



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

När staten flyttar ansvar: En WPR-analys av hur problem konstrueras vid överföring av nationella uppdrag mellan myndigheter

Lilian Kusay Shaker

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2025
Handledare:	Carina Abrahamson
Examinator:	Patrik Zapata

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	När staten flyttar ansvar: En WPR-analys av hur problem konstrueras vid överföring av nationella uppdrag mellan myndigheter.
Titel (engelsk):	When the State Reallocates Responsibility: A WPR Analysis of How Problems Are Constructed in the Transfer of National Responsibilities.
Termin/år:	HT 2025
Handledare:	Carina Abrahamson
Examinator:	Patrik Zapata
Nyckelord:	Hedersrelaterat våld och förtryck, policyanalys, WPR, narrativ analys, myndighetsövergångar, offentlig förvaltning

Syfte: Syftet med studien är att analysera hur staten konstruerar problem och lösningar i samband med överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) från Länsstyrelsen i Östergötlands län till Jämställdhetsmyndigheten. Studien syftar vidare till att bidra med ökad förståelse för hur statliga myndighetsövergångar legitimeras genom policydokument.

- Teori:** Studien tar sin teoretiska utgångspunkt i Carol Bacchis ansats *What's the Problem Represented to be?* (WPR), kompletterad med narrativ policyanalys. Ramverket vilar på ett socialkonstruktionistiskt perspektiv där policy förstås som en språklig och meningsskapande praktik genom vilken problem, ansvar och lösningar formuleras och legitimeras.
- Metod:** Studien genomförs som en kvalitativ dokumentstudie med fallstudiedesign. Det empiriska materialet består av statliga policydokument, såsom regeringsuppdrag, pressmeddelanden, budgetpropositioner och myndighetsdokument som rör överföringen av HRV-uppdraget. Analysen genomförs med hjälp av WPR-ansatsen och narrativ policyanalys för att identifiera problemrepresentationer, narrativ struktur och strategiska tystnader i policytexterna.
- Resultat:** Resultaten visar att den tidigare organiseringen av HRV-arbetet konsekvent representeras som fragmenterad och otillräcklig, vilket legitimerar behovet av organisatorisk förändring. Överföringen av uppdraget framställs som nödvändig och rationell genom narrativ om långsiktighet, samordning och effektivitet. Samtidigt synliggör analysen att alternativa organisationsmodeller, konsekvenser för personal och kunskapsöverföring samt bredare samhällliga dimensioner av HRV i stor utsträckning osynliggörs. Därigenom begränsas det politiska handlingsutrymmet och reformen framstår som självklar och oundviklig.

Författarens Förord

Detta examensarbete har skrivits inom ramen för masterprogrammet i offentlig förvaltning och utgör en avslutande del av min utbildning. Arbetet har genomförts under en period som präglats av både akademiska och personliga utmaningar, vilket har gjort processen krävande men samtidigt lärorik.

Mitt intresse för studiens ämne grundar sig i tidigare studier och yrkesmässiga erfarenheter kopplade till jämställdhetsfrågor och arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Särskilt har frågor om statlig organisering, ansvarsfördelning och styrning väckt ett intresse för hur komplexa samhällsproblem formuleras och hanteras inom offentlig förvaltning. Genom detta arbete har jag haft möjlighet att fördjupa min förståelse för hur policy inte enbart fungerar som ett administrativt verktyg, utan också som en språklig och meningsskapande praktik.

Jag vill rikta ett varmt tack till min handledare för värdefulla synpunkter, vägledning och konstruktiv kritik under arbetets gång. Jag vill även tacka mina kurskamrater för stöd och givande diskussioner, samt mina nära och kära för tålamod och uppmuntran under skrivprocessen.

Avslutningsvis hoppas jag att denna studie kan bidra till fortsatt reflektion kring hur statliga reformer legitimeras och organiseras, särskilt inom policyområden som präglas av hög komplexitet och starka normativa dimensioner.

Innehållsförteckning

Författarens Förord.....	4
Innehållsförteckning.....	5
1 Inledning.....	7
1.1 Problemformulering	8
2 Syfte	9
2.1 Forskningsfråga.....	9
2.2 Disposition	10
3. Tidigare Forskning	11
3.1 Statliga reformer och organisatorisk förändring i offentlig sektor.....	11
3.2 Myndighetsövergångar och ansvarsförflyttningar	15
3.3 Reformer av komplexa policyområden och samverkansutmaningar	18
3.4 Policydokument, legitimering och problemframställningar i tidigare forskning.....	22
3.5 Sammanfattande syntes av tidigare forskning.....	26
4 Teoretiskt ramverk	29
4.1 Kunskapsteoretisk utgångspunkt: ett socialkonstruktionistiskt perspektiv	30
4.2 Carol Bacchis WPR-ansats.....	31
4.3 Narrativ policyanalys	32
4.4 Analytiskt ramverk: sammanfattning och tillämpning.....	34
5. Metod	35
5.1 Forskningsdesign.....	36
5.2 Dokumentanalys som datainsamlingsmetod	37
5.3 Material och urval av dokument.....	38
5.4 Analysprocess: tillämpning av WPR och narrativ policyanalys	40
Första steget: inledande genomläsning och materialbekantskap.....	40
Andra steget: identifiering av problemrepresentationer (WPR)	40
Tredje steget: analys av narrativa strukturer	41
Fjärde steget: sammanförande och tematisering	41
Analysens avgränsningar.....	41
5.5 Forskningsetiska överväganden	42
5.6 Studiens kvalitet och trovärdighet.....	43
6 Analys.....	44
6.1 Narrativ legitimering av den organisatoriska förändringen	47
6.2 Tystnader, utslutningar och alternativa problemformuleringar.....	50
6.3 Sammanfattande analys och syntes av kapitel 6	52

7. Diskussion	54
7.1 Problemrepresentationer som styrning i statliga reformer	55
7.2 Narrativ legitimering och normalisering av organisatorisk förändring.....	56
7.3 Tystnader, uteslutningar och begränsat handlingsutrymme	57
7.4 Implikationer för styrning av komplexa samhällsproblem	58
7.5 Studiens bidrag och begränsningar	58
7.6 Avslutande reflektioner	59
8 Slutsats	59
Referenslista	61
Statliga dokument och myndighetskällor	64

1 Inledning

Statliga myndigheter organiserar, omformar och omfördelar kontinuerligt ansvar för att möta förändringar i samhället, politikens prioriteringar och kraven på effektiv förvaltning. En vanlig form av organisatorisk förändring inom offentlig sektor är när nationella uppdrag flyttas från en myndighet till en annan. Sådana överföringar framstår ofta som administrativa lösningar, men tidigare forskning visar att de rymmer komplexa dimensioner kopplade till styrning, legitimitet, ansvarsfördelning, kunskapsförsörjning och policyimplementering (Christensen m.fl., 2007; Pierre & Peters, 2000). När staten flyttar verksamheter och ansvar uppstår frågor om hur problem förstås, vilka lösningar som betraktas som relevanta, och vilka organisatoriska antaganden som ligger till grund för förändringen.

Ett aktuellt exempel är regeringens beslut att från och med 1 januari 2026 överföra det nationella uppdraget att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck från Länsstyrelsen Östergötland till Jämställdhetsmyndigheten. Överföringen motiveras bland annat med behovet av långsiktig samordning, stärkt kunskapsstöd och ökad nationell samordning i arbetet mot hedersrelaterat våld. Samtidigt innebär beslutet att ett omfattande och komplext policyområde byter organisatorisk hemvist, vilket medför krav på ny styrning, ny samverkan, ny kompetens och ny intern organisering (Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett mångfacetterat samhällsproblem som rör flera politikområden samtidigt — jämställdhet, socialpolitik, utbildning, migration och brottsförebyggande arbete. Det är dessutom politiskt laddat och institutionellt komplext, där olika myndigheter under lång tid utvecklat skilda arbetssätt och kunskapstraditioner (Socialstyrelsen 2021; Jämställdhetsmyndigheten 2023). Överföringen av uppdraget är därför inte enbart en administrativ händelse utan ett exempel på hur staten försöker organisera ett komplext samhällsproblem genom institutionella förändringar.

Tidigare forskning har belyst organisatoriska reformer ur flera perspektiv, bland annat med fokus på beslutsfattande och legitimering (Brunsson, 1990), olika former av styrning och governance (Hajer, 2003; Rhodes, 1997) samt förändringsprocesser inom offentliga organisationer (Christensen & Lægreid, 2007). Däremot har mindre uppmärksamhet ägnats åt hur staten, genom sina egna policytexter, formulerar och problematiserar de förhållanden som

används för att motivera att ansvar omfördelas mellan myndigheter. Frågan blir därmed vilka problemkonstruktioner som gör organisatorisk omstrukturering framställbar som nödvändig och legitim.

I linje med tidigare policyanalytisk forskning finns ett tydligt behov av att kritiskt granska hur samhällsproblem formuleras i text och vilka underliggande antaganden som styr dessa formuleringar. Inom kritisk policyanalys betonas att problemrepresentationer inte är neutrala, utan aktivt formar vilka lösningar som framstår som möjliga, rimliga och legitima. I denna studie används Carol Bacchis WPR-ansats (What's the Problem Represented to be?) som ett analytiskt verktyg för att undersöka hur policy bidrar till att definiera och avgränsa samhällsproblem. Istället för att förstå policy som neutrala eller tekniskt givna svar på redan identifierade samhällsproblem, används ansatsen i denna studie för att undersöka hur problemdefinitioner växer fram i politiska och administrativa texter och hur dessa definitioner påverkar hur statlig styrning organiseras och motiveras i praktiken (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Överföringen av uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck utgör därmed ett empiriskt relevant fall för att studera *hur staten representerar problem* när nationella uppdrag flyttas mellan myndigheter. Genom att analysera centrala policydokument, regeringsuppdrag och styrtexter kan vi synliggöra vilka problem staten menar att omorganisationen ska lösa, vilka antaganden som ligger till grund för detta, och vilka alternativa perspektiv som marginaliseras.

Med djupare förståelse avses i denna studie inte en mer detaljerad redogörelse för reformens innehåll eller effekter, utan en analytisk förståelse av hur problemformuleringar, underliggande antaganden och legitimerande narrativ formas i statliga policydokument. Denna förståelse anses vara nådd när analysen kan identifiera återkommande mönster i hur problem, ansvar och lösningar konstrueras, samt visa hur dessa mönster bidrar till att framställa organisatorisk förändring som nödvändig och rimlig.

1.1 Problemformulering

Trots att organisatoriska överföringar av nationella uppdrag är vanliga i svensk förvaltning saknas djupare kunskap om hur problemen bakom sådana förändringar konstrueras i statliga

policydokument. Det är ännu oklart hur staten legitimerar behovet av att flytta ansvar mellan myndigheter, vilka styrningsideal och organisatoriska normer som ligger bakom dessa motiveringar, samt vilken förståelse av komplexa samhällsproblem som uttrycks.

Den specifika överföringen av uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck erbjuder en unik möjlighet att studera dessa frågor. Uppdraget rör ett komplext och politiskt känsligt område, och flytten innebär inte bara en ny organisatorisk hemvist utan också potentiella förändringar i hur problemet förstås, hanteras och prioriteras.

Genom att tillämpa en WPR-ansats kan studien synliggöra:

- vilka problem staten säger sig lösa genom överföringen,
- vilka underförstådda antaganden som formar dessa problemrepresentationer,
- vad som lämnas oproblematiserat,
- samt vilka konsekvenser problemrepresentationerna kan få för styrning, samverkan och organisering.

På så sätt bidrar studien till att fylla en kunskapslucka i forskningen om policyimplementering och organisatorisk förändring i offentlig sektor.

2 Syfte

Syftet med studien är att bidra till ökad förståelse för hur problem och lösningar konstrueras och legitimeras i statliga policydokument i samband med överföringen av nationella uppdrag mellan myndigheter.

2.1 Forskningsfråga

Hur konstrueras problem och lösningar i statliga policydokument i samband med överföringen av det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck mellan myndigheter?

2.2 Disposition

Detta kapitel introducerar studiens övergripande tema och placerar forskningsproblemet i sitt politiska och organisatoriska sammanhang. Inledningen presenterar först bakgrunden till överföringen av det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck, samt de centrala utmaningar och styrningsfrågor som är förknippade med myndighetsövergångar inom offentlig sektor. Därefter formuleras det problem som studien tar sin utgångspunkt i, följt av en tydlig avgränsning av studiens fokus. Kapitel ett innehåller även studiens syfte och forskningsfråga, och avslutas med en beskrivning av uppsatsens struktur.

Utöver forskning om organisatoriska reformer och myndighetsövergångar har senare studier inom offentlig förvaltning riktat ökad uppmärksamhet mot hur staten styr genom organisatoriska arrangemang, idéer och ansvarsfördelning. Forskning om den ”inbäddade staten” och statlig styrning visar att reformer inte enbart handlar om formella beslut, utan om hur styrning förverkligas genom organisationer, policyidéer och institutionella praktiker (Jacobsson, 2010). Detta perspektiv är särskilt relevant för studier av nationella uppdrag som rör komplexa samhällsproblem, där styrning sker indirekt och genom flera organisatoriska led.

Kapitel ett presenterar studiens syfte och forskningsfråga. Kapitel två ger en översikt över relevant tidigare forskning om organisatoriska förändringar i offentlig sektor, myndighetsövergångar, problemrepresentationer samt forskning om policynarrativ. Kapitel tre redogör för det teoretiska ramverket och beskriver hur WPR-ansatsen och narrativ teori används som analytiska verktyg. I kapitel fyra presenteras det empiriska materialet och den organisatoriska och politiska kontext som omger överföringen av uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck. Kapitel fem utgör analysdelen, där problemrepresentationer och policynarrativ identifieras och analyseras utifrån studiens teorier. I kapitel sex diskuteras studiens resultat i relation till tidigare forskning samt dess teoretiska och metodologiska implikationer. Uppsatsen avslutas i kapitel åtta med studiens slutsatser och förslag till vidare forskning.

3. Tidigare Forskning

Detta kapitel ger en översikt över relevant tidigare forskning som behandlar statliga reformer, myndighetsövergångar och styrningsutmaningar inom offentlig sektor. Syftet med kapitlet är att placera föreliggande studie i relation till etablerad empirisk forskning och att visa hur tidigare studier har analyserat organisatoriska förändringar, ansvarsförflyttningar och legitimering av reformer. De studier som presenteras här har valts eftersom de belyser centrala aspekter av statlig omorganisering och policyförändring som är relevanta för analysen av överföringen av det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck.

Den forskning som presenteras spänner över flera decennier och inkluderar såväl klassiska empiriska studier inom nyinstitutionell organisationsforskning som senare forskning om statliga reformer, myndighetsövergångar och styrning i komplexa policyområden. Genom att kombinera tidiga studier om legitimitet, institutionella tryck och organisatorisk anpassning med senare empiriska analyser av reformprocesser och policydokument, tydliggör kapitlet både kontinuitet och utveckling i forskningen om statlig styrning och organisering.

Kapitlet fokuserar på empiriska artiklar och statliga rapporter snarare än teoretiska ramverk. Genom att sammanföra forskning om organisatoriska reformer, myndighetsövergångar, styrning av komplexa policyområden samt analyser av policydokument, skapas en forskningsbakgrund som tydliggör hur statliga förändringsprocesser har studerats och vilka återkommande iakttagelser som gjorts (Christensen & Lægreid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016).

3.1 Statliga reformer och organisatorisk förändring i offentlig sektor

Forskning om offentlig förvaltning har under flera decennier visat att organisatoriska reformer utgör ett återkommande och centralt inslag i statlig styrning. Reformerna används ofta som medel för att hantera upplevda problem i förvaltningens organisering, såsom bristande effektivitet, otydlig ansvarsfördelning eller otillräcklig samordning mellan olika delar av staten. Empirisk forskning indikerar emellertid att reforminitiativ sällan resulterar i entydiga eller definitiva lösningar på dessa utmaningar. I stället tenderar de att generera nya former av

organisatorisk komplexitet samt förstärka spänningar inom och mellan organisatoriska nivåer (Christensen & Lægheid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016).

