESV instämmer i).
4. Att – om regeringen trots Statskontorets invändningar bestämmer sig för att slå samman myndigheterna – det är mer naturligt att (det ensidiga) ESV inordnas och blir en avdelning i (det mångsidiga) Statskontoret. Stockholms universitet förordar emellertid ett helt annat alternativ, nämligen att en helt ny myndighet bildas, där resurserna mellan de olika förvaltningspolitiska värdena balanseras bättre.

Av de fyra punkterna väger den första tyngst, menar universitetet. Den slår ut alla eventuella administrativa kostnadsbesparingar som en sammanslagning av de båda myndigheterna skulle kunna ge. I praktiken innebär inordnandet av Statskontoret i ESV att ekonomivärdet pekas ut som överordnat övriga värden och att värdepluralismen därmed undergrävs, vilket kan bli skadligt för staten.

Universitetet ställer sig också undrande till att ESV inte försöker bemöta Statskontorets argument mot sammanslagningen, utan stannar vid formuleringar som ”ESV håller inte med”. ESV:s argumentation går ut på, menar universitetet, att allt som slås samman medför stordrifts- och samarbetsfördelar om man bara anstränger sig. ”Detta får sägas bekräfta Statskontorets farhåga om att de bredare perspektiv och den värdepluralism som Statskontoret representerar och arbetar utifrån riskerar att trängas undan om myndigheten uppgår i ESV.”

Dessa synpunkter verkar inte ha haft någon avgörande betydelse för regeringen. I budgetpropositionen för 2025¹⁰⁶ kommer nämligen beskedet: sammanslagning

¹⁰⁵ Stockholms universitet. (2024, 20 juni). Yttrande över Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets redovisning av uppdraget att lämna förslag på organisationsförändring, PM. Dnr SU FV-1199-24.

¹⁰⁶ Prop: 2024/25:1, s. 25.

ska ske genom att Statskontoret inordnas i Ekonomistyrningsverket – den utvidgade myndigheten byter namn till Statskontoret. Den formella sammanslagningen skedde den 1 januari 2026.

Vad betyder det?

Den politiska viljan att skapa en effektiv och välfungerande offentlig förvaltning är lovvärd. Skattemedel ska användas så effektivt som möjligt, det är inte bara önskvärt utan nödvändigt för att följa budgetlagen¹⁰⁷ och myndighetsförordningen.¹⁰⁸

Men en hastig rörelse mot färre myndigheter, utan robusta beslutsunderlag som pekar på att dessa genomgripande åtgärder faktiskt kommer att uppnå denna effektivisering, riskerar att bli kontraproduktiv: Perspektiven blir färre och smalare samtidigt som organisationerna blir upptagna med omorganisationsutmaningar. Och utan tillskott av extra resurser är risken att verksamheterna blir lidande och att skattebetalarna i slutändan tvärtom får sämre resultat från en myndighet som börjat kosta mer.

Att fatta beslut utan att ta fram nödvändiga faktaunderlag eller genom att ignorera existerande faktaunderlag gör att man kan ifrågasätta om beredningskravets syften är uppfyllda och om principen om saklighet och objektivitet har följts. Sakligheten blir också lidande när de berörda myndigheterna själva får utreda en förestående organisationsförändring. Särskilt när regeringen också avstår från att kommunicera med myndigheterna om varför reformen behövs och tydligt signalerar att den inte är intresserad av analyser och förslag som talar emot det som regeringen på förhand har bestämt. Utredningen blir inte fri och oberoende – och även om den faktiskt genomförs så grundligt som bara är möjligt kan den komma att uppfattas som en partsinlaga och därmed skada förtroendet för den offentliga förvaltningen i allmänhet och den nya myndigheten i synnerhet.

Statskontoret har tidigare påpekat att samordning inte självklart leder till minskade kostnader eller ökad effektivitet – och mot bakgrund av tidigare genomförda sammanslagningar lyft ”brister i uppföljningen av reformerna från både regeringens och myndigheternas sida”.¹⁰⁹ Dessa identifierade brister är emellertid inget som åtgärdats i de aktuella fallen med många parallella sammanslagningar, tvärtom. Finansdepartementet meddelar att regeringen inte fattat något ”samlad beslut om att utvärdera dessa organisationsförändringar” och hänvisar till den löpande uppföljning som sker inom ramen för den årliga budgetprocessen och årliga myndighetsdialoger.¹¹⁰

¹⁰⁷ Budgetlag (2011:203), 1 kap. 3 §.

