

# En första utgångspunkt för en ändamålsenlig styrning av offentlig sektor

I Tankar för styrning i april diskuterades den indelning av styrprinciper i marknad, hierarki/byråkrati och tillit som bland andra Tillitsdelegationen fastnat för. Vi såg ett problem med att betrakta tillit som en egen styrprincip, bland annat då tillit snarare är ett utfall av en styrning som gör att medarbetarna känner förtroende för ledningen och tar ansvar i arbetet. Adler, som delegationen citerar, diskuterar heller inte tillit som en styrprincip utan som en samordningsmekanism i framväxande informella strukturer eller nätverk mellan och inom formella organisationer. Som samordningsmekanism blir tillit logiskt och det blir också logiskt att tala om hierarki snarare än om byråkrati som en andra samordningsmekanism.

Denna månad fortsätter diskussionen med redovisning av några andra typer av indelningar.

## Tre organisationsarkitekturer: Byråkrati – marknad – profession

I förra månadens Tankar om styrning nämndes även, med referens till tillitsdelegationens ramverk, Freidsson som diskuterat de tre styrlogikerna byråkrati, marknad och profession. Denna indelning diskuteras även av Lillrank, som istället för styrlogiker använder begreppet organisationsarkitekturer. De tre beskrivs som idealtyper som krockar med varandra. Lillrank beskriver dem på följande sätt:

**Byråkrati** syftar till ordning och reda genom synliga regler för hur administrativ makt utövas. Byråkrati är för administrationen vad standardisering är för industrin. Ärenden utförs alltid enligt en förbestämd mall. Byråkratin är till för att verkställa politiskt fattade beslut. Den har ingen annan mission än att garantera rättvisa, jämlikhet och förutsägbarhet genom synliga administrativa procedurer som är lika för alla. Alla arbetsuppgifter, rättigheter, skyldigheter och ansvarsområden definieras exakt. Ledarskap, beslutsvägar och rangordning bestäms av regler och ordnas som formella hierarkier.

**Marknaden** är byråkratins teoretiska motpol. Där byråkratin fokuserar på de rätta procedurerna ägnar sig marknaden åt de bästa resultaten. Dess grundelement är frivilliga transaktioner mellan köpare och säljare. Producenterna producerar vad kunderna är villiga att köpa, kunderna bedömer varornas subjektiva värde och fattar sina beslut därefter. Byråkrati handlar främst om hur ärenden uträttas, marknaden om vad som bör uppnås.

**Professioner** är den tredje organisationsarkitekturen. Det rör sig om specialisternas professionella organisationer, som är organiserade kring kunskap och kompetens. Professionella samfund är ofta som klaner med starka personliga relationer och sociala skyldigheter och rättigheter. Universitet, sjukhus och reklambyråer är arenor där olika professioner samlas omkring ett gemensamt varumärke och en gemensam infrastruktur som sköts av en byråkrati. Specialisternas lojalitet och karriärsträvanden riktas dock främst emot det professionella samfundet. Professionerna kan ta hänsyn till särskilda

situationer på ett sätt som undgår byråkratin. De kan också agera utifrån ett längre tidsperspektiv än marknaden.

Winroth påpekar att kännetecknen på vad som utgör en profession har varierat över tid och mellan olika forskare.<sup>1</sup> Hon nämner kvalificerad tjänsteproduktion, avancerad teoretisk vetenskaplig utbildningsgrund, klientrelation till uppdragsgivaren, skråliknande organisation, yrkeslegitimation, intern kontroll av kvalifikationsvillkor och yrkeskodex, yrkesnormer, självständighet i yrkesutövningen och elitställning på arbetsmarknaden. Winroth lyfter särskilt fram självständigheten i yrkesutövningen som något med flera aspekter. En av dessa aspekter är *diskretion*, att personen ska vara fri att göra bedömningar med allt vad det innebär. En annan aspekt är att *kontroll* av professionella utövas genom social kontroll. En professionell socialiseras in i en profession, vilket innebär att han eller hon inte bara lär sig fackkunskap utan också vilka förväntningar som ställs på en representant för professionen.