Christensen och Lægheid (2011) analyserar i sin studie hur statliga reformer i europeiska förvaltningssystem har utvecklats i takt med ökande krav på effektivitet, samordning och politisk kontroll. Genom empiriska analyser av organisatoriska förändringar visar de att reformer ofta leder till så kallade hybrida organisationsformer, där flera olika styrningslogiker samexisterar inom samma organisation. I praktiken innebär detta att hierarkisk styrning, marknadsinspirerade lösningar och nätverksbaserade samverkansformer kombineras snarare än ersätter varandra. Ett centralt resultat i studien är att denna hybridisering kan försvåra styrning och ansvarstagande, eftersom olika logiker tenderar att dra organisationen i olika riktningar.

Ett återkommande empiriskt fynd hos Christensen och Lægheid (2011) är att statliga reformer ofta presenteras som rationella och nödvändiga svar på identifierade styrningsproblem, samtidigt som deras konsekvenser i praktiken är mer ambivalenta. Reformernas legitimitet vilar i hög grad på hur de motiveras politiskt och administrativt, snarare än på tydliga empiriska belägg för att de leder till de förbättringar som utlovas. Detta innebär att reformprocesser i sig blir viktiga studieobjekt, eftersom de synliggör hur staten konstruerar problem och lösningar i relation till rådande styrningsideal. Flera empiriska studier har även visat att administrativa reformer i statlig förvaltning ofta präglas av spänningar mellan politiska ambitioner och organisatorisk kapacitet.

Empiriska studier av administrativa reformer visar även att det ofta finns ett betydande gap mellan reformernas uttalade ambitioner och deras faktiska genomförande. Polidano (2001) genomför en jämförande analys av administrativa reformer inom statliga kärnverksamheter och studerar hur reformprogram implementeras i praktiken över tid. Genom analys av reformdokument, tidigare utvärderingar och empiriska fall visar han att reformer ofta präglas av kapacitetsbrist, otydliga ansvarsförhållanden och begränsad organisatorisk mottaglighet. Ett centralt resultat i studien är att reformernas effekter sällan motsvarar de mål som formuleras i policy- och styrdokument. I stället uppstår en diskrepans mellan reformernas formella utformning och deras praktiska konsekvenser, där genomförandet påverkas av

befintliga organisatoriska strukturer och institutionella begränsningar. Polidano visar därmed att administrativa reformer ofta får en politisk och symbolisk betydelse som överstiger deras faktiska styrningseffekter, vilket gör reformprocessen i sig till ett centralt studieobjekt snarare än reformens utlovade resultat.

Vidare visar forskningen att organisatoriska reformer sällan innebär ett tydligt brott med tidigare strukturer. I stället präglas reformprocesser ofta av kontinuitet, där tidigare organisatoriska arrangemang lever kvar parallellt med nya lösningar. Christensen och Lægreid (2011) pekar på att detta kan leda till otydlighet i ansvarsfördelning och svårigheter i praktisk samordning, särskilt i policyområden som kräver samarbete mellan flera myndigheter. Reformernas effekter blir därmed svåra att förutse, och deras framgång beroende av hur de implementeras och förstås av berörda aktörer.

Denna bild av reformer som komplexa och politiskt förankrade processer återkommer i flera empiriska studier av offentlig förvaltning. Forskningen visar att reformer ofta används som symboliska handlingar som signalerar handlingskraft och modernisering, snarare än som strikt tekniska lösningar. Detta innebär att reformer inte enbart ska förstås utifrån sina formella mål, utan även utifrån hur de kommuniceras och legitimeras i policyprocesser. Detta perspektiv har också stöd i den nyinstitutionella organisationsforskningen. Denna förståelse av reformer som legitimerande snarare än strikt funktionella lösningar har även utvecklats inom den nyinstitutionella organisationsforskningen.

Meyer och Rowan (1977) analyserar i sin inflytelserika studie hur organisationer anpassar sina formella strukturer till institutionella krav i sin omgivning, snarare än till interna effektivitetskrav. Genom empiriska analyser av organisationers formella regelverk och beslutsstrukturer visar de att reformer och organisatoriska förändringar ofta införs för att signalera rationalitet, modernitet och legitimitet gentemot externa aktörer såsom staten, professioner och allmänheten. Ett centralt resultat är att dessa formella strukturer i praktiken kan vara löst kopplade till den faktiska verksamheten, vilket innebär att organisationer kan framstå som förändrade utan att kärnpraktiken nödvändigtvis påverkas. Studien bidrar därmed till förståelsen av reformer som symboliska och legitimerande handlingar snarare än enbart instrumentella lösningar, vilket är särskilt relevant för analyser av statliga reformer och

myndighetsövergångar där organisatorisk förändring ofta motiveras genom behov av handlingskraft och rationalitet.

DiMaggio och Powell (1983) kompletterar detta perspektiv genom att visa hur organisatoriska reformer sprids genom institutionella tryck snarare än genom empiriskt bevisad effektivitet. I deras analys blir reformer ett sätt för organisationer att anpassa sig till dominerande normer och styrningsideal inom sitt fält. Detta innebär att statliga reformer ofta genomförs för att uppfattas som legitima och tidsenliga, snarare än för att lösa specifika organisatoriska problem.

För föreliggande studie är denna forskning av central betydelse. Den visar att statliga reformer inte kan reduceras till administrativa förändringar, utan måste förstås som processer där problemformuleringar, organisatoriska lösningar och legitimerande argument samspelar. Detta är särskilt relevant i samband med överföringar av nationella uppdrag mellan myndigheter, där reformen behöver framstå som både nödvändig och ändamålsenlig. Genom att ta fasta på tidigare forskning om organisatoriska reformer kan studien placera analysen av myndighetsövergången inom ett bredare förvaltningspolitiskt sammanhang, där reformer ses som ett återkommande men samtidigt omstritt inslag i statlig styrning.

Senare forskning har ytterligare problematiserat statliga reformer genom att betona deras roll som bärare av idéer och styrningslogiker. Jacobsson (2010) visar att organisatoriska förändringar inte enbart syftar till att lösa praktiska problem, utan även fungerar som ett sätt för staten att etablera och sprida vissa föreställningar om hur styrning bör utövas. Reformerna bidrar därmed till att institutionalisera specifika sätt att förstå ansvar, effektivitet och samordning. Detta perspektiv innebär att organisatoriska förändringar också bör analyseras som ideologiska och legitimerande processer, snarare än enbart som tekniska lösningar.

En närliggande forskningsinriktning betonar hur staten styr genom organisering och idéer snarare än enbart genom formella beslut eller hierarkisk kontroll. I antologin *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance* analyserar Jacobsson, Sundström och Trondal hur organisatoriska reformer fungerar som styrningsinstrument genom vilka politiska intentioner omsätts, tolkas och institutionaliseras i förvaltningens praktik. Centralt i denna forskning är att organisatoriska förändringar inte enbart syftar till

effektivitet, utan också till att skapa legitimitet och mening kring statens handlande. Genom hur uppdrag formuleras, ansvar avgränsas och problem definieras bidrar organiseringen i sig till att etablera vissa sätt att förstå styrning, ansvar och samordning. Detta perspektiv är relevant för föreliggande studie, då det möjliggör en analys av myndighetsövergångar som mer än administrativa beslut, nämligen som styrningsprocesser där organisatorisk förändring används för att legitimera politiska prioriteringar och hantera komplexa samhällsproblem (Jacobsson et al, 2016).

3.2 Myndighetsövergångar och ansvarsflyttningar

Myndighetsövergångar och ansvarsflyttningar mellan statliga organisationer utgör en särskild typ av organisatorisk reform som i tidigare forskning beskrivits som både administrativt och politiskt komplex. Till skillnad från mer generella reformer, där förändring ofta sker inom befintliga organisatoriska ramar, innebär myndighetsövergångar att ansvar, uppgifter och ibland hela verksamheter flyttas mellan organisationer med olika mandat, traditioner och organisatoriska förutsättningar. Forskningen visar att sådana förändringar inte enbart påverkar formella strukturer, utan även får konsekvenser för styrning, ansvarsfördelning och organisatorisk identitet (Ehn & Sundström, 2020).

Egeberg och Trondal (2016) analyserar i sina empiriska studier hur ansvarsflyttningar inom staten påverkar styrning och beslutsfattande. Genom jämförande analyser av europeiska myndigheter visar att de reformer som syftar till att stärka central kontroll ofta leder till en paradoxal utveckling, där centralisering och fragmentering sker samtidigt. När ansvar koncentreras till en ny eller omorganiserad myndighet skapas nya organisatoriska gränser, vilket i sin tur kan försvåra samordning och tydlig ansvarsfördelning.

Ett centralt resultat i deras forskning är att ansvarsflyttningar ofta innebär att myndigheter behöver omförhandla sin organisatoriska identitet. När uppdrag flyttas förändras inte bara arbetsuppgifter, utan även hur myndigheter förstår sitt mandat och sin roll i det statliga styrsystemet. Egeberg och Trondal (2016) visar att denna omförhandling kan skapa osäkerhet, särskilt i policyområden där flera aktörer tidigare delat ansvar. Legitimitet framstår här som en avgörande faktor för om reformen ska uppfattas som funktionell och meningsfull. Flera

empiriska studier har även visat att administrativa reformer i statlig förvaltning ofta präglas av spänningar mellan politiska ambitioner och organisatorisk kapacitet.

Forskningen pekar vidare på att myndighetsövergångar sällan är neutrala ur ett styrningsperspektiv. Även när reformer motiveras genom effektivitet eller tydligare ansvar, visar empiriska studier att de ofta får oavsiktliga konsekvenser. Egeberg och Trondal (2016) beskriver hur förändrade ansvarsförhållanden kan leda till oklarheter kring beslutsmandat, samt hur nya samordningsbehov uppstår i kölvattnet av reformen. Dessa resultat understryker vikten av att studera inte bara reformens formella intentioner, utan även hur den kommuniceras och förstås i praktiken (Ehn & Sundström, 2020).

Svenska myndighetsstudier ger ytterligare empirisk fördjupning av dessa processer. I rapporten *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016-2019* analyserar Kammarkollegiet, (2020) konsekvenserna av att statliga verksamheter flyttas geografiskt eller organisatoriskt. Rapporten bygger på intervjuer med myndighetsledningar, anställda och fackliga företrädare samt analys av interna styrdokument. Ett tydligt resultat är att omlokaliseringar och myndighetsövergångar ofta leder till betydande personalomsättning, vilket i sin tur medför risker för kompetens- och kunskapsförlust.

Kammarkollegiet (2020) visar att många anställda väljer att lämna organisationen i samband med större organisatoriska förändringar, särskilt när reformen innebär geografisk flytt eller förändrade arbetsvillkor. Detta påverkar verksamheternas förmåga att upprätthålla kontinuitet och kvalitet, och ställer höga krav på nyrekrytering och introduktion av ny personal. Rapporten pekar också på att dessa konsekvenser sällan får fullt genomslag i den politiska argumentationen för reformen, där fokus i stället ofta ligger på övergripande mål som effektivisering eller regional utveckling.

Ett ytterligare resultat i Kammarkollegiet rapport är att bristande tydlighet i kommunikation och ansvarsfördelning kan försvåra genomförandet av myndighetsövergångar. När reformens syfte och förväntade effekter inte är tydligt formulerade riskerar förändringen att uppfattas som godtycklig eller svårbegriplig. Detta skapar ett ökat behov av legitimerande argument som förklarar varför reformen är nödvändig och hur den förväntas lösa identifierade problem.

Liknande slutsatser återfinns i statliga utredningar om myndighetsstruktur, där ansvarsförflyttningar beskrivs som särskilt krävande reformer ur ett styrningsperspektiv. Utredningarna visar att överföringar av uppdrag ofta kräver omfattande planering, tydlig rollfördelning och långsiktigt stöd från politisk nivå för att fungera i praktiken. Samtidigt framgår att reformer av detta slag ofta genomförs under tidspress och i en politiskt laddad kontext, vilket ytterligare ökar behovet av tydliga problemformuleringar och legitimering (Kammarkollegiet, 2020).

Studier av statliga myndigheter med breda samhällsuppdrag visar att ansvarsförflyttningar ofta kombineras med ökade förväntningar på samordning och strategisk kapacitet. Analysen av Trafikverket som samhällsutvecklare illustrerar hur staten genom organisatoriska förändringar försöker samla ansvar för komplexa uppgifter inom en och samma myndighet. Samtidigt visar studien att sådana ansvarskoncentrationer skapar nya styrningsutmaningar, särskilt när uppdraget spänner över flera policyområden och aktörer. Legitimitet och tydlighet i uppdragets formulering framstår här som avgörande för hur reformen uppfattas och genomförs i praktiken (Qvist, 2016).

Ett konkret empiriskt exempel på hur staten samlar ansvar för komplexa samhällsuppdrag återfinns i studien av Trafikverket som samhällsutvecklare. Qvist (2016) analyserar hur Trafikverket, genom sitt breda och tvärssektoriella uppdrag, ges ett samlat ansvar för frågor som sträcker sig bortom traditionell infrastrukturförvaltning. Studien visar att denna ansvarskoncentration syftar till att stärka samordning och strategisk kapacitet, men samtidigt skapar nya styrningsutmaningar kopplade till legitimitet, ansvarsfördelning och samverkan med andra aktörer. Studien visar att tydliga problemformuleringar och uppdragsbeskrivningar blir avgörande för hur myndighetens roll förstås och accepteras, både internt och externt.

Sammantaget visar tidigare forskning att myndighetsövergångar är komplexa processer där organisatoriska, politiska och kommunikativa dimensioner samverkar. Studierna pekar på återkommande utmaningar kopplade till ansvar, kunskapsöverföring och organisatorisk identitet, samt på vikten av legitimitet för reformens genomförande och mottagande. Dessa resultat är särskilt relevanta för föreliggande studie, eftersom den analyserar en reform där ett nationellt uppdrag överförs mellan två myndigheter med olika organisatoriska förutsättningar.

Som Ehn och Sundström (2020) visar präglas statlig förvaltningspolitik under 2020-talet av ökade krav på samordning, tydligare ansvarsfördelning och hantering av komplexa samhällsproblem.

Genom att analysera hur problem och lösningar formuleras i policydokument i samband med en myndighetsövergång kan studien bidra till en fördjupad förståelse av hur staten motiverar och legitimerar sådana förändringar. Tidigare forskning visar att ansvarsförflyttningar inte enbart handlar om administrativa beslut, utan också om hur reformen kommuniceras och görs begriplig. Detta pekar på att analys av policydokument är central för att fånga hur staten själv beskriver, strukturerar och driver organisatoriska förändringar inom förvaltningen (Egeberg & Trondal, 2016; Kammarkollegiet, 2020; SOU 2018:43).

3.3 Reformen av komplexa policyområden och samverkansutmaningar

Tidigare forskning inom offentlig förvaltning visar att vissa policyområden präglas av en hög grad av komplexitet, vilket gör dem svåra att styra och organisera genom traditionella hierarkiska lösningar (Christensen & Lægreid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016). Dessa policyområden kännetecknas ofta av att flera aktörer på olika nivåer delar ansvar, att problemen är långsiktiga och svåravgränsade samt att lösningar förutsätter samverkan mellan olika delar av förvaltningen. I forskningen beskrivs sådana områden ofta som komplexa eller tvärssektoriella, där statens styrningsutmaningar inte enkelt låter sig reduceras till enskilda organisatoriska nivåer eller aktörer (Christensen et al., 2007).