¹⁰⁸ Myndighetsförordning (2007:515), 3 §.

¹⁰⁹ Statskontoret. (2017). *Förtroende för staten – Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018*. Rapport 2017:112.

<https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2017/2017103.pdf?v=8d99a172d071500>

¹¹⁰ Mailsvar från departementssekreterare Madeleine Ehlin, Finansdepartementet, den 30 juni 2026.

Motivet för sammanslagningarna i budgetpropositionen för 2024 uppgavs vara effektivitet. Till TT sade finansministern att sammanslagningen av Statskontoret och ESV ”skulle spara en hel del på administrationen”.¹¹¹ Beslutet framställdes som en rent teknisk-administrativ fråga, där det enda som är viktigt är om det går att spara pengar. Men billigt och effektivt är inte samma sak. Att sammanslagningar kan få negativa konsekvenser för den samlade förvaltningens verksamhet är inte en tanke som verkar ha slagit regeringen. Eller så har den det – men regeringen väljer att bortse från den.

Myndigheter bör utformas så att de på ett så bra sätt som möjligt kan förverkliga den politik som de folkvalda vill ha genomförd. Ibland kan det vara bra att kunna samordna olika verksamheter inom en organisation, ibland är det bra att särskilja verksamheterna. Bland utredare och förvaltningsforskare finns det en samsyn om betydelsen av att tänka brett och varierat kring styr- och organisationsfrågor.¹¹² Ledordet har länge varit verksamhetsanpassning. Någon sådan anpassning är dock inte spårbar i den nuvarande regeringens förvaltningspolitik.

I denna fallstudie har vi sett hur regeringen på svaga underlag i detalj – och med marknadslogiken att låga administrativa kostnader är av godo för verksamheten – har styrt hur tre myndigheter ska vara organiserade för att genomföra sina respektive uppdrag. Det är värt att notera att detta *modus operandi* inte fullt ut harmonierar med Moderaternas eget partiprogram – som i stället understryker vikten av att marknadslogik inte kan råda överallt:

Marknaden har sin beslutslogik, men det har också politiken, juridiken, byråkratin, kulturen, civilsamhället och akademien. På samma sätt som en politisering av ekonomin inte är önskvärd eller möjlig, så är inte marknadslogiken självklar för forskningens sanningssträvanden eller i kulturlivets sökande efter det sköna eller autentiska. I ett fritt samhälle har dessa olika sfärer självständighet och integritet. Vi måste alltid se upp med att politikens ambitioner – också med de bästa motiv – går för långt och beskär denna självständighet.¹¹³

111 Svahn, N. (2023, 20 september). Regeringen vill slå ihop myndigheter, artikel från TT i *Svenska Dagbladet*.

112 Ehn, P. & Sundström, G., red. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.

113 Moderaterna. (2021). *Frihet och Ansvar – Ett moderat idéprogram för 2020-talet*.
<https://moderaterna.se/ideprogram/>

Fallstudie 3. Sammanslagning av Digg och PTS

För ökad kraft i digitaliseringen av offentlig sektor ska två tunga myndigheter på det digitala området, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Post- och telestyrelsen (PTS), slås ihop. Myndigheterna får själva utreda frågan – inte om det är en bra tanke utan hur det ska ske. Trots att myndigheterna hanterar samhällskritisk infrastruktur och trots att statens expertmyndighet på styrning och organisation avråder går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

I budgetpropositionen för 2026 gör regeringen bedömningen att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ska inordnas i Post- och telestyrelsen (PTS).¹¹⁴ Myndigheterna ansvarar för olika delar av samhällskritisk digitalisering, informations- och kommunikationsteknik – men har även uppgifter som handlar om att stärka befolkningens digitala kompetens.