Efter hand som utbildningsnivån har höjts inom olika yrken har medarbetarna i kärnverksamheterna i offentlig sektor blivit allt mer professionella och kompetenta. Det är därför rimligt att tala om olika yrkesgrupper i offentlig verksamhet som medarbetare med ett professionellt förhållningssätt, något som speglas i den fackliga organisationen STs paroll "Låt proffsen vara proffs". En del av dessa yrkesgrupper är professioner i strikt vetenskaplig bemärkelse. Andra yrkesgrupper har en utbildning och förvärvad kompetens som gör att de kan agera professionellt utan att de utgör skrå- eller kårliknande yrkesgrupper. Det blir därmed relevant att mera generellt diskutera medarbetarnas roll i styrningen.

## Tre styrningsdoktriner: mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning och brukarstyrning

Inom den statsvetenskapliga forskningen som har inriktning mot utvärdering talar man om tre olika *styrningsdoktriner*: mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning och brukarstyrning. Dessa tre doktriner, som diskuteras av Herrting & Vedung, betraktas som olika sätt att åstadkomma en decentraliserad *politisk* styrning av offentlig verksamhet.

### Nätverksstyrning

Nätverksstyrning är *horisontell*, och den horisontella samordningen är det primära. Istället för att fokusera på ansvar i enskilda myndigheter/förvaltningar (stuprören) fokuseras helheten. Inom den så kallade "governance"-forskningen har nätverk beskrivits som en reaktion på stuprörsförvaltningens fragmentering. Utgångspunkten är att komplexa problem inte går att lösa i en fragmenterad förvaltning. Det krävs samverkan och därmed horisontell samordning av styrningen. En nätverksförvaltning kan inkludera såväl olika offentliga aktörer som samverkan med civilsamhället.

Behovet av horisontell samordning i styrningsprocessen kan vara en funktion av sakfrågans komplexitet. När sakfrågan är komplex föreligger ofta olika uppfattningar om problemets natur, orsaker, konsekvenser och lösningar. Komplexiteten kan emellertid också bestå i så kallad institutionell

<sup>1</sup> Winroth, K. (1999). När management kom till advokatbyrån: om professioner, identitet och organisering.

komplexitet, dvs. att vi är organiserade i stuprör med ansvar som inte går att tydligt avgränsa i förhållande till det problem som ska hanteras. Den institutionella komplexiteten kan då hanteras genom att olika aktörer slår ihop sina resurser, utbyter resurser med varandra eller anpassar sina verksamheter utifrån problemets specifika art.

Nätverksstyrningen som strategi bryter mot principer om tydligt ansvar. Otydligt ansvar är enligt forskarna det pris som får betalas för att hantera komplexiteten på ett mera ändamålsenligt sätt. Man talar här om utfallslegitimitet. Genom att visa att utfallet i helheten blir bättre legitimeras åtgärderna trots att det formella ansvaret är otydligt. När forskarna talar om otydligt ansvar avser de sannolikt kopplingen mellan utfall och ansvar, dvs. att det inte går att exakt säga vem som har ansvar för vad när det gäller det samlade resultatet, snarare än ansvar för vem som ska göra vad i form av olika åtgärder. Utfallslegitimitet förutsätter då att man mäter den samlade effekten av olika aktörers insatser, snarare än enskilda aktörers aktiviteter och prestationer.

### **Mål- och resultatstyrning**

Mål- och resultatstyrningen är enligt Hertting/Vedung *vertikal*, dvs. den sker top-down. Huvudmannen sätter mål och följer upp verksamhetens resultat. Grundidén är att utföraren (myndigheten/förvaltningen) själv väljer medlen för att uppnå de politiska målen. Man redovisar sedan måluppfyllelse genom sin resultatredovisning. I det här sammanhanget är det intressanta inte grundidén som sådan, utan att styrningen sker i stuprör och alltså följer hierarkierna. Uppdrag, mål, resurser, ansvar och befogenheter knyts till en specifik myndighet/förvaltning och inom denna till olika enheter/funktioner i en hierarkisk struktur. Mål- och resultatstyrningen som doktrin syftar därmed till att upprätthålla effektiva och tydliga hierarkier med tydligt resultatansvar på varje nivå.

### **Brukarstyrning**

Brukarstyrningen, menar Hertting & Vedung, bygger på en slags marknadslogik. De anknyter i sina resonemang till NPMs fokus på valfrihet och kund Anpassning av den offentliga sektorn där kundernas efterfrågan blir styrande. De skiljer mellan två typer av argument för brukarstyrning.