Empiriska studier visar vidare att staten återkommande försöker hantera denna komplexitet genom organisatoriska reformer, exempelvis genom att samla ansvar hos en specifik myndighet eller genom att etablera nya former av samordningsstrukturer (Brunsson & Olsen, 1993; Christensen & Lægreid, 2011). Syftet med dessa reformer är ofta att tydliggöra ansvarsfördelning, stärka koordineringen och förbättra genomförandet av politiska mål. Samtidigt pekar forskningen på att sådana organisatoriska lösningar i sig kan generera nya former av problematik, särskilt i relation till gränsdragningar, ansvarsförskjutningar och ökade spänningar mellan aktörer och nivåer inom förvaltningen (Brunsson, 1990; Egeberg & Trondal, 2016).

En central empirisk studie inom detta forskningsfält är Collaborative Governance in Theory and Practice av Ansell och Gash (2008). Studien bygger på en genomgång av ett stort antal fallstudier från olika policyområden och analyserar hur samverkansbaserade styrningsformer används för att hantera komplexa samhällsproblem. Ett viktigt resultat i deras analys är att organisatoriska reformer som syftar till ökad samverkan ofta presenteras som nödvändiga lösningar på fragmenterad styrning, men att de samtidigt ställer höga krav på legitimitet, tillit och tydlighet i ansvarsfördelning.

Ansell och Gash (2008) visar att samverkansreformer sällan är självförklarande i praktiken. Även om de motiveras genom argument om effektivitet och helhetsperspektiv, kan de uppfattas som otydliga eller svårigenomförbara av berörda aktörer. Studien pekar på att organisatoriska lösningar på komplexa problem därför behöver kompletteras med tydliga problemformuleringar och narrativ som förklarar varför förändringen är nödvändig och hur den förväntas bidra till förbättring. Legitimering framstår därmed som en central dimension i reformprocesser inom komplexa policyområden.

Empiriska analyser om tvärsektoriella policyområden visar att staten ofta står inför ett grundläggande dilemma mellan centralisering och samverkan. Å ena sidan finns en strävan efter att samla ansvar för att skapa tydlighet, styrbarhet och politisk kontroll. Å andra sidan kännetecknas komplexa samhällsproblem av att de kräver samarbete mellan flera aktörer med olika kompetenser, mandat och organisatoriska logiker. Empiriska studier pekar på att organisatoriska reformer som ensidigt betonar centralisering riskerar att förbise viktiga samverkansbehov, medan reformer som i hög grad betonar samverkan kan leda till oklara ansvarsförhållanden och svårigheter i styrningen (Christensen et al., 2007; Ansell & Gash, 2008).

DiMaggio och Powell (1983) fördjupar förståelsen av organisatoriska reformer genom att analysera hur förändringar sprids inom organisatoriska fält snarare än genom utvärderad effektivitet. I deras institutionella analys studeras organisationer över tid för att visa hur likartade strukturer, styrningsformer och reformmodeller etableras, även när organisationerna verkar under olika faktiska förutsättningar. Genom att sammanföra empiriska exempel från flera sektorer visar de att reformer ofta sprids genom institutionella tryck snarare än genom

lärande baserat på resultat. Ett centralt empiriskt bidrag i studien är identifieringen av tre mekanismer för institutionell isomorfism: tvingande, normativa och mimetiska processer. Dessa mekanismer förklarar hur organisationer anpassar sig till lagstiftning, professionella normer och dominerande styrningsideal, samt hur imitation används som strategi under osäkerhet.

I denna analys framstår organisatoriska reformer som ett sätt att uppnå legitimitet inom ett organisatoriskt fält, snarare än som ett direkt svar på identifierade verksamhetsproblem. DiMaggio och Powell (1983) visar därmed att statliga reformer ofta genomförs för att signalera modernitet, rationalitet och anpassning till samtida styrningsnormer. Reformernas spridning bör därför förstås som en institutionell process där likformighet blir ett rationellt svar på krav om legitimitet, även när reformernas faktiska effekter är oklara eller omstridda.

Studier av statlig styrning i ett bredare institutionellt perspektiv visar att organisatoriska reformer ofta formas av internationellt spridda idéer om hur staten bör organiseras. Meyer et al. (1997) analyserar hur organisationer i olika nationella och sektoriella kontexter tenderar att utvecklas i liknande riktningar genom att anamma gemensamma reformmodeller, strukturer och styrningsprinciper. Analysen visar att denna konvergens inte i första hand kan förklaras av lokala effektivitetskrav eller empiriskt påvisade behov, utan snarare av institutionella normer om vad som uppfattas som rationell, modern och legitim organisering.

Ett centralt resultat i studien är att organisatoriska reformer ofta fungerar som symboliska handlingar genom vilka organisationer signalerar anpassning till etablerade internationella styrningsideal. Genom att införa reformer som överensstämmer med dominerande modeller för god styrning kan organisationer stärka sin legitimitet gentemot politiska beslutsfattare, professionella nätverk och andra externa aktörer, även när reformernas praktiska konsekvenser är osäkra.

Meyer et al. (1997) visar därmed att reformers legitimitet i hög grad hämtas från deras överensstämmelse med institutionaliserade normer snarare än från deras faktiska problemlösande förmåga. Detta innebär att organisatoriska förändringar bör förstås som delar av bredare institutionella processer där problemformuleringar, lösningsmodeller och organisatoriska strukturer formas i samspel med globala idéer om styrning och ansvar.

Forskning om statlig styrning har ifrågasatt antagandet att politiska beslut och organisatoriska reformer automatiskt leder till önskade effekter. I stället visar empiriska studier att styrning bör förstås som en process där politiska intentioner översätts, tolkas och anpassas i organisatorisk praktik. Detta innebär att reformer inom komplexa policyområden inte kan betraktas som linjära lösningar, utan snarare som processer där mening, ansvar och handlingsutrymme kontinuerligt omförhandlas. Legitimering framstår därmed som en central del av styrningen, särskilt när reformer används för att hantera problem som saknar tydliga avgränsningar (Jacobsson, 2010; Qvist, 2016).

Inom policyområden som rör social hållbarhet, jämställdhet och våldsprevention har tidigare forskning visat att dessa spänningar är särskilt påtagliga. Studier pekar på att staten i sådana sammanhang ofta använder organisatoriska reformer som ett sätt att signalera handlingskraft, tydlighet och långsiktighet, samtidigt som de underliggande styrningsutmaningarna i praktiken kvarstår. Reformerna inom komplexa policyområden kännetecknas ofta av återkommande organisatoriska omstruktureringar, där ansvar omplaceras eller omdefinieras för att skapa ökad samordning och styrbarhet. Samtidigt visar forskningen att sådana reformprocesser ofta medför nya organisatoriska utmaningar, exempelvis i form av ökade gränsdragningsproblem, oklarheter i ansvar och interna spänningar inom förvaltningen (Brunsson, 1990; Brunsson & Olsen, 1993; Christensen & Lægreid, 2011).

I relation till föreliggande studie är denna forskning av särskild relevans. Hedersrelaterat våld och förtryck kan förstås som ett komplext policyområde som involverar flera sektorer och nivåer inom staten, inklusive rättsväsende, socialtjänst och civilsamhälle. Tidigare forskning visar att policyområden som kännetecknas av tvärsektoriellt ansvar, normativa konflikter och långsiktiga samhällsproblem ofta blir föremål för organisatoriska reformer när staten upplever att befintliga strukturer inte förmår hantera problemets komplexitet på ett tillfredsställande sätt (Christensen et al., 2007; Christensen & Lægreid, 2011).

Sammantaget bidrar forskningen om komplexa policyområden till en fördjupad förståelse av varför staten återkommande använder organisatoriska reformer som styrningsinstrument. Studierna visar att dessa reformer inte enbart handlar om organisatorisk struktur, utan också om hur problem definieras, avgränsas och kommuniceras i policyprocesser. Även detta är

centralt för föreliggande studie, som analyserar hur problem och lösningar formuleras i samband med en myndighetsövergång inom ett komplext policyområde, och hur dessa formuleringar bidrar till att skapa förståelse och legitimitet för organisatorisk förändring (Brunsson, 1990; Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

3.4 Policydokument, legitimering och problemframställningar i tidigare forskning

Parallellt med forskning om organisatoriska reformer och myndighetsövergångar har empiriska studier inom offentlig förvaltning allt oftare fokuserat på policydokumentens betydelse i statliga förändringsprocesser. Forskningen visar att dessa dokument inte enbart fungerar som administrativa eller juridiska styrinstrument, utan även som centrala arenor där staten formulerar problem, motiverar åtgärder och legitimerar organisatoriska förändringar.

Forskning om myndigheters hantering av förändrade uppdrag visar att organisatoriska förändringar inte enbart innebär formella beslut om ansvarsfördelning, utan också kräver ett aktivt arbete med att skapa mening, stabilitet och samordning inom organisationen. Tamm Hallström et al. (2015) analyserar hur statliga myndigheter hanterar komplexa och föränderliga uppdrag genom kvalitativa studier av interna styrdokument, processbeskrivningar och organisatoriska rutiner.

Studien visar att dokument spelar en central roll i att översätta politiska beslut och övergripande reformambitioner till konkret organisatorisk praktik. Genom standardiserade processer, formaliserade rutiner och tydliga ansvarsbegrepp bidrar dokumenten till att skapa en upplevelse av ordning och kontroll i situationer präglade av osäkerhet och förändring. Dokumenten fungerar därmed inte enbart som tekniska hjälpmedel, utan som meningsskapande verktyg som stabiliserar organisationens självförståelse och handlingsutrymme.

Tamm Hallström et al. (2015) visar vidare att detta dokumentarbete är tätt kopplat till legitimitet. Genom att formulera uppdrag, ansvar och arbetsprocesser på ett strukturerat och rationellt sätt kan myndigheter framstå som handlingskraftiga och styrbara, även när uppdragets gränser är otydliga eller föränderliga. Organisatorisk förändring hanteras därmed

inte enbart genom faktiska omstruktureringar, utan också genom språkliga och administrativa praktiker som gör förändringen begriplig och legitim internt.

Studier pekar på att språket i policydokument spelar en avgörande roll för hur reformer förstås, tolkas och accepteras av berörda aktörer. Genom sättet på vilket problem beskrivs och lösningar framställs bidrar policytexter till att rama in organisatoriska förändringar som nödvändiga och rationella, snarare än som politiska val bland flera möjliga alternativ (Ansell & Gash, 2008; Eilertsson, 2023).

Empiriska analyser av policytexter har visat att statliga reformer ofta presenteras genom återkommande problemformuleringar som framställer förändring som nödvändig, rationell och önskvärd. Studier pekar på att problemdefinitioner i policydokument inte enbart beskriver ett tillstånd, utan aktivt bidrar till att konstruera en förståelse av vad som uppfattas som problematiskt och vilka lösningar som framstår som legitima. På så sätt fungerar policydokument som verktyg för att skapa mening och sammanhang i förändringsprocesser som annars kan upplevas som komplexa eller kontroversiella (Eilertsson, 2023).

Ett tydligt exempel på denna typ av empirisk policyanalys återfinns i Då, idag och i framtiden av Eilertsson (2023). I sin studie analyserar Eilertsson hur förändrade utrikespolitiska förutsättningar kommer till uttryck i svenska myndigheters policytexter. Genom en systematisk analys av dokument från bland annat Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap visar studien hur problemformuleringar förändras i takt med politiska omprioriteringar, och hur myndigheter anpassar sina narrativ för att framstå som relevanta och legitima i en ny politisk kontext.

Ett centralt resultat i Eilertssons (2023) studie är att policydokument används för att skapa kontinuitet i tider av förändring. Genom att omformulera problem och lösningar på ett sätt som knyter an till tidigare uppdrag och etablerade värden, kan myndigheter legitimera nya inriktningar utan att framställa förändringen som ett brott med det förflutna. Studien visar därmed hur policytexter fungerar som ett medel för att balansera stabilitet och förändring,

vilket är särskilt relevant i sammanhang där organisatoriska eller politiska omställningar riskerar att skapa osäkerhet.

Vidare visar Eilertsson (2023) att problemframställningar i policydokument ofta är selektiva. Vissa aspekter av ett policyområde betonas, medan andra lämnas i bakgrunden eller helt utelämnas. Detta innebär att policydokument inte ger en neutral bild av verkligheten, utan snarare speglar prioriteringar och värderingar som är förankrade i den politiska och organisatoriska kontext där dokumenten produceras. Studien illustrerar därmed hur analys av policytexter kan bidra till en fördjupad förståelse av vilka antaganden som ligger till grund för statliga beslut och reformer.

Även om Eilertssons (2023) studie inte fokuserar på organisatoriska reformer eller myndighetsövergångar i sig, ger den viktiga empiriska insikter i hur staten använder policytexter för att legitimera förändring. Forskningen visar att policydokument spelar en aktiv roll i att forma förståelsen av problem och lösningar, snarare än att enbart spegla redan fattade beslut. Detta är av särskild betydelse för studier som syftar till att analysera hur staten motiverar överföringar av ansvar och uppdrag mellan myndigheter.

Forskning om organisatoriskt hyckleri har visat att det ofta förekommer en systematisk diskrepans mellan organisationers uttalade mål, formella policyer och deras faktiska praktik. I studier av legitimitetskänsliga organisationer analyseras hur organisationer samtidigt kan tala, besluta och handla på olika sätt för att hantera motstridiga krav från omgivningen. Denna forskning visar att sådana diskrepanser inte nödvändigtvis är uttryck för bristande styrning eller misslyckande, utan snarare kan utgöra strategier för att upprätthålla legitimitet gentemot olika intressenter.

Studier av organisatoriskt hyckleri pekar på att policydokument ofta används som kommunikativa verktyg genom vilka organisationer signalerar ansvarstagande, handlingskraft och normativ överensstämmelse, även när den faktiska verksamheten präglas av begränsningar, målkonflikter eller osäkerhet. Policydokument kan därmed fungera som legitimerande fasader som bidrar till att hantera politiska och institutionella förväntningar snarare än som direkta instruktioner för praktiskt handlande.

Detta perspektiv är särskilt relevant för analyser av statliga reformer och myndighetsövergångar, där organisatorisk förändring ofta sker under starkt politiskt tryck och i komplexa policyområden. Forskningen om organisatoriskt hyckleri understryker vikten av att analysera policytexter inte enbart utifrån deras formella innehåll, utan också utifrån deras funktion i att skapa legitimitet, reducera komplexitet och hantera motstridiga krav i statlig styrning.

Tidigare empiriska policyanalyser pekar också på att policydokument ofta används för att reducera komplexitet. Genom att formulera problem på ett avgränsat och hanterbart sätt kan staten skapa en berättelse där organisatoriska förändringar framstår som logiska och nödvändiga. Samtidigt riskerar denna förenkling att osynliggöra alternativa perspektiv eller potentiella konsekvenser av reformen. Forskningen understryker därför vikten av att analysera inte bara vad som sägs i policydokument, utan även vad som lämnas utsagt.

Forskning om statlig styrning pekar på att policydokument utgör en central länk mellan politiska ambitioner och organisatorisk praktik. Studier visar att dokument inte enbart används för att förmedla beslut, utan också för att skapa sammanhang, tydlighet och legitimitet i reformprocesser där ansvar omfördelas och organisatoriska strukturer förändras.

Vidare framhåller forskningen att språkliga formuleringar i policydokument spelar en avgörande roll för hur problem och lösningar förstås och accepteras inom förvaltningen. Genom hur reformer beskrivs etableras tolkningsramar som gör organisatoriska förändringar begripliga, rimliga och försvarbara för berörda aktörer (Jacobsson, 2010; Qvist, 2016). Policydokument fungerar därmed inte enbart som formella styrinstrument, utan även som meningsskapande verktyg genom vilka staten hanterar komplexa samhällsproblem och legitimerar organisatorisk förändring (Qvist, 2016).