Utan några redovisade underlag för de relativt långtgående utfästelserna bedömer regeringen att sammanslagningen skapar förutsättningar för bland annat digital inkludering och kontinuerliga investeringar i digital infrastruktur. Syftet är utöver effektivisering att samla kompetens och öka motståndskraften i den digitala infrastrukturen. Myndigheterna ska än en gång själva utreda hur sammanslagningen ska ske. Och de får endast drygt tre månader på sig.¹¹⁵

De båda myndigheternas förslag ligger klara den 14 mars 2025¹¹⁶ och i inledningen understryker de hur lojalt de följer det styrande uppdraget:

I redovisningen förhåller sig Digg och PTS till regeringens förslag att Diggs uppgifter ska överföras till och inordnas i PTS. Inga andra former av organisationsförändringar har prövats eller övervägts i utredningen.

Fördelar som nämns i myndigheternas slutsatser är samlad sakkunskap inom digitaliseringsområdet, bredare systemperspektiv och möjligheten att omhänderta komplexa regeringsuppdrag. Möjligheten att kunna ta ett ”tydligare helhetsansvar för AI” lyfts också, liksom synergivinster inom arbetet med digital inkludering och tillgänglighet. Samtidigt lyfter myndigheterna att

(...) en sammanslagning i sig inte löser Sveriges digitala utmaningar.

¹¹⁴ Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.5.

¹¹⁵ Regeringen. (2024, 5 december). Uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring. Fi2024/02416. <https://www.regeringen.se/contentassets/1e760841bf654512a5f696419fb22d46/uppdag-att-lamna-forslag-pa-organisationsforandring.pdf>

¹¹⁶ Post- och telestyrelsen, dnr 24-15191, Myndigheten för digital förvaltning, dnr 2024-7760. (2025, 14 mars). Redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring.

Till riskerna hör ökande kostnader och verksamhetsmässig påverkan, på kort och medellång sikt. I Diggs fall handlar det om en tydlig risk för ”nedgång i leveransförmågan”, och Digg pekar på en rad konkreta verksamhetsdelar som kommer att bli lidande.

Ett par veckor efter att utredningen ligger klar på Finansdepartementet sänds myndigheternas bedömningar ut på remiss till 111 remissinstanser.¹¹⁷ Något pikant går remissen bland annat till Regelrådet – trots att förslagen inte innehåller några författningsändringar och det endast är detta som Regelrådet granskar.¹¹⁸ Mediemyndigheten påpekar i sitt remissvar att underlaget innehåller en ren felaktighet.¹¹⁹

Ungefär hälften av de 63 inkomna svaren lämnar inga synpunkter, en mindre grupp är försiktigt positiva, även om det även från flera håll varnas för att organisationsförändringen kan sänka tempot i den digitala omställningen.

Men Statskontoret, regeringens egen expertmyndighet på styrning och organisation inom staten, skrader inte orden i sitt remissvar:

Statskontoret avråder regeringen från att överföra och inordna Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) uppgifter i Post- och telestyrelsen (PTS). Vi anser att det är otydligt vad nyttan är med att slå samman så många uppgifter och verksamheter som inte är tydligt närliggande. Statskontoret bedömer att riskerna och nackdelarna med en sammanslagning är större än de potentiella fördelarna.¹²⁰

Statskontoret, 19 juni 2025

Även Konkurrensverket avstyrker förslaget i sin helhet, delvis med hänvisning till brister i underlagen.

Sammantaget anser Konkurrensverket att de negativa konsekvenserna av en sammanslagning i dessa avseenden underskattas i rapporten. Riskerna för konkurrensproblem är inte tillräckligt belysta eller hanterade för att kunna utgöra underlag för en sådan omfattande organisationsförändring som förslaget innebär.¹²¹

Konkurrensverket, 18 juni 2025

Flera försvarsmyndigheter tillhör de remissinstanser som är generellt positiva, men Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) instämmer i varningen för risken med en otydlig rollfördelning i att både tillhandahålla tjänster (Digg) och granska tjänster (PTS), en risk FOI kopplar till förtroende gentemot andra aktörer.¹²²

117 Regeringen. (2025, 28 mars). *Remissinstanser för redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring – Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning*.