Det första argumentet utgår från politiken – ett ökat inslag av brukarstyrning leder till att politiken genomförs effektivare och att detta skapar större acceptans för den förda politiken. Det andra argumentet utgår från brukarna och deras ”rätt” att få den offentliga servicen anpassad efter deras specifika intressen, önskemål eller behov.

I båda fallen, hävdar författarna, byggs argumenten under av en generell teori om att vi går mot en ökad individualisering. Idéerna om brukarstyrning tar enligt författarna sin utgångspunkt i kundernas önskemål eller behov och är av två slag, dels kundval, dels inflytande genom att brukarna deltar i processen. De kan därmed kopplas till idéer om deltagardemokrati och idéer om marknadsekonomi.

Hertting & Vedung tar upp frågan om brukarstyrning ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Ur ett tjänstelogiskt perspektiv tar sig frågan något annorlunda. En myndighet har ett uppdrag som definieras av lagar och förordningar samt (i staten) en instruktion och ett regleringsbrev. Ur dessa dokument går det att härleda och beskriva verksamhetens syfte och de effekter som verksamheten avses leda till eller bidra till i form av värde för medborgarna individuellt och kollektivt. Offentlig verksamhet handlar om tjänster. Tjänster är ett samskapande av värde mellan producent (myndighet) och kund

(brukare/medborgare). I våra egenskaper som kunder är vi olika. Vi har olika behov, förmåga, preferenser och ambitioner. Genom att, inom ramen för uppdraget och syftet med verksamheten, hantera detta faktum kan en myndighet arbeta mera kostnadseffektivt, men också hålla högre kvalitet i sitt arbete. Detta har i grunden inget med marknadslogik att göra, utan handlar snarare om vikten av att förstå hur värde samskapas i tjänsteprocesser och att förståelse för syftet ur kundens/brukarens perspektiv bidrar till en effektivare verksamhet.

## **En första utgångspunkt för styrning – byråkrati som styrfilosofi/ organisationsarkitektur**

Redovisningen ovan får illustrera att olika forskare, delvis kanske utifrån sin bakgrund som t.ex. ekonomer eller statsvetare, redovisar olika indelningar och har lite olika syn på styrningsfrågorna. Det saknas dock ett heltäckande ramverk för styrning av offentliga verksamheter som har ett brett, tvärvetenskapligt perspektiv och då också inbegriper bl. a beteendevetenskaplig forskning och juridiska aspekter. Ett sådant ramverk bör utgå från dels offentlig sektors grunduppdrag och vad som kännetecknar offentlig sektor, dels samlat diskutera de olika nivåer som styrningen omfattar dvs. såväl den politiska styrningen av förvaltningen, som den interna styrningen i myndigheter och förvaltningar och den styrning som kopplar till mötet med medborgarna.

### **Byråkrati eller marknad?**

Som Lillrank konstaterar är byråkrati och marknad varandras teoretiska motpoler. Den offentliga sektorn har byråkratin som styrlogik/organisationsarkitektur. Detta på grund av det offentliga uppdragets karaktär. Enligt Regeringsformens första kapitel 2:a paragraf ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Verksamheter som finansieras med offentliga medel syftar till att tillgodose individuella och kollektiva behov. Att behov snarare än efterfrågan är utgångspunkten för det offentliga framgår också av olika lagar som t. ex hälso- och sjukvårdslagen, skollagen etc. Vilka behov som ska tillgodoses avgörs på en övergripande nivå av politiker som prioriterar och fördelar begränsade resurser till olika verksamheter. Prioriteringar görs sedan även av myndighets- och förvaltningschefer och av professionella medarbetare i kärnverksamheterna (läkare, poliser, socialarbetare, handläggare, etc.) eller i vissa fall av förvaltningsdomstolar (vid överklaganden av fattade beslut).<sup>2</sup> När det handlar om rena professioner (t. ex läkare) ligger mera av beslutsbefogenheterna hos professionen, än när det gäller andra grupper (t. ex arbetsförmedlare eller socialsekreterare).

I den marknadsstyrda sektorn är det individen själv som konsument som bestämmer och behovet kommer till uttryck i efterfrågan på olika varor och tjänster. Efterfrågan styrs i sin tur av utbud och pris samt den enskilde konsumentens preferenser och köpkraft.