I relation till föreliggande studie bidrar denna forskning med ett viktigt empiriskt underlag för att förstå policydokumentens roll i myndighetsövergångar. Genom att analysera hur problem och lösningar formuleras i dokument som föregår och följer överföringen av ett nationellt uppdrag kan studien belysa hur staten skapar legitimitet för organisatorisk förändring. Tidigare forskning visar att sådana formuleringar är centrala för hur reformer förstås och accepteras, särskilt i komplexa policyområden där flera aktörer och intressen är involverade.

Kılıçoğlu och Yılmaz Kılıçoğlu (2019) analyserar organisatoriskt hyckleri som ett fenomen nära kopplat till legitimitet i organisationer. Studien visar att organisationer kan upprätthålla diskrepanser mellan formella policyuttalanden och faktisk praktik utan att nödvändigtvis förlora legitimitet. Dessa diskrepanser förstås inte som avvikelser från styrning, utan som ett sätt att hantera motstridiga krav och normativa förväntningar från omgivningen.

Detta perspektiv är relevant för föreliggande studie, då den analyserar hur staten genom policydokument formulerar problem, ansvar och lösningar i samband med en myndighetsövergång. Studien bidrar med analytiskt stöd för att tolka policydokument som legitimerande praktiker snarare än som direkta beskrivningar av organisatorisk verklighet, och för att förstå hur språkliga formuleringar kan användas för att skapa handlingskraft och tydlighet i reformprocesser präglade av komplexitet och osäkerhet.

Sammantaget visar tidigare empiriska studier av policytexter att analys av problemframställningar utgör ett fruktbart angreppssätt för att studera statliga förändringsprocesser. Policydokument framstår som centrala arenor där organisatoriska reformer motiveras, ansvar definieras och framtida handlingsutrymme avgränsas. Detta motiverar användningen av policydokument som empiriskt material i föreliggande studie och skapar en tydlig brygga till det teoretiska ramverk som presenteras i nästföljande kapitel.

3.5 Sammanfattande syntes av tidigare forskning

Den tidigare forskningen som presenterats i detta kapitel visar sammantaget att statliga reformer och myndighetsövergångar är komplexa processer som sträcker sig långt bortom administrativa omorganiseringar. Empiriska studier inom offentlig förvaltning pekar på att organisatoriska reformer ofta används som styrningsinstrument för att hantera upplevda problem i statens organisering, såsom bristande samordning, otydlig ansvarsfördelning eller otillräcklig effektivitet. Tidigare studier visar även att organisatoriska reformer av detta slag inte kan förstås som linjära förbättringsprocesser, utan ofta ger upphov till nya former av organisatorisk komplexitet och institutionella spänningar (Christensen & Lægreid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016).

Forskningen sträcker sig över flera decennier och omfattar såväl tidiga empiriska studier av organisatoriska reformer och beslutsprocesser i offentlig förvaltning som senare analyser av styrning, samordning och ansvarsförflyttningar. Tillsammans bidrar dessa studier till förståelsen av statliga reformer som ett institutionellt mönster, där reformarbete framträder som ett långsiktigt och återkommande inslag i statens styrning av komplexa samhällsuppdrag (Brunsson, 1990; Brunsson & Olsen, 1993; Jacobsson, 2010; Christensen & Læg Reid, 2011).

Forskning om statliga reformer visar att förändringsprocesser ofta legitimeras genom återkommande argument om effektivitet, modernisering och tydligare ansvar, snarare än genom empiriskt belagda förbättringar av verksamheten. Klassiska bidrag inom nyinstitutionell organisationsforskning framhåller att reformer ofta bör förstås som symboliska åtgärder, genom vilka organisationer söker legitimitet genom anpassning till institutionella normer och rådande styrningsideal (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). Senare empirisk förvaltningsforskning bekräftar denna bild genom att visa hur reformer i statlig förvaltning ofta får en politisk och kommunikativ betydelse som överstiger deras faktiska styrningseffekter (Polidano, 2001; Christensen & Læg Reid, 2011).

När fokus riktas mot myndighetsövergångar och ansvarsförflyttningar framträder ytterligare dimensioner av denna komplexitet. Tidigare forskning visar att överföringar av uppdrag mellan myndigheter ofta medför utmaningar kopplade till ansvar, mandat och organisatorisk identitet. Empiriska studier och statliga rapporter pekar på återkommande problem såsom kompetensförlust, personalomsättning och svårigheter i kunskapsöverföring. Samtidigt framgår att dessa konsekvenser sällan ges fullt utrymme i den politiska och administrativa argumentationen för reformerna, där fokus i stället ofta ligger på övergripande mål och framtida vinster (Egeberg & Trondal, 2016; Kammarkollegiet, 2020).

Studier av myndigheter med breda och tvärsektoriella uppdrag, såsom Trafikverket, visar att staten ofta försöker hantera komplexa samhällsproblem genom att samla ansvar hos en enskild organisation. Samtidigt visar forskningen att sådan ansvarskoncentration skapar nya styrningsutmaningar, särskilt när uppdraget spänner över flera policyområden och aktörer. Jacobsson, Sundström och Trondal (2016) visar att tydliga problemformuleringar och legitimerande uppdragsbeskrivningar blir centrala för hur reformer förstås och accepteras i

praktiken, vilket understryker betydelsen av hur organisatoriska förändringar kommuniceras och motiveras.

Forskningen om komplexa policyområden bidrar ytterligare till förståelsen av varför organisatoriska reformer och myndighetsövergångar är särskilt utmanande i vissa sammanhang. Studier visar att policyområden som präglas av tvärsektoriell samverkan och långsiktiga samhällsproblem ofta hanteras genom organisatoriska lösningar, trots att dessa problem inte enkelt låter sig avgränsas eller lösas genom strukturförändringar. I sådana fall blir reformer ett sätt för staten att visa handlingskraft och skapa tydlighet, samtidigt som de underliggande styrningsutmaningarna kvarstår (Ansell & Gash, 2008).

Empiriska studier av policydokument visar slutligen att policytexter utgör centrala arenor där statliga förändringar formuleras, motiveras och legitimeras. Forskningen pekar på att problemframställningar i policydokument inte enbart speglar verkligheten, utan aktivt bidrar till att konstruera förståelser av problem, ansvar och möjliga lösningar. Genom språkliga formuleringar skapas narrativ som gör organisatoriska förändringar begripliga och legitima, samtidigt som vissa perspektiv betonas och andra lämnas i bakgrunden (Eilertsson, 2023). Studier av dokumentarbete i statliga organisationer visar dessutom att dokument fungerar som organisatoriska resurser för att skapa stabilitet, ordning och legitimitet i situationer präglade av förändring och osäkerhet (Tamm Hallström et al., 2015). Detta perspektiv stärker analysen av policydokument som legitimerande praktiker och bidrar till att förstå hur diskrepanser mellan formella formuleringar och organisatorisk praktik kan samexistera utan att nödvändigtvis underminera statens legitimitet (Kılıçoğlu & Yılmaz Kılıçoğlu, 2019).

Sammantaget visar tidigare forskning att statliga reformer och myndighetsövergångar bör förstås som processer där organisatoriska, politiska och kommunikativa dimensioner samverkar. Även om forskningen har bidragit med omfattande kunskap om reformers konsekvenser och styrningsutmaningar, visar den också att policydokumentens roll i att konstruera och legitimera organisatoriska förändringar förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Mot denna bakgrund bidrar föreliggande studie med en fördjupad analys av hur problem och lösningar formuleras i statliga policydokument i samband med överföringen av ett nationellt uppdrag mellan myndigheter, samt hur diskursiva formuleringar används för att skapa

legitimitet genom att rama in organisatorisk omvandling som en nödvändig och rationell respons på upplevda problem (Christensen & Lægreid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016; Eilertsson, 2023).

4 Teoretiskt ramverk

Syftet med detta kapitel är att presentera det teoretiska ramverk som används för att analysera hur problem och lösningar konstrueras i statliga policydokument i samband med överföringen av ett nationellt uppdrag mellan myndigheter. I linje med tidigare forskning om statliga reformer och myndighetsövergångar betraktas policydokument i denna studie som centrala arenor där organisatoriska förändringar formuleras, motiveras och legitimeras genom språkliga och diskursiva konstruktioner (Christensen & Lægreid, 2011; Egeberg & Trondal, 2016).

Till skillnad från det föregående kapitlet, som fokuserade på empirisk tidigare forskning, syftar detta kapitel till att presentera de analytiska perspektiv som möjliggör en fördjupad tolkning av studiens empiriska material. De teoretiska ansatser som presenteras används inte för att förklara organisatoriska förändringar i kausala termer, utan för att analysera hur policyproblem definieras och hur organisatoriska lösningar görs begripliga och legitima i policyprocesser (Bacchi, 2009).

Mot bakgrund av forskning som visar att statliga reformer ofta legitimeras genom specifika problemformuleringar och narrativ om effektivitet, samordning och ansvar, tar studien sin huvudsakliga teoretiska utgångspunkt i Carol Bacchis ansats *What's the Problem Represented to be?* (WPR). Med hjälp av denna ansats blir det möjligt att undersöka hur policytexter strukturerar förståelsen av samhällsproblem och vilka föreställningar som därigenom ges tolkningsföreträde i den statliga styrningen (Bacchi & Goodwin, 2016).

För att ytterligare belysa hur policytexter struktureras och hur problem och lösningar binds samman genom berättelser kompletteras WPR-ansatsen med inslag från narrativ policyanalys. Tidigare forskning har visat att policytexter ofta organiseras genom narrativ som kopplar samman problemdefinitioner med föreställningar om ansvar och framtida handlingsutrymme,

vilket gör narrativ analys till ett relevant komplement i studier av statliga förändringsprocesser (Ansell & Gash, 2008).

Kapitlet inleds med en redogörelse för studiens kunskapsteoretiska utgångspunkt i ett socialkonstruktionistiskt perspektiv, som ligger till grund för hur policy, problem och organisatorisk förändring förstås i analysen. Därefter presenteras Carol Bacchis WPR-ansats som studiens huvudsakliga analytiska ramverk för att analysera hur problem representeras i statliga policydokument. I nästa avsnitt introduceras narrativ policyanalys som ett kompletterande perspektiv, med fokus på hur problem och lösningar binds samman i berättelser som legitimerar organisatorisk förändring. Avslutningsvis sammanfattas hur dessa ansatser kombineras till ett sammanhållet analytiskt ramverk och hur de tillämpas i den empiriska analysen.

4.1 Kunskapsteoretisk utgångspunkt: ett socialkonstruktionistiskt perspektiv

Studiens teoretiska ramverk vilar på ett socialkonstruktionistiskt perspektiv, vilket innebär att samhälleliga problem och fenomen inte betraktas som objektivt givna, utan som socialt och språkligt konstruerade. Ur detta synsätt betraktas verkligheten inte som något objektivt givet eller direkt avspeglade faktiska förhållanden, utan som något som skapas och upprätthålls genom sociala processer, språkliga praktiker och institutionella sammanhang (Berger & Luckmann, 1966).

Ett socialkonstruktionistiskt synsätt betonar att problemdefinitioner, kategoriseringar och lösningar är resultat av historiska och sociala processer. Vad som vid en viss tidpunkt uppfattas som ett samhällsproblem är därmed beroende av hur fenomenet beskrivs, vilka aktörer som ges tolkningsföreträde och vilka diskurser som dominerar policyfältet. I linje med detta synsätt betraktas policy som en social praktik genom vilken vissa problemkonstruktioner etableras och avgränsas, snarare än som ett svar på objektivt definierade problem (Berger & Luckmann, 1966).

Detta perspektiv utgör en övergripande kunskapsteoretisk utgångspunkt för studien och ligger till grund för valet av analytiska ansatser. WPR-ansatsen och narrativ policyanalys kan båda förstås som tillämpningar av ett socialkonstruktionistiskt synsätt, genom att de fokuserar på

hur problem och lösningar formas genom språkliga representationer och berättelser i policydokument. Socialkonstruktionism används således inte som ett fristående analytiskt verktyg i studien, utan som en teoretisk bakgrund som förklarar studiens syn på policy, problem och organisatorisk förändring (Bacchi, 2009).

4.2 Carol Bacchis WPR-ansats

För att analysera hur problem och lösningar konstrueras i statliga policydokument tar studien sin huvudsakliga teoretiska utgångspunkt i Carol Bacchis ansats *What's the Problem Represented to be?* (WPR). Ansatsen har utvecklats inom kritisk policyanalys och syftar till att undersöka hur politiska problem inte enbart existerar som objektiva tillstånd, utan formas och ges mening genom policyformuleringar. WPR utgår från antagandet att policy inte svarar på redan givna problem, utan aktivt bidrar till att definiera vad som uppfattas som problematiskt och vilka lösningar som därmed framstår som rimliga (Bacchi, 2009).

En central utgångspunkt i WPR-ansatsen är att problemrepresentationer alltid är normativt laddade. Genom att formulera ett visst fenomen som ett problem etableras samtidigt antaganden om orsaker, ansvar och möjliga åtgärder. Bacchi (2009) menar att dessa representationer bör analyseras kritiskt, eftersom de påverkar hur policyutrymme skapas och begränsas. I stället för att ta policyers formulerade mål som utgångspunkt riktar WPR-ansatsen uppmärksamheten mot de tolkningsramar och självklarheter som präglar hur problem beskrivs och förstås i policytexter (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

WPR-ansatsen operationaliseras genom ett antal analytiska frågor som vägleder analysen av policydokument. Dessa frågor rör bland annat hur problemet representeras, vilka antaganden som ligger till grund för problemformuleringen samt vilka aspekter som lämnas oproblematiserade eller osynliggörs. Syftet är inte att utvärdera policyers effektivitet, utan att synliggöra de föreställningar och styrningslogiker som präglar policyutformningen. På så sätt möjliggör WPR en analys av policy som en form av styrning genom problemdefinitioner (Bacchi, 2009).

Tidigare forskning har visat att WPR är särskilt användbar i studier av statliga reformer och organisatoriska förändringar. Ansatsen har bland annat använts för att analysera hur reformer

legitimeras genom att vissa problem lyfts fram medan andra marginaliseras. Studier visar att WPR möjliggör en fördjupad förståelse av hur organisatoriska förändringar framställs som nödvändiga och självklara, trots att de ofta innebär betydande konsekvenser för berörda organisationer och aktörer (Bacchi & Eveline, 2010).

I relation till myndighetsövergångar är WPR särskilt relevant eftersom överföringar av ansvar och uppdrag ofta föregås av omfattande policyformuleringar där problem och lösningar kopplas samman. Genom att analysera hur staten representerar behovet av organisatorisk förändring kan studien belysa vilka styrningsantaganden som ligger till grund för reformen. Med hjälp av WPR blir det möjligt att synliggöra hur sådana reformer ges mening och acceptans genom språkliga framställningar i policydokument, snarare än enbart genom formella organisationsförändringar (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Det är viktigt att betona att WPR i denna studie används som ett analytiskt verktyg, snarare än som en normativ kritik av policyinnehållet. Fokus ligger inte på att avgöra huruvida reformen är ”rätt” eller ”fel”, utan på att analysera hur problem och lösningar konstrueras och vilka konsekvenser dessa konstruktioner kan få för styrning och organisering. Detta ligger i linje med Bacchis betoning av WPR som en metod för att skapa analytisk distans till policypraktik, snarare än för att formulera alternativa policyförslag (Bacchi, 2009).

Sammantaget erbjuder WPR-ansatsen ett strukturerat sätt att analysera hur statliga policydokument bidrar till att definiera problem, legitimera organisatoriska förändringar och avgränsa handlingsutrymme. Genom att tillämpa WPR på policydokument som rör överföringen av ett nationellt uppdrag mellan myndigheter skapas förutsättningar för att synliggöra hur staten formulerar behovet av förändring och hur dessa förändringar görs begripliga och legitima i policyprocessen (Bacchi & Goodwin, 2016).