118 Regelrådet. (2025, 17 juni). Kanslisvar. Diarienummer RR 2025-115.

119 Mediemyndigheten. (2025, 8 maj). Remissvar. Diarienummer 25/01512.

120 Statskontoret. (2025, 19 juni). Remissvar. Diarienummer 2025/85.

121 Konkurrensverket. (2025, 18 juni). Remissvar. Diarienummer 317/2025.

122 Totalförsvarets forskningsinstitut. (2025, 9 juni). Remissvar. Beteckning FOI-2025-673:1.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) understryker också de dubbla stolarna, som organisationen anser kan ge upphov till ”intressekonflikter”.¹²³ Citymail är av en liknande åsikt:

När en och samma myndighet både tillhandahåller digitala och fysiska tjänster och utövar tillsyn över dessa, finns en uppenbar risk för sammanblandning av roller. Det är viktigt att dessa funktioner hålls tydligt åtskilda för att säkerställa transparens och förtroende.¹²⁴

Citymail Sweden AB, 30 juni 2025

Även telekombolaget Ericsson är inne på dessa dubbla roller, men här finns i stället en rädsla för att det regulatoriska ansvaret tar överhand och att den innovationsfrämjande delen av verksamheten som är näringslivsinriktad blir ”otillräckligt prioriterad”.¹²⁵

Trots dessa viktiga invändningar går regeringen vidare med sammanslagningen. I ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 11 december 2025 meddelas att regeringen fattat beslut: Digg ska upphöra och uppgifterna tas över av PTS. Den 1 januari 2027 ska allt vara klart.

Vad betyder det?

Det finns visserligen ingen rättsregel som säger att regeringen är skyldig att följa experternas bedömningar. Vad som är avgörande ur ett konstitutionellt perspektiv är att besluten grundar sig på en fullödig, faktabaserad analys av relevanta omständigheter. När så inte sker är det att betrakta som ett brott mot beredningskravet och ytterst som ett undergrävande av objektivitetsprincipen.

I det aktuella fallet har vi att göra med två myndigheter vars kapacitet att leverera robusta kommunikationstjänster är avgörande för svensk säkerhet. Att en så pass genomgripande förändring som en sammanslagning av så samhällskritiska verksamheter inte utreds i särskild ordning är anmärkningsvärt. Med ofullständiga analysunderlag ökar riskerna för att förändringen skapar oförutsebara och kännbara problem som kan leda till – tvärtemot effektiviseringssyftet – ökande kostnader.

När legitima problem som lyfts under remissrundan ignoreras ökar risken för partiskhet och osaklighet. När viktiga rättsliga invändningar inte beaktas kan det sluta med att beslut ifrågasätts i domstol eller av förvaltningsmyndigheterna. Myndigheterna kan även själva stöta på problem när det gäller att verkställa beslut, då praktiska och organisatoriska risker som lyfts av remissinstanserna inte omhändertagits. Följden? En långsammare och mindre effektiv förvaltning.

¹²³ Sveriges Kommuner och Regioner. (utan datum). Remissvar. SKR2025/00893.

¹²⁴ Citymail. (2025, 30 juni). Yttrande över rapporten Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning (Fi2025/00654).

¹²⁵ Ericsson. (2025, 30 juni). Remissvar. Diarienummer: Fi2025/00654.

I förlängningen är risken att det skapas en situation där hela eller delar av lagstiftningskedjan ses som en nödvändig formalitet utan egentlig verkan, med följd effekter som att allt färre expertinstanser lägger resurser på att delta i utredningsarbete eller svara något substantiellt i remissrundor – eftersom det ändå inte tjänar något till. Om förvaltningen uppfattar att politiken ständigt kör över experterna minskar inte bara tilliten mellan den offentliga förvaltningen och de folkvalda, utan det gör även allmänhetens förtroende för hela statsapparaten. Här är det således både förvaltningskontraktet och samhällskontraktet som skakar.