De valfrihetsreformer som genomförts de senaste decennierna handlar inte om att införa marknad som organisationsarkitektur utan bör förstås som ökad brukarstyrning inom ramen för byråkratin. Mera renodlade marknadslösningar har visserligen föreslagits i form av t.ex. att medborgarna får

---

<sup>2</sup> Begreppet profession används här och i det följande för att beteckna medarbetare i kärnverksamheten snarare än den mera begränsade definitionen av profession som diskuteras av Winroth och som är den vanligen förekommande i den vetenskapliga diskussionen.

vouchers som de kan använda för att efterfråga vård. Möjligen kan man också se t.ex. barnbidrag som en marknadslösning så tillvida att barnfamiljer själva avgör vad de vill efterfråga.

I diskussionen om styrning av offentlig sektor kan vi därmed bortse vi från marknad som styrfilosofi eller organisationsarkitektur. Grundmodellen i offentlig sektor är byråkrati där hierarkin är samordningsmekanismen och **regelstyrning** är den primära styrformen, så som Lillrank beskriver det. Regelstyrningen kombineras med resursstyrning (budgetstyrning) men även denna kan vi bortse från i den fortsatta diskussionen, även om den självfallet är viktig.

Inom ramen för byråkrati som styrfilosofi/organisationsarkitektur kan man sedan diskutera dels den vertikala styrningen, dels den horisontella styrningen. Den vertikala styrningen handlar då om hur man utformar och balanserar regelstyrning, mål- och resultatstyrning, de professionella medarbetarnas styrning samt brukarstyrning. Lillrank beskriver att byråkratin med sin regelstyrning motsvarar vad standardisering är för marknaden. Problemet är att regelstyrning har uppenbara begränsningar när det gäller att styra tjänsteverksamheter. Alltför långtgående regelstyrning begränsar myndigheternas möjligheter att effektivt hantera alla de skilda behov, legitima krav och anspråk som medborgare och företag riktar mot det offentliga. Detta är något vi också mer eller mindre dagligen kan se exempel på i media.

Den horisontella styrningen handlar om nätverksstyrning men också utformningen av mål- och resultatstyrningen för att hantera komplexa frågor på såväl individ- som samhällsnivå.

Att Hertting/Vedung (liksom många andra) betraktar mål- och resultatstyrningen som en rent vertikal styrningsdoktrin som skiljer sig från nätverksstyrning speglar en stor del av problemet. Det är inte hugget i sten att så måste vara fallet, det handlar om hur mål- och resultatstyrningen tillämpas. Det finns inget som säger att mål- och resultatstyrningen inte kan utformas för att stödja effektiv samverkan i nätverk. Problemet är (återigen) att utformningen tankemässigt baseras på fabrikslogik och ett företagsekonomisk tänkande som inte är relevant för att hantera den komplexitet som kännetecknar offentlig verksamhet. Istället måste utformningen av styrningen utgå från dels att många, kanske de flesta, uppgifter som hanteras av det offentliga är komplexa, dels att det offentliga bedriver tjänsteverksamhet. Båda dessa förhållanden får omfattande konsekvenser för hur styrningen bör utformas.

Fortfarande är den dominerande tankemodellen att det offentliga producerar prestationer som används och utnyttjas av medborgarna ungefär på samma sätt som fabriker tillverkar varor som vi kan köpa och konsumera på marknaden och att prestationerna kan läggas till grund för att utkräva ansvar. Istället för att organisera och styra verksamheterna inifrån och ut (produktion av prestationer) borde utgångspunkten vara utifrån och in (värde för kund). En grundfråga i sammanhanget borde vara "vilka problem ska vi lösa?"

Man kan fundera på om inte den tankemodell som ligger till grund för sättet att organisera och styra offentlig verksamhet fungerade hyggligt när det offentliga åtagandet inte var lika omfattande och hade mera fokus på "nattvaktaruppgifter" än välfärdstjänster, samhället inte var lika komplext som i dag, skattetrycker var lägre liksom medborgarnas förväntningar och krav på det offentliga. Detta kanske är något för forskningen att studera.

En mera ändamålsenligt utformad styrning i dagens samhälle kräver en bättre avvägning mellan regelstyrning, mål- och resultatstyrning samt brukarstyrning, så att förutsättningar för välfungerande verksamheter skapas där medarbetarna känner förtroende för uppdragsgivare och ledning och ledningen känner tillit till medarbetarna. En sådan styrning skapar också förutsättningar för en effektiv samverkan (nätverksstyrning) mellan olika offentliga aktörer, liksom mellan offentliga och andra aktörer för att hantera individuella och kollektiva behov.