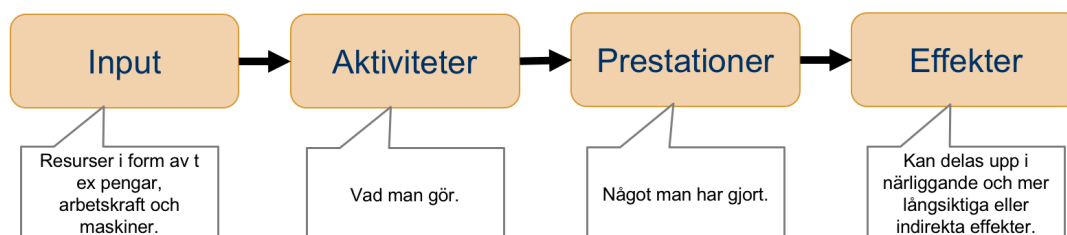


Om styrning och värdeskapande i offentlig sektor – Dags att ifrågasätta en populär modell

Det finns en populär modell med många olika namn, som till exempel, värdeförädlingskedjor, effektkedjor, programbudgetering eller verksamhetslogik. Modellen brukar beskrivas ungefär så här:



Det ursprungliga namnet är programbudgetering och började diskuteras i Sverige på 1960-talet och beskrevs utförligt i en statlig utredning (SOU 1967:11). Idéerna hämtades från USA där man successivt under lång tid infört nya sätt att budgetera offentlig verksamhet. Syftet med de nya tankarna var att öka effektiviteten i statlig verksamhet genom att utnyttja de metoder för kostnadsredovisning och budgetering som utvecklats av privata företag.

Enligt utredningen från 1967 beskriver också modellen en myndighets verksamhet som en produktionsprocess enligt industriföretagets logik där de insatta resurserna (arbetskraft och maskiner) omvandlas till varor eller tjänster (prestationer). Tanken var att hitta ett sätt att fördela statens resurser så att man uppnår största möjliga nytta och därmed kan välja "mellan slagskepp och socialvård".¹

Men samma utredning insåg också att detta resonemang är svårt att överföra till offentlig sektor därför att "...de offentliga myndigheternas tjänster inte kan värderas i nytta och jämföras efter en enhetlig värdeskala." De lägger också till att "...besluten som fattas... i allmänhet innefattar så komplicerade sammanhang att det inte står i mänsklig förmåga att vid beslutstillfället överblicka vilka långsiktiga konsekvenser valet av utgifter får för den eftersträvade "nyttan". De konstaterar att detta beror på att "Steget från de konkreta prestationerna till deras slutliga effekt kan vara långt och sambandet är ofta diffust."²

I modern tid har ESV upphöjt modellen till verksamhetslogik och menar att den är "för allt och alla". Modellen beskriver enligt ESV "...hur olika händelser och skeden förmodas hänga samman, från mål och resurser till verksamhet och från

¹ "Programbudgetering", Statskontorets programbudgetutredning, del 1, SOU 1967:11, s 47.

² "Programbudgetering", Statskontorets programbudgetutredning, del 1, SOU 1967:11, s 47.

verksamhet till prestationer och effekter. I en verksamhetslogik uttrycks också vilka antaganden som ligger till grund för att tro att det ena leder till det andra.”³

Modellen används även för utvärderingar och kallas då ofta för programteori. Ordet teori används just för att betona att modellen bygger på att man har en teori om hur olika orsakssamband ser ut. ESV betonar dock vikten av att beskrivna samband mellan orsak och verkan ska bygga på evidens, beprövad erfarenhet eller annan vederhäftig kunskap.⁴

Detta kan förstås vara svårt då effekter kan vara svåra att mäta och orsakssamband svåra att påvisa. ESV inser detta och säger därför att det ibland handlar om att ”...analyserna av orsakssambanden blir kvalificerade gissningar i bästa fall”.⁵

Min fundering är följande. Om modellen utgår från varuproduktion och bygger på osäkra antaganden om tämligen linjära orsakssamband, varför ska den då användas i komplex tjänsteverksamhet? Offentlig verksamhet handlar inte om varuproduktion enligt en industrilogik och det finns sällan tydliga och enkla orsakssamband. Kan en modell som använts av offentlig sektor i över 50 år och som bygger på industritänk från början av förra seklet fortfarande vara värdefull, eller kan modellens popularitet och utbredning vara ett hinder för transformationen av offentlig sektor?

Jag menar att offentlig sektor bör styras och förstås utifrån vad som karaktäriserar den, nämligen att det handlar om tjänster och oftast komplexa verksamheter med många beroenden. För att förstå, styra, planera och följa upp en sådan verksamhet behövs en annan mental modell än fabriken. Det behövs en modell som innefattar kundens värdeskapande och som tydligt utgår från att världen är komplex.

I denna artikel presenterar jag ett utkast till förslag till en sådan modell. Ambitionen är inte att visa någon färdig lösning utan att i stället bjuda in till en diskussion om hur synen på styrning av offentlig sektor kan moderniseras.