Några andra fall där grundlagsprinciperna utmanats när organisationsmakten utövats

23 oktober 2022: Miljödepartementet avvecklas. Ett av de första nedläggningsbesluten som regeringen fattade gällde den egna organisationen av Regeringskansliet: Miljödepartementet skulle avvecklas och uppgå i Klimat- och näringslivsdepartementet.¹²⁶ Ommöbleringar av statsrådsportföljer är inget ovanligt vid ett makttillträde. Men det här var ett drag som degraderade statsrådet med ansvar för miljöfrågor till en mer undanskymd roll, under klimat- och näringsministern. Miljöfrågorna som underställda näringslivsfrågorna. En kanske liten, men viktig förskjutning, i en tid då Förenta Nationerna (FN) utlyst ett klimatnödläge (*climate emergency*).¹²⁷

- » *Att utan någon som helst saklig argumentation underordna miljöfrågorna näringslivsfrågorna i en tid av klimatnödläge är svårt att förena med vad:et i grundlagen, att det allmänna ska ”främja en hållbar utveckling som leder till god miljö för nuvarande och kommande generationer” (RF 1:2). Sedan reformen 2022 får miljöfrågorna också sägas ha fört en undanskymd tillvaro i regeringens politik, kraftigt överskuggade av frågor om näringsliv, produktion och tillväxt.*

14 september 2023: Trafikanalys går upp i Tillväxtanalys. Regeringen ger – såsom tidigare nämnts – en särskild utredare i uppgift att se över mindre myndigheter i syfte att ”främja en välfungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet”.¹²⁸ Givet omfattningen – över 50 myndigheter ska genomlysas – är utredningstiden anmärkningsvärt kort: drygt

¹²⁶ Regeringskansliet, 30 december 2022: Regeringskansliets nya organisation.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2022/12/regeringskansliets-nya-organisation/>

¹²⁷ United Nations Environment Programme: The Climate Emergency. <https://www.unep.org/climate-emergency>

¹²⁸ Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*, Dir. 2023:132.

ett år.¹²⁹ Dessutom kommer tilläggsdirektiv som vidgar uppdraget ytterligare genom ett särskilt fokus på analys- och utvärderingsmyndigheterna.¹³⁰

Med avstamp i en analys av myndigheten Trafikanalys på ett fåtal sidor i slutbetänkandet föreslår utredaren att Trafikanalys ska avvecklas och uppgifterna tas över av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Flera remissinstanser är negativa till utredningen som helhet, inte minst Trafikanalys som avstyrker. Södertörns högskola kallar granskningen ”ytlig” och menar att avgränsningarna är otydliga och att frågan om hur en optimal organisering av statsförvaltningen ska se ut inte varit så öppen som den borde.¹³¹

Stockholms universitet är inne på samma linje och menar att utredningen i sin analysmodell alltför ensidigt fokuserar på kostnadseffektivitet, på bekostnad av de viktiga demokrati-, rättssäkerhets- och professionsvärdena.¹³² Det saknas hänvisningar till styrningsforskning och en styrteoretisk ram mot vilken de organisatoriska förändringarna kan analyseras, vilket överlag gör det svårt att bedöma förslagen. Beslut om att inrätta, avveckla och slå samman myndigheter är viktiga, och ”de bör därför ske efter en noggrann analys, inte efter summariska bedömningar där man i förväg redan har bestämt sig för ett önskat resultat”, skriver universitetet.

Den 27 november 2025 fattar regeringen ändå beslut om att myndigheterna ska förbereda sig på sammanslagningen.¹³³ Sammanslagningen var formellt genomförd den 1 januari 2026.

- » *Att genomföra en myndighetssammanslagning utan en föregående bred, oberoende utredning samt att inte beakta remissinstansernas invändningar aktualiserar frågan om beslutsunderlaget varit tillräckligt allsidigt och om beredningskravets syfte har uppfyllts, och kan ytterst undergräva objektivitetsprincipen.*

15 september 2023: Myndigheten för arbetsmiljökunskap blir en del av Arbetsmiljöverket. Regeringen aviserar i budgetpropositionen för 2024 att pröva frågan om Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska slås samman med Arbetsmiljöverket. Syftet sägs vara att ”öka effektiviteten i statsförvaltningen”.¹³⁴ Regeringen fattar beslut den 9 november 2023 att de båda myndigheterna själva ska ta sig an utredningsuppdraget. Uppdraget är inriktat på hur ett inordnande kan ske, inte om det

129 Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*, Dir. 2023:132.

130 Regeringen. (2024, 15 februari). *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*, Dir. 2024:23.

131 Södertörns högskola. (2025). Södertörns högskolas svar på remissen av betänkandet *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)*. 24 juni.

132 Stockholms universitet. (2025). *Yttrande över betänkande En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)*. PM 19 juni, dnr SU FV-1470-25.