4.3 Narrativ policyanalys

Utöver WPR-ansatsen används i denna studie narrativ policyanalys som ett kompletterande analytiskt perspektiv för att belysa hur policydokument struktureras genom berättelser om problem, ansvar och framtida lösningar. Narrativ policyanalys utgår från antagandet att policytexter inte enbart består av neutrala beskrivningar eller tekniska resonemang, utan

organiseras genom berättelser som ger mening åt politiska problem och legitimerar föreslagna åtgärder. Genom narrativ skapas sammanhang där komplexa reformer framstår som logiska och nödvändiga (Fischer, 2003).

Inom policyforskningen har narrativ analys använts för att synliggöra hur politiska aktörer konstruerar berättelser som kopplar samman problemdefinitioner med föreställningar om orsak, ansvar och lösning. Dessa berättelser fungerar som meningsskapande verktyg som hjälper till att reducera komplexitet och skapa begriplighet i policyprocesser. Tidigare forskning visar att narrativ ofta används för att legitimera förändring genom att rama in problem på ett sätt som gör vissa lösningar mer rimliga än andra (Stone, 2012).

Ett centralt inslag i narrativ policyanalys är uppmärksamheten på hur policytexter skapar tidsliga och kausala samband. Genom att beskriva problem som rotade i det förflutna och lösningar som nödvändiga för framtiden etableras berättelser om utveckling, kris eller förbättring. Sådana narrativ bidrar till att framställa organisatoriska reformer som svar på oundvikliga utmaningar snarare än som politiska val bland flera möjliga alternativ (Fischer, 2003).

Tidigare studier visar också att narrativ i policydokument ofta identifierar explicita eller implicita aktörer som ansvariga för både problem och lösningar. Genom att tillskriva ansvar till vissa organisationer, styrningsformer eller samverkansbrister kan policytexter legitimera omfördelning av uppgifter och ansvar. Narrativ analys möjliggör därmed en fördjupad förståelse av hur ansvar konstrueras och omförhandlas i samband med organisatoriska förändringar (Stone, 2012).

I relation till statliga reformer och myndighetsövergångar har narrativ policyanalys visat sig särskilt användbar för att analysera hur organisatoriska förändringar görs begripliga och accepterade. Forskning pekar på att reformer ofta ramas in genom berättelser om bristande effektivitet, otillräcklig samordning eller behov av specialisering, där organisatoriska förändringar framställs som nödvändiga steg mot förbättrad styrning. Genom narrativ skapas en tydlig koppling mellan identifierade problem och föreslagna lösningar, vilket bidrar till reformens legitimitet (Ansell & Gash, 2008).

I denna studie används narrativ policyanalys inte som ett fristående teoretiskt ramverk, utan som ett analytiskt komplement till WPR-ansatsen. Medan WPR möjliggör en systematisk analys av hur problem representeras och vilka antaganden som ligger till grund för dessa representationer, bidrar narrativ analys med ett fokus på hur dessa problemrepresentationer binds samman till övergripande berättelser om förändring. Kombinationen av dessa perspektiv gör det möjligt att analysera både innehållet i problemformuleringarna och den berättande struktur genom vilken de ges mening (Bacchi & Goodwin, 2016; Fischer, 2003).

Narrativ policyanalys möjliggör därmed till att synliggöra hur policydokument inte enbart definierar problem och lösningar, utan även skapar berättelser om statens roll, ansvar och framtida handlingsutrymme. Detta är särskilt relevant i studier av myndighetsövergångar, där organisatoriska förändringar ofta behöver legitimeras gentemot både interna och externa aktörer. Genom att analysera narrativ i policydokument kan studien belysa hur överföringen av ett nationellt uppdrag ramas in som en logisk och nödvändig åtgärd inom ramen för statlig styrning (Stone, 2012).

Sammantaget möjliggör narrativ policyanalys en fördjupad förståelse av hur policydokument fungerar som meningsskapande texter i statliga förändringsprocesser. I kombination med WPR-ansatsen skapar detta analytiska ramverk förutsättningar för att studera hur problem, ansvar och lösningar konstrueras, sammanlänkas och legitimeras i samband med överföringen av ett nationellt uppdrag mellan myndigheter (Bacchi, 2009; Fischer, 2003).

4.4 Analytiskt ramverk: sammanfattning och tillämpning

Det teoretiska ramverk som presenterats i detta kapitel syftar till att möjliggöra en systematisk analys av hur problem och lösningar konstrueras i statliga policydokument i samband med organisatoriska förändringar. Med utgångspunkt i ett socialkonstruktionistiskt perspektiv förstås policyproblem inte som objektivt givna, utan som språkligt och socialt formade genom diskursiva och narrativa praktiker. Med detta synsätt framträder policydokument som centrala platser för meningsskapande, där statliga aktörer definierar problem, strukturerar ansvar och skapar legitimitet för specifika organisatoriska arrangemang (Berger & Luckmann, 1966; Bacchi, 2009).

Studien använder Carol Bacchis WPR-ansats som sitt huvudsakliga analytiska verktyg för att identifiera hur problem representeras i policydokumenten, vilka antaganden som ligger till grund för dessa representationer samt vilka aspekter som lämnas oproblematiserade. Genom WPR analyseras hur vissa problemformuleringar görs framträdande och framstår som självklara, samtidigt som alternativa sätt att förstå problem och lösningar marginaliseras. Genom detta angreppssätt kan policy förstås som ett sätt att utöva styrning genom hur problem formuleras och avgränsas, snarare än som objektiva eller neutrala reaktioner på redan givna samhällsproblem (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Narrativ policyanalys används som ett kompletterande perspektiv för att fördjupa förståelsen av hur dessa problemrepresentationer ges mening och legitimitet. Genom att analysera hur problem, aktörer och lösningar binds samman till övergripande berättelser synliggörs hur organisatoriska förändringar framställs som nödvändiga och logiska. Narrativ analys bidrar därmed till att belysa hur policydokument inte enbart definierar vad som är problematiskt, utan också hur förändring ramas in som ett trovärdigt och önskvärt handlingsalternativ (Fischer, 2003; Stone, 2012).

I kombination möjliggör WPR och narrativ policyanalys en flerdimensionell analys av policydokumenten. WPR används för att identifiera och problematisera de problemrepresentationer som bär upp reformen, medan narrativ analys används för att undersöka hur dessa representationer organiseras i berättelser som legitimerar organisatorisk förändring. Tillsammans gör ansatserna det möjligt att analysera både vad som konstrueras som problem och hur dessa problem ges riktning, sammanhang och politisk trovärdighet.

Detta analytiska ramverk ligger till grund för den empiriska analys som presenteras i nästföljande kapitel. Genom en diskursiv granskning av policydokument, baserad på WPR och narrativ policyanalys, undersöks hur statliga texter producerar mening kring en myndighetsövergång. Särskild uppmärksamhet riktas mot hur dessa texter bidrar till att förankra organisatorisk förändring som ett rimligt och nödvändigt svar inom ett komplext policyfält (Bacchi & Goodwin, 2016).

5. Metod

Syftet med detta kapitel är att redogöra för studiens metodologiska ansats, forskningsdesign och genomförande. Kapitlet syftar till att skapa transparens kring hur det empiriska materialet har samlats in, analyserats och tolkats, samt att motivera de metodologiska val som gjorts i relation till studiens syfte och forskningsfråga. En tydlig metodredogörelse är central för att läsaren ska kunna bedöma studiens kvalitet, trovärdighet och analytiska rimlighet.

Studien genomförs som en kvalitativ dokumentstudie med inslag av kritisk policyanalys. Det empiriska materialet utgörs av statliga policydokument som rör överföringen av ett nationellt uppdrag mellan myndigheter. Fokus ligger inte på att utvärdera reformens faktiska effekter eller genomförande i praktiken, utan på att analysera hur problem, lösningar och ansvar konstrueras i policytexter inför och i samband med organisatorisk förändring. Detta metodval är i linje med studiens teoretiska ramverk, som betonar policy som en språklig och diskursiv praktik snarare än som ett neutralt administrativt verktyg (Bacchi, 2009).

Den övergripande forskningsdesignen kan beskrivas som en kvalitativ fallstudie, där fallet utgörs av överföringen av ett nationellt uppdrag mellan två statliga aktörer. Fallstudien används här inte för att möjliggöra statistisk generalisering, utan för att skapa en fördjupad förståelse av ett specifikt policyförlopp och dess diskursiva utformning. Fallstudiedesignen möjliggör en kontextnära analys av hur statliga reformer motiveras och legitimeras genom policyformuleringar, vilket är centralt för studiens syfte (Yin, 2018).

Metodologiskt kombinerar studien Carol Bacchis *What's the Problem Represented to be?* (WPR)-ansats med narrativ policyanalys. Dessa analytiska verktyg används för att systematiskt undersöka hur problem representationer formuleras i policydokumenten samt hur dessa representationer binds samman till övergripande berättelser om förändring, ansvar och framtida handlingsutrymme. Kombinationen av dessa metoder möjliggör en flerdimensionell analys av policytexter och är väl lämpad för studier av statliga reformprocesser där legitimitet och styrning är centrala teman (Bacchi & Goodwin, 2016; Fischer, 2003).

5.1 Forskningsdesign

Studien är utformad som en kvalitativ fallstudie, vilket är en lämplig forskningsdesign när forskaren vill undersöka ett avgränsat fenomen i sin naturliga kontext och skapa en

djupgående förståelse av dess komplexitet. Enligt Yin (2018) är fallstudier särskilt användbara när analyser av processer, händelser eller politiska beslut kräver att forskaren beaktar samspelet mellan olika aktörer, institutioner och dokument. Överföringen av det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck utgör ett avgränsat men komplext fall där politiska, organisatoriska, geografiska och institutionella faktorer samverkar.

Fallstudiedesignen gör det möjligt att analysera överföringen inte enbart som en administrativ åtgärd, utan som ett uttryck för hur staten organiserar och omformulerar ett komplext samhällsproblem. Genom att använda policydokument som primär datakälla kan studien fokusera på de språkliga och diskursiva konstruktioner genom vilka förändringen motiveras och legitimeras. Detta är förenligt med studiens teoretiska utgångspunkt, där policy förstås som en arena för problemrepresentationer och narrativ snarare än som en direkt spegling av praktiskt genomförande.

Fallstudien är av typen *single case design*, då syftet är att fördjupa förståelsen för ett specifikt fall snarare än att jämföra flera. Samtidigt har fallet ett bredare analytiskt värde, eftersom det illustrerar generella mekanismer i hur staten fördelar och omfördelar ansvar mellan myndigheter. Studien eftersträvar därmed analytisk generaliserbarhet snarare än statistisk generalisering, i enlighet med Yin (2018).

5.2 Dokumentanalys som datainsamlingsmetod

Dokumentanalys används i denna studie som den huvudsakliga datainsamlingsmetoden. Valet av dokumentanalys motiveras av att policydokument utgör centrala uttryck för hur staten formulerar, problematiserar och legitimerar organisatoriska förändringar. Inom offentlig förvaltning fungerar policydokument inte enbart som administrativa underlag, utan även som normerande texter som uttrycker politiska prioriteringar, styrningsideal och föreställningar om ansvar och lösningar (Bowen, 2009).

Bowen (2009) beskriver dokumentanalys som en systematisk metod för att identifiera, granska och tolka dokument i syfte att skapa förståelse för deras innehåll, kontext och funktion. Metoden lämpar sig särskilt väl för studier där forskningsintresset riktas mot hur mening skapas genom text, snarare än mot aktörers upplevelser eller praktiskt handlande. I

denna studie används dokumentanalys för att undersöka hur problem och lösningar konstrueras i policytexter som rör överföringen av ett nationellt uppdrag mellan statliga myndigheter.

Det empiriska materialet består av offentligt tillgängliga policydokument producerade av Regeringskansliet och berörda myndigheter. Dessa dokument betraktas inte som neutrala eller objektiva återgivningar av organisatoriska processer, utan som diskursiva konstruktioner där vissa perspektiv, problemformuleringar och lösningar ges företräde framför andra. Dokumentanalysen möjliggör därmed en kritisk granskning av de antaganden och styrningslogiker som präglar policyformuleringarna (Bowen, 2009).

Dokumentanalys är särskilt lämplig i studier som använder WPR-ansatsen och narrativ policyanalys, eftersom båda dessa analytiska perspektiv bygger på en förståelse av språk som konstituerande för social och organisatorisk verklighet. Genom att analysera policytexternas innehåll, begreppsanvändning och struktur kan studien synliggöra hur problemrepresentationer formuleras och hur dessa binds samman till berättelser som legitimerar organisatorisk förändring (Bacchi, 2009; Fischer, 2003).

Det är viktigt att betona att dokumentanalysen i denna studie inte syftar till att bedöma dokumentens sanningshalt eller faktiska genomslag i praktiken. Fokus ligger i stället på dokumentens funktion som policyinstrument och meningsskapande texter. Genom detta angreppssätt skapas förutsättningar för att analysera hur staten, genom sina egna texter, formulerar och motiverar överföringen av ett nationellt uppdrag inom ett komplext policyområde.

5.3 Material och urval av dokument

Det empiriska materialet i studien består av ett strategiskt urval av policydokument som berör överföringen av det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) från Länsstyrelsen Östergötland till Jämställdhetsmyndigheten. Urvalet har gjorts med syftet att fånga de centrala policytexter där staten formulerar sina motiv, problemrepresentationer och lösningar i samband med den organisatoriska förändringen.

Urvalet av dokument har styrts av två övergripande kriterier: relevans och policykaraktär. Relevans innebär att dokumentet direkt eller indirekt behandlar överföringen av uppdraget, ansvarsfördelningen mellan myndigheterna eller statens beskrivning av HRV som policyproblem. Policykaraktär innebär att dokumentet är producerat av Regeringskansliet eller av berörda statliga myndigheter och därmed representerar en officiell och normerande position inom det aktuella policyfältet (Bowen, 2009).

Materialet omfattar exempelvis regeringsbeslut, regeringsuppdrag, överlämningsrapporter, promemorior och andra styrdokument som rör överföringen av HRV-uppdraget. Därutöver ingår relevanta dokument från Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen Östergötland, såsom interna styrdokument, vägledningar och rapporter som belyser myndigheternas roll och ansvar i samband med övergången. Vid behov har även tidigare policydokument och offentliga utredningar inkluderats för att ge en diskursiv och institutionell bakgrund till reformen.

Urvalet är inte avsett att vara uttömmande i kvantitativ mening, utan att vara analytiskt representativt för de texter där problem och lösningar formuleras och legitimeras. Detta är i linje med WPR-ansatsens fokus på hur policyproblem konstrueras genom specifika problemrepresentationer, snarare än på hur ofta eller i hur många dokument ett visst begrepp förekommer (Bacchi, 2009).

Avgränsningar har gjorts för att säkerställa studiens analytiska fokus. Dokument som primärt behandlar operativt genomförande, intern personaladministration eller detaljerad verksamhetsuppföljning har exkluderats, i den mån de inte bidrar till analysen av problemrepresentationer eller narrativ om organisatorisk förändring. Avgränsningen motiveras av studiens syfte att analysera policyformuleringar på strategisk nivå snarare än implementering i praktiken.

Sammanfattningsvis möjliggör detta strategiska och teoretiskt informerade urval en fördjupad analys av hur staten, genom policydokument, formulerar problem, ansvar och lösningar i samband med överföringen av ett nationellt uppdrag. Urvalet skapar därmed förutsättningar för att analysera både innehållet i problemrepresentationerna och den narrativa struktur genom vilken den organisatoriska förändringen legitimeras.