133 Regeringen. (2025, 2 december). *Uppdrag till Trafikanalys att förbereda överföring av uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser samt förbereda avveckling av Trafikanalys*. Diarienummer: LI2025/02012.

134 Prop. 2023/24:1, s. 34.

är en god idé för verksamheterna.¹³⁵ Generaldirektören för Myndigheten för arbetsmiljökunskap varnar under processen för kompetenstapp.¹³⁶ Trots avsaknad av en oberoende utredning, och trots att flera remissinstanser ifrågasätter formerna för hur beslutsunderlaget tillkommit¹³⁷ – vissa kallar till och med sammanslagningen för ”resursslöseri”¹³⁸ – går regeringen vidare med sina planer. Sammanslagningen genomförs genom att delar av uppgifterna överförs till Arbetsmiljöverket, andra delar till Karolinska institutet. Förändringen trädde i kraft den 1 januari 2026.

» *Att genomföra en myndighetssammanslagning utan en föregående bred, oberoende utredning samt att inte beakta remissinstansernas invändningar aktualiserar frågan om beslutsunderlaget varit tillräckligt allsidigt och om beredningskravets syfte har uppfyllts, och kan ytterst undergräva objektivitetsprincipen.*

9 november 2023: MUCF tar över SST. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) får i uppdrag att utreda hur SST:s uppgifter kan överföras till och inordnas i MUCF.¹³⁹ Regeringen redovisade inga underlag för sin bedömning, gav inte myndigheterna möjligheten att komma fram till slutsatsen att sammanslagningen inte skulle gynna verksamheternas effektivitet eller kvalitet. Och trots att flera tunga remissinstanser är kritiska – Svenska kyrkan lyfter bland annat att ”sammanslagningen kan riskera att påverka några av trossamfundens förtroende för svenska staten”¹⁴⁰ – går regeringen vidare med avvecklingen av SST.

» *Hanteringen av sammanslagningen där frågan inte utreds oberoende och där remissinstansers synpunkter inte vägs in strider mot objektivitetsprincipen.*

18 september 2025: Svenska institutet kan bli en del av Visit Sweden. I budgetpropositionen för 2026 aviserar regeringen med hänvisning till överlapp och ”möjliga synergier” att pröva hur Svenska institutet kan inordnas i Visit Sweden.¹⁴¹ Inte om. Utan hur. Beslut om att tillsätta en utredning fattas den 11 juni 2026: de båda verksamheternas målgrupper och finansiering ska genomlysas.¹⁴² Utredaren ska

135 Uppdrag A2023/01509; någon särskild webbsida för uppdraget, vilket är brukligt, har inte gått att finna publicerad.

136 Prah, R. (2023, 30 september.). Generaldirektören förlorar sin myndighet: ”Blir konsekvenser”. *Altinget*.
<https://www.altinget.se/artikel/generaldirektoren-forlorar-sin-myndighet-blir-konsekvenser>

137 Fackförbundet ST: yttrande, den 25 juni 2024; Sacos remissvar, den 27 juni 2024.

138 Akademikerförbundet SSR. (2024, 19 juni). Remissvar.

139 Regeringen. (2023, 9 november). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*.
<https://www.regeringen.se/contentassets/4d111da2a062447f869456230ae6f95e/uppdrag-att-lamna-for-slag-om-organisationsforandring.pdf>

140 Svenska kyrkan. (utan datum). *Yttrande Redovisningen av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring gällande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund (S2023/03010)*. Diarienummer: KS 2024-0667.

141 Regeringen. (2025, 18 september). Budgetpropositionen för 2026, Prop. 2025/26:1, s. 42.

142 Regeringen. (2026, 11 juni). Kommittédirektiv En översyn av Visit Sweden AB och Svenska institutets uppgifter och organisering. Dir. 2026:50.

även lyfta för- och nackdelar med myndighets- (SI) respektive bolagsformen (Visit Sweden). Gott så. Men utredaren ges inte möjlighet att på grundval av sin analys komma fram till förslaget att inte föra samman verksamheterna. Energi- och näringsminister Ebba Busch slår redan i pressmeddelandet fast vad som ska ske:

”Genom att samordna insatserna stärker vi Sverige bilden i världen och använder skattemedlen mer ansvarsfullt”.

Uppdraget ska redovisas den 1 juni 2027. Men får regeringen som den vill landa det i samordning, oavsett vad analysen ger vid handen.

» *Att besluta om en sammanslagning av en myndighet och ett statligt bolag innan en utredning lämnat sin analys väcker frågor om hur väl beredningskravets syfte med bland annat krav på allsidig belysning har tillgodosetts. Tillsammans med de styrande direktiven, som inte möjliggör ett ifrågasättande av tanken på en sammanslagning, är det ytterst objektivitetsprincipen som aktualiseras.*

Hur kan vi stärka demokratin utifrån organisationsmakten?

Utvecklingen i länder som genomgått autokratisering visar att hastiga och kraftfulla förändringar av förvaltningens organisation och oberoende är kanariefågeln i kolgruvan: en första varningssignal om allt inte längre står rätt till. Att det är fara å färde.¹⁴³ Under till synes legitima och populära reformagendor som effektiv användning av skattekonerna bryts delar av den oberoende förvaltningen ner.¹⁴⁴

Det mest dramatiska och kanske mest kända internationella exemplet är det amerikanska ”Department of Government Efficiency” (DOGE) som formellt avslutades den 4 juli 2026. När myndigheten tillsattes, genom en presidentorder,¹⁴⁵ var det uttalade syftet att med hjälp av informationsteknik modernisera och maximera statsapparatus produktivitet. Resultatet, har en rapport slagit fast, blev närmast det motsatta: 21,7 förlorade miljarder skattedollar,¹⁴⁶ motsvarande över 208 miljarder svenska kronor.

Därtill kommer andra konsekvenser, som exempelvis de som följde på den hastiga nedläggningen av USA:s stora biståndsorganisation, där beräkningar från Boston University pekar på att det kapade amerikanska biståndet lett till minst 500 000 fler döda barn. Den ansedda medicintidskriften *The Lancet* har

143 Grillo, E., Luo, Z., Nalepa, M., & Prato, C. (2024). Theories of Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*, 27, 381-400.

144 Peters, G. B., & Pierre, J. (2004). *The Politization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 1st ed. Routledge.

145 Vita huset. (2025, 26 februari). *Executive Order 14158*.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency-cost-efficiency-initiative/>

146 Senate Permanent Subcommittee on Investigations. (2025). *The \$21.7 Billion Blunder: Analyzing the Waste Generated by DOGE*. Minority Staff Report. <https://www.hsgac.senate.gov/wp-content/uploads/2025-07-31-Minority-Staff-Report-The-21.7-Billion-Blunder.pdf>

också uppskattat att nedläggningen kan leda till omkring 14 miljoner döda fram till år 2030.¹⁴⁷

Är vi i Sverige redan på väg i den här riktningen – med hastiga nedläggningar av förvaltningar där konsekvenserna är osäkra, såväl avseende eventuella besparingar som för verksamheternas kvalitet? Flera tecken i den här delrapporten pekar olyckligtvis på det.

Konstaterandet kan väcka förskräckelse. Men vår förhoppning är att känslan inte ska resultera i apati utan i stället engagera och aktivera. Än är det inte för sent. Än har inte skymningsläget övergått i ett totalt mörker.

Så vad kan vi då göra för att stärka demokratibygget när det gäller organisationsmakten, hur kan vi lappa de skador som redan uppstått och hur kan vi stärka de delar som visat sig bräckliga?

Problembeskrivningen kan utgöra ett avstamp för ett antal initiativ som stärker de delar av demokratibygget som visat sig innehålla skörheter. Nedan följer några möjliga frågor som är sprungna ur det empiriska materialet i denna delrapport.

Kunskap och resiliens hos folket. En viktig del av den demokratiska motståndskraften finns hos befolkningen. Alla behöver här odla en sund skepsis mot alltför yviga löften om att snabba nedläggningar och nedskärningar i förvaltningens organisation ska ge kraftfulla besparingar och förbättrad verksamhet.

- » *Bör vi skapa omfattande folkbildningsinsatser för att stärka kunskaperna i samhällsvetenskap? Om det saknas tillräckliga kunskaper om hur demokratins maskineri är tänkt att fungera – och vilka grundläggande värden som förvaltningen har att utgå från och värna – kommer vi inte att kunna identifiera eventuella anomalier – och då heller inte protestera.*

Mångfalden som sköld.