5.4 Analysprocess: tillämpning av WPR och narrativ policyanalys

Analysen har genomförts i flera steg och bygger på en systematisk och iterativ läsning av det empiriska materialet. Analysprocessen har varit teoretiskt informerad och styrts av studiens analytiska ramverk, där Carol Bacchis (2009) WPR-ansats utgör det huvudsakliga analysverktyget, kompletterat med narrativ policyanalys. Syftet med analysen har varit att synliggöra hur problem, ansvar och lösningar konstrueras i policydokumenten, samt hur dessa konstruktioner binds samman till övergripande berättelser som legitimerar organisatorisk förändring (Fischer, 2003).

Första steget: inledande genomläsning och materialbekantskap

Analysprocessen inleddes med upprepade genomläsningar av samtliga dokument i materialet för att skapa en övergripande förståelse av dess innehåll, struktur och kontext. I detta skede låg fokus på att identifiera återkommande teman, centrala begrepp och övergripande problemformuleringar, utan att tillämpa fasta analytiska kategorier. Denna inledande fas syftade till att skapa materialkännedom och att identifiera vilka delar av dokumenten som var mest relevanta i relation till studiens syfte och forskningsfråga (Bowen, 2009).

Andra steget: identifiering av problemrepresentationer (WPR)

I nästa steg tillämpades WPR-ansatsen mer systematiskt. Analysen fokuserade på att identifiera hur problemen representeras i policydokumenten, i enlighet med Bacchis (2009) centrala analytiska fråga: *“What’s the problem represented to be?”*. Detta innebar att särskild uppmärksamhet riktades mot hur behovet av organisatorisk förändring formuleras, vilka brister eller utmaningar som lyfts fram samt hur överföringen av uppdraget motiveras.

I detta skede analyserades även vilka antaganden som ligger till grund för problemrepresentationerna. Detta inkluderade föreställningar om effektivitet, samordning, kompetens och statlig styrning, samt vilka lösningar som framstår som självklara givet dessa antaganden. Samtidigt identifierades vilka aspekter av problematiken som lämnas oproblematiserade eller osynliggörs i policytexterna, i linje med WPR-ansatsens fokus på tystnader och uteslutningar (Bacchi & Goodwin, 2016).

Tredje steget: analys av narrativa strukturer

Parallellt med analysen av problemrepresentationer genomfördes en narrativ analys av policydokumenten. Detta steg fokuserade på hur problem, aktörer och lösningar organiseras i berättelser som skapar mening och legitimitet kring den organisatoriska förändringen. Analysen riktade uppmärksamhet mot hur policydokumenten konstruerar ett händelseförlopp, där identifierade problem placeras i ett förflutet eller nutida sammanhang och där den föreslagna organisatoriska förändringen framställs som ett nödvändigt steg mot en önskvärd framtid (Fischer, 2003; Stone, 2012).

I den narrativa analysen identifierades även hur olika aktörer positioneras i berättelsen, exempelvis genom att vissa myndigheter framställs som ansvariga för problem, medan andra tillskrivs rollen som lösningsbärare. Genom detta steg kunde analysen synliggöra hur ansvar och handlingsutrymme konstrueras och omförhandlas genom narrativ i policytexterna.

Fjärde steget: sammanförande och tematisering

I det avslutande analyssteget sammanfördes resultaten från WPR-analysen och den narrativa analysen. Genom att jämföra och relatera problemrepresentationer till de narrativa strukturer i vilka de ingår, identifierades övergripande analytiska teman. Dessa teman utgör inte empiriska kategorier i traditionell mening, utan analytiska mönster som belyser hur staten formulerar behovet av förändring och legitimerar överföringen av ett nationellt uppdrag.

Analysprocessen har varit iterativ, vilket innebär att rörelser mellan empiri, teori och analys har förekommit kontinuerligt. Tidigare steg har vid behov reviderats i ljuset av nya tolkningar, vilket är förenligt med kvalitativ analys och kritisk policyanalys där förståelse utvecklas successivt genom analysarbetet (Bowen, 2009; Bacchi, 2009).

Analysens avgränsningar

Det är viktigt att betona att analysen inte syftar till att uttömmande kartlägga alla möjliga problemrepresentationer eller narrativ i materialet. Fokus ligger på de mest framträdande och analytiskt relevanta konstruktionerna i relation till studiens syfte. Analysen gör inte heller

anspråk på att spegla aktörers faktiska intentioner eller upplevelser, utan analyserar policytexterna som självständiga meningsskapande artefakter.

5.5 Forskningsetiska överväganden

Studien genomförs i enlighet med grundläggande forskningsetiska principer om respekt, transparens och ansvar. Eftersom studien bygger på en kvalitativ dokumentanalys av offentligt tillgängliga policydokument innebär den inga direkta ingrepp i människors liv och inga personuppgifter behandlas. Detta medför att studien inte omfattas av krav på etikprövning enligt etikprövningslagen. Trots detta har etiska överväganden varit centrala genom hela forskningsprocessen, särskilt i relation till tolkning, representation och forskarens analytiska ansvar (Vetenskapsrådet, 2017).

Det empiriska materialet består av dokument producerade av statliga aktörer inom ramen för deras myndighetsutövning. Dessa dokument är offentliga och avsedda att kommunicera statens officiella ståndpunkter, vilket minskar risken för att enskilda individer exponeras eller skadas. Samtidigt innebär analysen av policytexter ett ansvar att inte tillskriva aktörer intentioner eller motiv som inte kan beläggas i materialet. Analysen har därför fokuserat på textens innehåll och struktur snarare än på att spekulera kring bakomliggande avsikter hos enskilda beslutsfattare (Bowen, 2009).

Ett centralt etiskt övervägande i studien rör forskarens tolkningsmakt. Inom kritisk policyanalys och diskursiva ansatser erkänns att analysen alltid är beroende av forskarens teoretiska utgångspunkter och analytiska val. För att hantera denna tolkningsproblematik har studien strävat efter transparens i redovisningen av analysprocessen samt en tydlig koppling mellan empiriska exempel och analytiska tolkningar. Detta syftar till att göra forskarens tolkningar möjliga att följa, granska och ifrågasätta (Bacchi, 2009).

Vidare har studien förhållit sig reflexivt till det faktum att det analyserade policyområdet – hedersrelaterat våld och förtryck – är normativt och politiskt laddat. Analysen har därför varit inriktad på hur staten konstruerar problem och lösningar i sina dokument, snarare än på att värdera policyinnehållets moraliska eller politiska riktighet. Genom att hålla denna analytiska distans har studien eftersträvat att bidra med kunskap om policyprocesser utan att reproducera

eller förstärka förenklade eller stigmatiserande problemformuleringar (Bacchi & Goodwin, 2016).

Sammanfattningsvis har studien genomförts med hänsyn till forskningsetiska principer som är relevanta för kvalitativ dokumentanalys. Genom att använda offentligt material, redovisa metodologiska val öppet och reflektera över forskarens tolkningsposition strävar studien efter att upprätthålla god forskningssed och etisk hållbarhet genom hela forskningsprocessen (Vetenskapsrådet, 2017).

5.6 Studiens kvalitet och trovärdighet

Studiens kvalitet och trovärdighet har säkerställts genom ett antal metodologiska och analytiska överväganden som syftar till transparens, konsekvens och reflexivitet. I kvalitativa studier handlar kvalitet inte om replikerbarhet i strikt mening, utan om att analysen är välgrundad, systematiskt genomförd och möjlig att följa för läsaren. Centrala kriterier för kvalitet i denna studie är därför analytisk stringens, transparens i metodredovisningen samt en tydlig koppling mellan teori, empiri och analys (Lincoln & Guba, 1985).

Transparens har eftersträvats genom en utförlig redogörelse av studiens metodologiska val, urval av empiriskt material och analysprocess. Genom att tydligt beskriva hur dokumenten har valts ut och hur analysen genomförts steg för steg skapas förutsättningar för att läsaren ska kunna följa forskningsprocessen och bedöma rimligheten i de analytiska slutsatserna. Denna öppenhet är central för att stärka studiens trovärdighet inom kvalitativ forskning (Bowen, 2009).

Analysens trovärdighet har vidare stärkts genom en konsekvent tillämpning av studiens analytiska ramverk. WPR-ansatsen och narrativ policyanalys har använts systematiskt genom hela analysen, vilket minskar risken för godtyckliga tolkningar. De analytiska teman som presenteras i analyskapitlet har vuxit fram genom ett iterativt arbete där empiri och teori kontinuerligt relaterats till varandra. På så sätt har analysen förankrats i både det empiriska materialet och i etablerad policyanalytisk teori (Bacchi, 2009; Fischer, 2003).

Reflexivitet är en central del av studiens kvalitetsbedömning. Eftersom analysen utgår från en tolkning av statliga policydokument erkänns att forskarens teoretiska position och analytiska beslut påverkar hur materialet förstås och analyseras. Studien gör därför inga anspråk på neutralitet, utan betonar vikten av att synliggöra de utgångspunkter som ligger till grund för analysen. Genom att öppet redovisa val av teori, metod och analytiskt angreppssätt skapas förutsättningar för att identifiera och hantera de antaganden som annars riskerar att påverka tolkningen på ett implicit sätt (Bacchi & Goodwin, 2016).

Vad det gäller generaliserbarhet eftersträvar studien inte statistisk generalisering. I stället vilar studiens vetenskapliga bidrag på analytisk generaliserbarhet, där resultaten kan ge fördjupad förståelse för hur staten genom policydokument formulerar och legitimerar organisatoriska förändringar. Genom en öppen redovisning av studiens teoretiska utgångspunkter och analytiska val stärks ett reflexivt förhållningssätt som minskar risken för att oreflekterade antaganden påverkar tolkningen av materialet (Bacchi & Goodwin, 2016).

Slutligen har studiens begränsningar beaktats som en del av kvalitetsbedömningen. Eftersom analysen bygger på dokumentmaterial kan studien inte uttala sig om hur policyn faktiskt implementeras eller upplevs av berörda aktörer. Resultaten ska därför förstås som en analys av statens egna problemrepresentationer och narrativ, snarare än som en utvärdering av reformens effekter. Genom att tydligt avgränsa studiens anspråk stärks dess analytiska trovärdighet och vetenskapliga relevans.

6 Analys

I detta avsnitt analyseras hur problemet hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) representeras i statliga policydokument i samband med överföringen av det nationella uppdraget från Länsstyrelsen i Östergötlands län till Jämställdhetsmyndigheten. Med utgångspunkt i Carol Bacchis WPR-ansats analyseras vilka problem som konstrueras som politiskt och organisatoriskt relevanta, vilka antaganden som bär upp dessa problemrepresentationer samt vilka lösningar som därigenom framstår som nödvändiga och självklara (Bacchi, 2009).

I statliga policydokument som rör överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) konstrueras den befintliga organiseringen som

otillräcklig. Regeringen framställer den tidigare ansvarsfördelningen, där uppdraget varit placerat vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, som fragmenterad och begränsad i sin förmåga att säkerställa långsiktighet, samordning och strategisk styrning. Genom denna problemrepresentation etableras ett behov av organisatorisk förändring, där överföringen av uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten framstår som en nödvändig lösning för att stärka statens arbete mot HRV (Regeringen, 2024a; Regeringen, 2024b).

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver samlas och stärkas genom ett tydligare nationellt ansvar för att säkerställa långsiktighet och samordning (Regeringen, 2024a).

I regeringens pressmeddelanden och uppdrag betonas att arbetet mot HRV kräver en mer sammanhållen nationell struktur. Bristande samordning mellan myndigheter, otydliga ansvarsförhållanden och begränsad institutionell kapacitet framhålls som centrala problem i den tidigare organiseringen. Dessa problem formuleras inte som tillfälliga eller operativa brister, utan som strukturella utmaningar som motiverar en mer genomgripande organisatorisk omformulering av ansvaret för HRV-frågorna (Regeringen, 2024a).

Genom regeringsuppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län tydliggörs denna problemrepresentation ytterligare. Uppdraget att förbereda överföringen av arbetsuppgifter signalerar att den befintliga organisatoriska lösningen inte längre anses ändamålsenlig. Samtidigt framställs överföringen som ett planerat och rationellt steg snarare än som ett politiskt omstritt beslut. På så sätt konstrueras förändringen som en administrativ nödvändighet snarare än som ett resultat av alternativa politiska vägval (Regeringen, 2024b).

Länsstyrelsen i Östergötlands län ska förbereda överföringen av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten i enlighet med förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen, 2024b).

Ett centralt inslag i problemrepresentationen är kopplingen mellan HRV och behovet av långsiktig kunskapsuppbyggnad. Regeringen betonar att arbetet mot HRV kräver stabilitet, kontinuitet och nationell överblick, vilket implicerar att uppdraget bör placeras hos en myndighet med ett bredare och mer permanent jämställdhetspolitiskt mandat.

Jämställdhetsmyndigheten framställs därmed som en mer lämplig organisatorisk hemvist än länsstyrelsen, vars uppdrag beskrivs som mer tidsbegränsat och geografiskt förankrat (Regeringen, 2024a; Jämställdhetsmyndigheten, 2024).

För att säkerställa ett långsiktigt och sammanhållet arbete krävs stabila organisatoriska strukturer med nationell överblick (Regeringen, 2024a).

Problemrepresentationen förstärks ytterligare genom beslutet att inrätta ett sjunde jämställdhetspolitiskt delmål med fokus på att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att lyfta HRV till ett eget delmål konstrueras problemets allvar och komplexitet som särskilt betydande, vilket i sin tur legitimerar behovet av en tydligare nationell styrning och organisatorisk samling. Delmålet bidrar därmed till att rama in överföringen av uppdraget som en del av en bredare politisk ambition att stärka statens ansvar och kapacitet inom området (Regeringen, 2025a).

Hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och motverkas som ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål (Regeringen, 2025a).

Även i budgetpropositionen framträder denna problemrepresentation tydligt. Här betonas vikten av långsiktiga resurser, stabil finansiering och permanenta strukturer för arbetet mot HRV. Genom att koppla organisatorisk förändring till budgetmässiga prioriteringar framställs överföringen som en nödvändig förutsättning för effektiv användning av statliga medel. Budgetargumentationen bidrar därmed till att ytterligare normalisera och legitimera förändringen som rationell och ansvarstagande (Regeringen, 2025b).

Ur ett WPR-perspektiv kan denna problemrepresentation förstås som ett uttryck för hur staten konstruerar organisatoriska lösningar genom att definiera vissa former av organisering som problematiska och andra som självklara. Genom att framställa den tidigare ansvarsfördelningen som otillräcklig och fragmenterad skapas ett tolkningsutrymme där centralisering, samordning och permanent myndighetsansvar framstår som nödvändiga lösningar. Samtidigt lämnas alternativa sätt att organisera arbetet mot HRV i stort sett oproblematiserade, exempelvis fortsatt regionalt ansvar eller fleraktörsbaserade lösningar (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Sammantaget visar analysen av problemrepresentationen i policydokumenten hur överföringen av HRV-uppdraget legitimeras genom en kombination av argument om bristande effektivitet, behov av långsiktighet och stärkt nationell styrning. Genom dessa konstruktioner framställs organisatorisk förändring som både nödvändig och oundviklig, vilket skapar ett begränsat utrymme för alternativa tolkningar av problemets natur och möjliga lösningar (Bacchi, 2009).

6.1 Narrativ legitimering av den organisatoriska förändringen

Utöver de specifika problemrepresentationer som identifierats i föregående avsnitt konstrueras överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) genom sammanhängande policynarrativ. Dessa narrativ fungerar som meningsskapande strukturer som binder samman problemdefinitioner, ansvarsfördelning och framtida lösningar på ett sätt som gör den organisatoriska förändringen begriplig och legitim. Genom narrativ skapas ett sammanhang där reformen framstår som både rationell och nödvändig, snarare än som ett av flera möjliga politiska alternativ (Fischer, 2003; Stone, 2012).