- » *Behöver vi stärka olika regelverk för att försvara mångfalden?*

En tendens som märks är konsolideringen: färre statliga verksamheter anses vara av godo. Ju enklare desto bättre. Ja, så är det ju möjligt att tänka om planen är att ta en allt starkare politisk kontroll över förvaltningen. Ett stort antal aktörer är svårare att styra.¹⁴⁸ Och ju mer pluralistisk förvaltningen är, desto fler argument kommer regeringen få att hantera när den utreder reformer och förslag till nya lagar. Detta är precis vad autokratiskt sinnade politiker vill motverka. Följaktligen kan mångfalden av myndigheter och andra offentliga verksamheter utgöra en sköld mot autokratiska tendenser och då kan mångfalden behöva försvaras. För som

147 Dagens Nyheter. (2026, 17 juli). *Elon Musks facit hittills – en halv miljon döda barn*. Osignerad ledartext. <https://www.dn.se/ledare/elon-musks-facit-hittills-500-000-doda-barn/>

148 Bland andra Weller, P., Bakvis, H., & Rhodes, R. A. W. (1997). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. Palgrave MacMillan.

statsvetaren Sverker Gustafsson framhåller är populism ett slags antipluralism – alltså motsatsen till mångfald, kritisk diskussion och åsiktsskillnader.¹⁴⁹

Försvaret av den oberoende expertisen.

» *Behöver förändringar i förvaltningens organisation utredas i särskild ordning?*

Omfattande forskning om demokratisk tillbakagång har pekat på vikten av att myndigheter har förmåga att hävda sin autonomi.¹⁵⁰ Vissa har till och med utvecklat modeller för att konceptualisera den offentliga förvaltningens kapacitet – och lyft fram en bred palett av allt från beteendemässiga incitament till strategiska resurser som kan användas som framgångsrikt försvar för att stå emot illiberala politiska attacker.¹⁵¹ Viktigast är kanske att undvika hastiga myndighetsnedläggningar som skadar den offentliga förvaltningens expertkompetens.

» *Bör det också lagstiftas krav på uppföljning och utvärdering av organisationsförändringar – inte bara kvantitativt, med fokus på ekonomi, utan även kvalitativt, med fokus på verksamhetens uppdrag och förmåga att agera rådgivare åt politiken?*

Oavsett vilka spår vi väljer att utforska är det vår bedömning att flera reformer kommer att vara nödvändiga om vi ska lyckas stärka den svenska demokratin. Och förhindra att skymningsläget förvärras.

Vi har ovan försökt väcka några konstruktiva frågor, för att visa på möjligheter. Exakt vilka vägval Sverige bör göra hoppas vi ska engagera så många som möjligt, så vi får ett brett och djupt demokratiskt samtal – till gagn för Sverige.

Vi tror att om något land har möjlighet att stå emot autokratiseringsvågen så är det Sverige, med sin höga utbildningsnivå, sin förändrings- och innovationskapacitet och sitt unika förtroendekapital.

Vi är också övertygade om att vi behöver fler experter ute i förvaltningen, som argumenterar utifrån olika perspektiv och värden, inte färre. De behövs för att säkerställa att politiska beslut fortlöpande kan prövas mot forskning, expertkunskap och systematiska konsekvensanalyser. Beslut ska inte bara vila på känsla och allmänna hänvisningar till "folkets vilja".

Och vi är säkra på att inga sanna demokrater vill ha det som den utvecklingen leder till: ett osäkrare, okunnigare och sämre Sverige. Den stora merparten svenskar vill vara trygga med att staten inte görs till ett vapen som vänds mot demokratin.

149 Gustavsson, S. (2025). *Demokratis självförsvar*. Atlas.

150 Bland andra Yesilkagit, K., M. Bauer, B. G. Peters, & J. Pierre. (2024). The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding. *Public Administration Review*, 84, 414–25.

151 Cingolani, L., & Spanghero-Lotta, G. (2026). A Model of Bureaucratic Capacities against Democratic Backsliding. *Perspectives on Public Management and Governance*, gva027.