Överföringen av uppdraget syftar till att skapa bättre förutsättningar för ett samlat, långsiktigt och effektivt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen, 2024a).

Citatet bidrar till att etablera ett narrativ där reformen framställs som ett medel för förbättring. Genom att koppla organisatorisk förändring till framtida effektivitet och långsiktighet skapas en berättelse om framsteg, snarare än om politisk omförhandling.

I de analyserade policydokumenten etableras ett narrativ som tar sin utgångspunkt i en berättelse om bristande samordning och otillräcklig struktur i det tidigare arbetet mot HRV. Den befintliga organiseringen framställs som splittrad och beroende av tillfälliga lösningar, vilket positionerar problemet som långvarigt och svårhanterligt inom ramen för tidigare ansvarsfördelning. Detta narrativ skapar en bakgrund där behovet av förändring inte framstår som abrupt, utan som ett svar på ett successivt ackumulerat problem (Regeringen, 2024a; Regeringen, 2024b).

Inom detta narrativ tillskrivs Jämställdhetsmyndigheten rollen som central lösningsbärare. Myndigheten framställs som särskilt lämpad att ta över ansvaret genom sitt nationella uppdrag, sin expertis inom jämställdhetspolitiken och sin organisatoriska stabilitet. Genom denna positionering skapas en berättelse där överföringen inte enbart handlar om administrativ omfördelning, utan om att rätt aktör träder in för att hantera ett komplext samhällsproblem. Narrativet bidrar därmed till att legitimera centralisering och samordning som självklara och önskvärda lösningar (Regeringen, 2024a; Jämställdhetsmyndigheten, 2024).

Jämställdhetsmyndigheten ska utgöra ett nationellt centrum för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (Jämställdhetsmyndigheten, 2024).

Genom denna formulering etableras en tydlig berättelse där myndigheten framstår som ett nav i arbetet mot HRV. Narrativet skapar därmed en logik där ansvar samlas hos en aktör som framställs som både kompetent och legitim.

Samtidigt identifierar narrativet hinder som måste övervinnas för att möjliggöra förbättring. Geografisk placering, tidsbegränsade uppdrag och bristande kontinuitet framställs som faktorer som tidigare försvårat arbetet mot HRV. Genom att explicit eller implicit peka ut dessa hinder skapas en dramaturgi där reformen framstår som ett nödvändigt steg för att bryta med tidigare begränsningar. Den organisatoriska förändringen ramas därmed in som ett medel för att undanröja strukturella hinder snarare än som ett politiskt vägval bland flera möjliga (Stone, 2012).

En central del av narrativets legitimerande kraft ligger i dess framtidsorientering. Policydokumenten beskriver överföringen av uppdraget som ett steg mot långsiktighet, stabilitet och stärkt nationell styrning. Den framtida organiseringen framställs som mer hållbar och effektiv, vilket bidrar till att konstruera reformen som ett framåtsyftande projekt snarare än som en reaktion på misslyckanden. Genom denna framtidsberättelse skapas en tydlig koppling mellan organisatorisk förändring och förbättrade förutsättningar för arbetet mot HRV (Regeringen, 2025a).

Ett nytt sjunde delmål ska stärka arbetet med att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen, 2025a).

Denna formulering bidrar till att rama in reformen som en del av en långsiktig politisk utveckling snarare än som en isolerad organisatorisk åtgärd. Överföringen framstår därmed som ett logiskt steg i en pågående reformprocess.

Narrativet förstärks ytterligare genom kopplingen till ekonomiska och politiska prioriteringar. I budgetpropositionen betonas vikten av permanenta resurser och långsiktig finansiering för arbetet mot HRV. Genom att integrera budgetargument i berättelsen om reformen framställs överföringen som ett ansvarstagande och rationellt beslut, där organisatorisk förändring kopplas till effektiv resursanvändning. Detta bidrar till att ytterligare stabilisera narrativet och minska utrymmet för alternativa tolkningar av reformens nödvändighet (Regeringen, 2025b).

Ur ett narrativt policyanalytiskt perspektiv kan denna berättelse förstås som en legitimerande struktur där problem, aktörer och lösningar binds samman till en koherent helhet. Narrativet skapar en tydlig sekvens: ett identifierat problem i det förflutna, en lösningsorienterad aktör i nutiden och ett förbättrat tillstånd i framtiden. Genom denna struktur framställs överföringen av HRV-uppdraget som ett logiskt och nästan oundvikligt steg i statens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck (Fischer, 2003; Stone, 2012).

Budgetargumentationen integreras slutligen i narrativet genom att koppla organisatorisk förändring till ekonomisk hållbarhet och resurseffektivitet.

För att säkerställa långsiktighet krävs stabila och permanenta strukturer för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen, 2025b).

Genom att väva samman organisatorisk förändring med ekonomiska argument förstärks berättelsen om reformens nödvändighet. Narrativet framställer därmed överföringen som både politiskt ansvarstagande och administrativt rationell, vilket bidrar till att reducera dess politiska karaktär (Fischer, 2003; Stone, 2012).

Sammantaget visar analysen att policydokumenten inte enbart legitimerar reformen genom explicita argument, utan också genom narrativ som skapar mening och sammanhang. Genom

att rama in den organisatoriska förändringen som en del av en större berättelse om ansvar, långsiktighet och förbättrad styrning bidrar narrativen till att normalisera överföringen och reducera dess politiska karaktär. Detta stärker reformens legitimitet och bidrar till att framställa den som en självklar lösning på ett komplext policyproblem.

6.2 Tystnader, uteslutningar och alternativa problemformuleringar

En central utgångspunkt i Carol Bacchis WPR-ansats är att varje problemrepresentation samtidigt innebär att vissa aspekter av verkligheten lyfts fram medan andra osynliggörs. Genom att analysera vad som inte problematiseras i policydokumenten blir det möjligt att synliggöra de tystnader och uteslutningar som följer av statens sätt att formulera behovet av organisatorisk förändring. Dessa utelämnanden har analytisk relevans genom att de påverkar vilka handlingsalternativ som görs synliga och därmed uppfattas som legitima inom policyprocessen (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Överföringen ska genomföras på ett sätt som säkerställer kontinuitet i arbetet (Regeringen, 2024a).

Formuleringen antyder vikten av kontinuitet, men lämnar öppet hur denna ska säkerställas i praktiken. Konsekvenser för personal, kompetensförlust och institutionellt minne diskuteras inte närmare, vilket bidrar till att framställa reformen som relativt friktionsfri.

I de analyserade policydokumenten framställs överföringen av HRV-uppdraget huvudsakligen som en fråga om organisatorisk effektivitet, samordning och långsiktighet. Däremot problematiseras i begränsad utsträckning de konsekvenser som organisatoriska förändringar kan få för kunskapsöverföring, personalomsättning och institutionellt minne. Att övergången innebär geografisk förflyttning och att etablerade kompetenser riskerar att gå förlorade nämns endast marginellt eller indirekt. Genom denna tystnad konstrueras reformen som relativt friktionsfri, trots att tidigare forskning visar att myndighetsomlokaliseringar ofta medför betydande organisatoriska och mänskliga konsekvenser (Bacchi, 2009).

Vidare osynliggörs alternativa sätt att organisera det nationella arbetet mot HRV.

Policydokumenten utgår i stor utsträckning från antagandet att centralisering och ett samlat nationellt ansvar utgör den mest ändamålsenliga lösningen. Andra möjliga organisatoriska

modeller, såsom förstärkt regional samordning, delat ansvar mellan flera myndigheter och fortsatt placering vid länsstyrelserna med ökade resurser, diskuteras inte som reella alternativ. När dessa alternativa lösningar inte ges utrymme i policydokumenten inskränks det politiska handlingsutrymmet, samtidigt som överföringen konstrueras som det enda rimliga handlingsalternativet (Bacchi & Goodwin, 2016).

Uppgifterna ska samlas hos Jämställdhetsmyndigheten (Regeringen, 2024b).

Denna formulering etablerar tydlig centralisering som norm, samtidigt som alternativa sätt att organisera arbetet mot HRV osynliggörs. Detta begränsar det politiska handlingsutrymmet och bidrar till att framställa överföringen som den enda rationella lösningen.

En ytterligare tystnad rör hur arbetet mot HRV relaterar till bredare samhälleliga och strukturella faktorer. I policydokumenten konstrueras HRV i huvudsak som ett problem som kan hanteras genom förbättrad organisering, styrning och samordning inom staten. Sociala, ekonomiska och kulturella dimensioner av problematiken ges mindre utrymme i analysen av behovet av organisatorisk förändring. Genom detta fokus förskjuts uppmärksamheten från samhälleliga orsaksförhållanden till administrativa lösningar, vilket bidrar till att förstärka bilden av reformen som ett tekniskt och organisatoriskt svar på ett komplext problem (Bacchi, 2009).

Regeringen bedömer att en tydligare organisering av det nationella ansvaret är nödvändig för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen, 2024a).

Ur ett WPR-perspektiv bidrar dessa tystnader till att avgränsa vad som kan förstås som problem och lösning. Genom att fokusera på organisatoriska aspekter och samtidigt tona ned andra dimensioner av HRV-problematiken stabiliseras en problemrepresentation där administrativ reform framstår som ett tillräckligt svar på ett komplext samhällsproblem (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Tystnaderna kan också förstås i relation till ansvarsfördelning. Policydokumenten betonar statens roll som samordnande aktör, men problematiserar i mindre utsträckning hur ansvar ska fördelas mellan stat, kommuner och civilsamhälle i det praktiska arbetet mot HRV. Genom att fokusera på myndighetsövergången riskerar andra aktörers roller och beroenden att hamna i bakgrunden. Detta bidrar till en problemrepresentation där organisatorisk förändring på statlig nivå framstår som tillräcklig för att möta policyutmaningen (Bacchi & Goodwin, 2016).

Ur ett WPR-perspektiv innebär dessa tystnader inte att aspekterna saknar betydelse, utan att de aktivt hålls utanför problemformuleringen. Genom att inte problematisera konsekvenser, alternativ och bredare samhällsförhållanden stabiliseras den dominerande problemrepresentationen. Detta bidrar till att legitimera reformen och minska utrymmet för kritiska frågor kring hur arbetet mot HRV skulle kunna organiseras på andra sätt eller vilka långsiktiga effekter förändringen kan få (Bacchi, 2009).

Sammantaget visar analysen av tystnader och uteslutningar att policydokumentens problemrepresentation inte enbart består av vad som sägs, utan också av vad som lämnas osagt. Genom att synliggöra dessa uteslutningar bidrar studien till en fördjupad förståelse av hur statliga reformer legitimeras genom avgränsade problemdefinitioner och hur vissa organisatoriska lösningar görs självklara på bekostnad av andra möjliga handlingsvägar.

6.3 Sammanfattande analys och syntes av kapitel 6

Syftet med detta kapitel har varit att analysera hur staten, genom policydokument, konstruerar och legitimerar överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV). Genom att kombinera Carol Bacchis (2009) WPR-ansats med narrativ policyanalys har studien synliggjort både vad som definieras som problem, hur dessa problem ges mening och vilka aspekter som samtidigt osynliggörs i policyprocessen.

Analysen i avsnitt 6 visade att den befintliga organiseringen av HRV-arbetet presenteras som otillräcklig genom återkommande problemformuleringar om fragmentering, bristande samordning och begränsad långsiktighet. Dessa problemrepresentationer etablerar ett tolkningsutrymme där organisatorisk förändring framstår som nödvändig. Genom WPR-analysen framkom att överföringen till Jämställdhetsmyndigheten inte presenteras som ett

politiskt alternativ bland flera, utan som en rationell och självklar lösning på ett konstruerat styrningsproblem (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

I avsnitt 6.1 fördjupades analysen genom ett narrativt perspektiv. Här framträdde hur problemrepresentationerna binds samman till en koherent berättelse om reform.

Policydokumenten skapar ett narrativ där ett långvarigt problem i det förflutna möts av en lösningsorienterad aktör i nutiden och leder mot ett förbättrat framtida tillstånd. Genom att positionera Jämställdhetsmyndigheten som central lösningsbärare och genom att koppla reformen till framtidslöften om effektivitet, stabilitet och stärkt nationell styrning förstärks reformens legitimitet. Narrativet bidrar därmed till att normalisera organisatorisk förändring och reducera dess politiska karaktär (Fischer, 2003; Stone, 2012).

Analysen i avsnitt 6.2 synliggjorde de tystnader och uteslutningar som följer av denna problemrepresentation. Genom att fokusera på organisatoriska och administrativa lösningar tonas frågor om konsekvenser för personal, kunskapsöverföring och alternativa organisationsmodeller ned. Även bredare samhällliga och strukturella dimensioner av HRV-problematiken ges begränsat utrymme i relation till reformen. Dessa tystnader bidrar till att stabilisera den dominerande problemrepresentationen och begränsa det politiska handlingsutrymmet, vilket är centralt i Bacchis förståelse av policy som styrning genom problemdefinitioner (Bacchi, 2009).

Sammantaget visar kapitel 6 att överföringen av HRV-uppdraget legitimeras genom ett samspel mellan problemrepresentationer, narrativ struktur och strategiska tystnader. Policydokumenten konstruerar en berättelse där organisatorisk förändring framstår som både nödvändig och oundviklig, samtidigt som alternativa sätt att förstå och organisera arbetet mot HRV i stort sett utesluts. Genom att analysera dessa processer bidrar studien med en fördjupad förståelse av hur statliga reformer inte enbart genomförs administrativt, utan också skapas och stabiliseras genom språkliga och diskursiva praktiker.

Denna syntes utgör utgångspunkt för det efterföljande diskussionskapitlet, där resultaten relateras till tidigare forskning om statliga reformer, myndighetsövergångar och styrning av komplexa samhällsproblem, samt där studiens bidrag och implikationer diskuteras vidare.

7. Diskussion

Syftet med detta kapitel är att diskutera studiens resultat i relation till tidigare forskning, det teoretiska ramverket och studiens övergripande syfte. Genom att relatera analysens resultat till forskning om statliga reformer, myndighetsövergångar och styrning av komplexa samhällsproblem fördjupas förståelsen av hur överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) kan förstås som en del av bredare mönster i offentlig styrning.

De resultat som framkommer i föreliggande studie bekräftar i hög grad tidigare forskning som visar att statliga reformer ofta fungerar som legitimerande snarare än strikt problemlösande processer. Analysen av policydokumenten visar att överföringen av det nationella uppdraget formuleras genom återkommande argument om nödvändighet, effektivitet och tydligare ansvar, samtidigt som potentiella organisatoriska konsekvenser ges begränsat utrymme. Detta ligger i linje med Meyer och Rowans (1977) klassiska iakttagelse att organisationer inför reformer för att signalera rationalitet och modernitet gentemot sin omgivning, snarare än för att förändra den faktiska verksamheten. På liknande sätt visar DiMaggio och Powell (1983) hur reformer sprids genom institutionella normer och förväntningar, vilket bidrar till att organisatoriska förändringar framstår som självklara och nödvändiga. Studiens resultat visar hur dessa teoretiska resonemang tar konkret uttryck i statliga policydokument, där reformen legitimeras genom språkliga framställningar snarare än genom empiriska belegg för dess effekter.

Diskussionen är strukturerad kring tre teman. Först diskuteras hur problemrepresentationer används som ett styrningsverktyg i statliga reformer. Därefter behandlas den narrativa legitimeringen av organisatorisk förändring. Avslutningsvis diskuteras betydelsen av tystnader och uteslutningar i policyprocessen samt vilka implikationer detta får för styrning av komplexa samhällsproblem.

7.1 Problemrepresentationer som styrning i statliga reformer

Ett centralt resultat i studien är att överföringen av HRV-uppdraget legitimeras genom att den tidigare organiseringen representeras som otillräcklig. Fragmentering, bristande samordning och avsaknad av långsiktighet framställs som strukturella problem som kräver organisatorisk förändring. Detta ligger i linje med tidigare forskning som visar att statliga reformer ofta motiveras genom problemdefinitioner som gör förändring framstår som nödvändig snarare än valbar.

Ur ett WPR-perspektiv innebär detta att staten inte enbart identifierar problem, utan aktivt skapar dem genom policyformuleringar. Genom att definiera den befintliga organiseringen som problematisk etableras samtidigt vissa organisatoriska lösningar som självklara. I detta fall framstår centralisering och permanent nationellt ansvar som rationella svar på ett konstruerat styrningsproblem. Studien bekräftar därmed Bacchis (2009) argument om att policy fungerar som styrning genom problemrepresentationer, där vissa lösningar legitimeras medan andra utesluts redan på problemformuleringsnivå.

Samtidigt visar resultaten att problemrepresentationerna är nära kopplade till ideal om effektivitet, samordning och långsiktighet – ideal som ofta återkommer i reformer inom offentlig sektor. Detta kan förstås som uttryck för en bredare styrningslogik där organisatorisk förändring framställs som ett tekniskt och administrativt svar på komplexa samhällsproblem.

I ett bredare förvaltningspolitiskt perspektiv kan studiens resultat förstås i ljuset av samtida forskning om statlig förvaltningspolitik. Ehn och Sundström (2020) visar att statliga reformer under 2020-talet i ökande grad präglas av ambitioner om samordning, långsiktighet och tydligare ansvarsfördelning, särskilt inom komplexa och tvärsektoriella policyområden. Samtidigt pekar forskningen på att dessa reformer ofta legitimeras genom generella styrningsideal snarare än genom empiriskt belagda effekter. Föreliggande studie ligger i linje med dessa iakttagelser genom att visa hur överföringen av HRV-uppdraget konstrueras som en rationell och nödvändig åtgärd, där organisatorisk förändring framstår som ett självklart svar på ett formulerat styrningsproblem. Studien bidrar därmed med en empiriskt fördjupad

illustration av hur samtida statlig förvaltningspolitik omsätts i konkreta policydokument och legitimeras genom språkliga och narrativa praktiker.

Studiens resultat ligger i linje med tidigare forskning som visar att statliga reformer och myndighetsövergångar i hög grad legitimeras genom språkliga och kommunikativa praktiker. Analysen av policydokumenten visar hur problemformuleringar används för att framställa överföringen av det nationella uppdraget som nödvändig, rationell och ändamålsenlig, samtidigt som potentiella organisatoriska spänningar ges begränsat utrymme. Detta överensstämmer med tidigare empiriska studier som visat att policydokument fungerar som centrala verktyg för att skapa mening och legitimitet i förändringsprocesser inom offentlig förvaltning. Studien bekräftar därmed tidigare forskning om att statliga reformer inte enbart genomförs genom formella beslut, utan också genom hur förändring formuleras och motiveras i text.

7.2 Narrativ legitimering och normalisering av organisatorisk förändring

Analysen visar vidare att problemrepresentationerna binds samman genom sammanhängande policynarrativ som ger reformen mening och legitimitet. Genom berättelser om ett långvarigt problem i det förflutna, en lösningsorienterad aktör i nutiden och ett förbättrat framtida tillstånd skapas en narrativ struktur där överföringen av HRV-uppdraget framstår som både rationell och oundviklig.

Denna typ av narrativ legitimering har uppmärksammats i tidigare policyforskning, där narrativ förstås som centrala verktyg för att reducera komplexitet och skapa politisk acceptans för förändring. I studien framträder Jämställdhetsmyndigheten som en tydligt positionerad lösningsbärare, vilket bidrar till att individualisera och konkretisera ansvar i reformprocessen. Genom denna positionering förskjuts fokus från politiska konflikter och alternativa vägval till frågor om organisatorisk lämplighet och kapacitet.

Narrativen bidrar därmed till att normalisera reformen och minska dess politiska karaktär. Organisatorisk förändring framställs inte som ett resultat av ideologiska prioriteringar eller maktförskjutningar, utan som ett logiskt steg i en pågående utveckling mot bättre styrning.

Detta resultat stärker tidigare forskning som visar att statliga reformer ofta legitimeras genom berättelser om framsteg, effektivisering och framtida förbättring.

7.3 Tystnader, uteslutningar och begränsat handlingsutrymme

Ett viktigt bidrag i studien är synliggörandet av de tystnader och uteslutningar som präglar policydokumentens problemrepresentationer. Analysen visar att konsekvenser för personal, kunskapsöverföring och institutionellt minne ges begränsat utrymme i dokumenten, trots att tidigare forskning visar att just dessa aspekter ofta är centrala vid myndighetsövergångar och omlokaliseringar.

Vidare osynliggörs alternativa sätt att organisera det nationella arbetet mot HRV. Centralisering och samordning framställs som självklara lösningar, medan andra organisatoriska modeller inte artikuleras som reella alternativ. Detta bidrar till att begränsa det politiska handlingsutrymmet och förstärker bilden av reformen som nödvändig snarare än valbar.

Ur ett WPR-perspektiv är dessa tystnader inte neutrala, utan en aktiv del av styrningen. Genom att vissa frågor hålls utanför problemformuleringen stabiliseras den dominerande problemrepresentationen och alternativa lösningar marginaliseras. Detta resultat ligger i linje med Bacchis argument om att policyproblem alltid definieras genom både närvaro och frånvaro, där det osagda är lika analytiskt betydelsefullt som det uttalade.

Ur ett styrnings- och policysperspektiv visar studien att policydokument spelar en central roll i hur organisatoriska reformer görs begripliga och försvarbara. Genom att fokusera på strukturella lösningar och tydlig ansvarsfördelning kan staten signalera handlingskraft i komplexa policyområden, även när de praktiska förutsättningarna för genomförande är osäkra. Detta innebär att policydokument inte enbart fungerar som styrinstrument, utan även som kommunikativa verktyg som formar förväntningar på vad reformer kan och bör åstadkomma. För beslutsfattare och myndigheter innebär detta ett ansvar att vara medvetna om hur problemformuleringar i dokument kan både möjliggöra och begränsa framtida handlingsutrymme.

7.4 Implikationer för styrning av komplexa samhällsproblem

Studien har även bredare implikationer för förståelsen av hur komplexa samhällsproblem styrs inom offentlig förvaltning. HRV framställs i policydokumenten som ett problem som i stor utsträckning kan hanteras genom förbättrad organisering, samordning och styrning. Sociala, kulturella och strukturella dimensioner av problematiken ges mindre utrymme i relation till reformen.

Detta kan tolkas som ett uttryck för en styrningslogik där administrativa lösningar ges företräde framför mer omfattande samhälleliga åtgärder. Studien bidrar därmed till forskningen om governance av komplexa problem genom att visa hur organisatoriska reformer kan fungera som ett sätt att hantera politisk komplexitet, snarare än att adressera problemets underliggande orsaker.

7.5 Studiens bidrag och begränsningar

Studiens huvudsakliga bidrag ligger i fördjupningen av forskningen om statliga reformer som legitimerande processer. Genom att analysera policydokument i samband med en konkret myndighetsövergång visar studien hur organisatorisk förändring konstrueras språkligt för att framstå som nödvändig och rationell. Där tidigare forskning i hög grad har visat detta på en mer övergripande nivå, bidrar föreliggande studie med en empiriskt detaljerad analys av hur legitimering sker i praktiken genom specifika problemformuleringar och lösningsnarrativ. Studien visar därmed hur diskursiva formuleringar används för att skapa handlingskraft och tydlighet i statlig styrning, även i situationer där reformens faktiska konsekvenser är osäkra.

Genom att kombinera WPR-ansatsen med narrativ policyanalys synliggör studien både innehållet i policyformuleringarna och de berättelser genom vilka organisatorisk förändring görs begriplig och accepterad. Samtidigt finns begränsningar. Studien bygger uteslutande på dokumentanalys och kan därför inte uttala sig om hur reformen faktiskt implementeras eller upplevs av berörda aktörer. Resultaten bör därmed förstås som en analys av statens egna representationer av reformen, snarare än som en utvärdering av dess effekter.

Studien bidrar till tidigare forskning genom att visa hur legitimitet skapas i konkreta policydokument i samband med en myndighetsövergång, snarare än genom att utvärdera reformens faktiska effekter. Genom att fokusera på problemformuleringar och ansvarskonstruktioner synliggörs hur staten hanterar komplexitet och osäkerhet genom språkliga och organisatoriska lösningar. Samtidigt väcker studien frågor som kan undersökas vidare, exempelvis hur dessa policydokument omsätts i organisatorisk praktik, hur reformen uppfattas av berörda tjänstepersoner, eller hur liknande ansvarsförflyttningar legitimeras i andra policyområden eller förvaltningsnivåer. Detta pekar på behovet av framtida studier som kombinerar policyanalys med exempelvis intervjuer, organisationsstudier eller jämförande analyser.

7.6 Avslutande reflektioner

Avslutningsvis visar studien att överföringen av HRV-uppdraget inte enbart är en administrativ förändring, utan också en diskursiv process där staten genom policydokument skapar mening, legitimitet och riktning för organisatorisk förändring. Genom problemrepresentationer, narrativ och strategiska tystnader formas ett begränsat handlingsutrymme där vissa lösningar framstår som självklara och andra osynliggörs.

Genom att synliggöra dessa processer bidrar studien till ökad förståelse för hur statlig styrning av komplexa samhällsproblem inte bara sker genom beslut och resurser, utan också genom språk, berättelser och problemdefinitioner.

8 Slutsats

Syftet med denna studie har varit att analysera hur staten, genom policydokument, konstruerar problem och lösningar i samband med överföringen av det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) från Länsstyrelsen i Östergötlands län till Jämställdhetsmyndigheten. Med utgångspunkt i Carol Bacchis WPR-ansats och kompletterande narrativ policyanalys har studien undersökt hur organisatorisk förändring legitimeras genom problemrepresentationer, berättelser och strategiska tystnader i statlig policy.

Analysen visar att den tidigare organiseringen av HRV-arbetet genomgående representeras som otillräcklig, fragmenterad och begränsad i sin förmåga att säkerställa långsiktighet och samordning. Genom dessa problemrepresentationer konstrueras ett behov av organisatorisk förändring där överföringen av uppdraget framstår som både nödvändig och rationell. Centralisering, permanent myndighetsansvar och nationell styrning framställs som självklara lösningar, medan alternativa sätt att organisera arbetet i stort sett lämnas oproblematiserade.

Vidare visar studien att dessa problemrepresentationer binds samman genom sammanhängande policynarrativ som förstärker reformens legitimitet. Genom berättelser om bristande struktur i det förflutna, en lösningsorienterad aktör i nutiden och ett förbättrat framtida tillstånd framställs överföringen som ett logiskt steg i statens långsiktiga arbete mot HRV. Jämställdhetsmyndigheten positioneras i dessa narrativ som en central och legitim lösningsbärare, vilket bidrar till att normalisera ansvarsförflyttningen och reducera dess politiska karaktär.

Samtidigt synliggör analysen flera betydelsefulla tystnader i policydokumenten. Frågor om konsekvenser för personal, kunskapsöverföring och institutionellt minne behandlas i begränsad utsträckning, liksom alternativa organisationsmodeller och bredare samhällsliga dimensioner av HRV-problematiken. Dessa utslutningar bidrar till att stabilisera den dominerande problemrepresentationen och begränsa det politiska handlingsutrymmet. Ur ett WPR-perspektiv kan detta förstås som ett uttryck för hur policy fungerar som styrning genom avgränsade problemdefinitioner.

Studiens huvudsakliga bidrag ligger i att visa hur statliga reformer inte enbart legitimeras genom explicita argument om effektivitet och samordning, utan också genom språkliga och narrativa praktiker som skapar mening, sammanhang och självklarhet kring organisatorisk förändring. Genom att analysera överföringen av HRV-uppdraget som en diskursiv och narrativ process bidrar studien till en fördjupad förståelse av hur staten konstruerar organisatoriska lösningar på komplexa samhällsproblem.

Avslutningsvis visar studien att överföringen av det nationella HRV-uppdraget kan förstås som ett exempel på hur administrativa reformer framställs som tekniska och rationella åtgärder, trots att de samtidigt innebär politiska avvägningar och prioriteringar. Genom att

synliggöra dessa processer bidrar studien med analytiska verktyg för att kritiskt granska hur statlig styrning formas och legitimeras genom policy, särskilt inom områden som präglas av hög komplexitet och normativ laddning.

Studien väcker även frågor för framtida forskning. En möjlig vidareutveckling är att analysera hur motsvarande myndighetsövergångar legitimeras på andra nivåer, exempelvis i kommunal förvaltning eller i internationella sammanhang. Vidare skulle samma analytiska ram kunna tillämpas på annat empiriskt material, såsom intervjuer med berörda aktörer eller historiska policyprocesser, för att undersöka hur policyformuleringar omsätts och tolkas i organisatorisk praktik. Slutligen kan framtida studier använda alternativa analysramar, exempelvis med fokus på makt, ideologi eller implementering, för att ytterligare belysa statliga reformers konsekvenser och legitimerande funktioner.

Referenslista

Ansell, C. & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education.

Bacchi, C. & Eveline, J. (2010). *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. Adelaide: University of Adelaide Press.

Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. New York: Palgrave Macmillan.

- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor Books.
- Bowen, G. A. (2009). *Document analysis as a qualitative research method*. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Brunsson, N. (1990). *Reformer som rutin: organisatoriska förändringar i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2016). *Agencification and central government administration*. London: Palgrave Macmillan.
- Ehn, P. & Sundström, G. (red.) (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Stockholm: Om offentliga sektorn.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, B. (2010). *Politikens organisering*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, B., Sundström, G., & Trondal, J. (eds.). (2016). *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kammarkollegiet. (2020). *Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019: Slutrapport (Dnr 1.1-8538-16)*. Stockholm: Kammarkollegiet.

- Kılıçoğlu, G., & Yılmaz Kılıçoğlu, D. (2019). *Understanding organizational hypocrisy in schools: The relationships between organizational legitimacy, ethical leadership, organizational hypocrisy and work-related outcomes*. *International Journal of Leadership in Education*.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M. & Ramirez, F. O. (1997). *World society and the nation-state*. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144–181.
- Polidano, C. (2001). Administrative reform in core civil services: Application and applicability of the new public management. *World Bank Research Observer*, 16(2), 173–195.
- Qvist, M. (2016). *Trafikverket som samhällsutvecklare*. Org-sam – Organisations sociologiska nätverket.
- Socialstyrelsen. (2021). *Hedersrelaterat våld och förtryck – ett kunskapsunderlag*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). New York: W. W. Norton & Company.
- Tamm Hallström, K., Gustafsson, M. & Zilber, T. B. (2015). *Managing complex institutional contexts: The role of documents in organizational governance*. *Organization Studies*, 36(9), 1201–1223.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Statliga dokument och myndighetskällor

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Jämställdhetsmyndigheten ska utgöra nationellt centrum för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Hämtad från:

<https://jamstalldhetsmyndigheten.se>

Regeringen (2024a). *Jämställdhetsmyndigheten ska ta över det samlade nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Pressmeddelande, Regeringskansliet.

Hämtad från: <https://www.regeringen.se>

Regeringen (2024b). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten*. Regeringsuppdrag, Regeringskansliet. Hämtad från:

<https://www.regeringen.se>

Regeringen (2024c). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Regeringsuppdrag, Regeringskansliet. Hämtad från: <https://www.regeringen.se>

Regeringen (2025a). *Nytt sjunde delmål för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck*. Pressmeddelande, Regeringskansliet. Hämtad från: <https://www.regeringen.se>

Regeringen (2025b). *Budgetpropositionen för 2026*. Proposition 2025/26:1. Stockholm: Regeringskansliet.