Problem med nuvarande modell

Syftet med programbudgeteringen är att en kombination av olika program (som kan vara ett projekt, en verksamhetsgren, en myndighets verksamhet eller något annat) ska bidra till den önskade samhällsnyttan. Varje program får sin nytta att leverera och sina resurser för att göra detta. Modellen är tilltalande eftersom den gör det möjligt att på ett enkelt och begripligt sätt strukturera både planering och uppföljning.

³ ”Vägledning verksamhetslogik”, Ekonomistyrningsverket, ESV 2016:31.

⁴ ”Programteori och verksamhetslogik – Ett metodstöd för Regeringskansliet”, Ekonomistyrningsverket, ESV 2012:43.

⁵ ”Vägledning verksamhetslogik”, Ekonomistyrningsverket, ESV 2016:31, s 7.

Modellen uppfattas som enkel troligen därför att den är linjär och visar på tydliga samband mellan orsak och verkan. Den bygger också på att en större helhet kan delas upp i delar (program) och att optimering av delarna leder till en optimering av helheten. Detta sätt att tänka kallas för reduktionism.

Alla dessa antaganden (linjära samband, tydlig koppling mellan orsak och verkan samt reduktionism) är kännetecknen för hur komplicerade system, som till exempel maskiner, fungerar. Det komplicerade kan förstås och styras på det sätt som modellen anvisar. En fabrik behöver mer råvaror för att producera mer och en ångmaskin behöver mera kol för att ge mer ånga.

Men den verklighet som offentlig sektor har att hantera är inte komplicerad, den är komplex. Det komplexa kännetecknas av att det saknas linjära samband, att kopplingen mellan orsak och verkan är oklar och föränderlig samt att en optimering av delarna inte leder till en optimering av helheten. I en komplex verksamhet finns inte linjära och självklara samband mellan insatta resurser och resultat. Resultatet beror på en mängd olika faktorer, varav organisationen själv endast råder över ett fåtal, och det är fullt möjligt att mer resurser leder till ett sämre resultat (det omvända är förstås också möjligt).

Eftersom modellen bygger på ett varulogiskt synsätt påstår och visar den att det är organisationen som skapar värdet. Detta till skillnad mot det tjänstelogiska synsättet som menar att det är kunden som skapar värdet med hjälp av de förutsättningar organisationen tillhandahåller.

Enligt varulogiken har en bil ett värde som vara. Varan, och värdet, skapas av organisationen. Enligt tjänstelogiken har bilen endast ett värde när det nyttjas av kunden, eller på annat sätt ger kunden en upplevelse. Det är vad kunden kan göra eller uppleva med varan som är värdet och eftersom det är kunden som gör och upplever, är det kunden som skapar värdet. Men det organisationen gör är förstås helt avgörande, utan bil kan kanske kunden inte skapa sitt önskade värde.

Inget av dessa båda synsätt på värdeskapande, varulogik respektive tjänstelogik, utgör någon objektiv beskrivning av verkligheten. Inget synsätt är mera sant eller rätt. Men vilket synsätt man väljer får stor betydelse för hur man ser på sin verksamhet och därför även på hur man kan och bör styra den.

Det är även tydligt att modellen utgår från varor, och inte tjänster, utifrån att det görs en uppdelning mellan aktiviteter och prestationer. Denna uppdelning är väsentlig när det gäller varor. Processen att tillverka en bil behöver skiljas från att ha en färdig bil. När det gäller tjänster är denna uppdelning inte lika relevant. Skillnaden mellan att utföra en behandling och att ha gjort en behandling eller skillnaden mellan att göra en revision och en färdig revision är mest semantisk. För tjänster räcker det att tala om aktiviteter.

Det förtjänar att framhållas att både ESV och programbudgeteringsutredningen från 1967 pekat på brister med modellen men de menar dock att dessa hanteras genom att modellen kompletteras med resonemang och bedömningar och anpassas vid behov.

Kanske är det så. En av de första användningarna av programbudgeteringstänkande inom offentlig sektor ägde rum i USA under andra världskriget. Man behövde hitta ett sätt att prioritera vad som skulle produceras. Landet behövde mer av allt, till exempel flyg, fartyg och kylskåp, men hade begränsat med resurser. Begränsningarna var inte ekonomiska i första hand utan det var brist på råvaror som till exempel aluminium, stål och koppar. Man valde då en metod där man utgick från övergripande mål som bröts ner till mer närliggande mål och prestationer och på så sätt lyckades man prioritera mellan olika alternativ. Detta kallades inte för programbudgetering utan för "Controlled Materials Plan" men byggde på samma principer som senare skulle komma att användas inom programbudgeteringen. Tydligen fungerade det väl.⁶

Det finns förstås många senare exempel på där modellen fungerat och varit till nytta. Men detta torde främst, precis som i USA-fallet, handla om situationer där det finns rimligt tydliga och säkra samband mellan önskade mål och prestationer. Frågan är hur vanligt detta är i offentlig sektor?

Möjligen kan det fungera ändå om medvetenheten om alla "om" och "men" är stor och att nyanser och sammanhang beaktas i tillräcklig omfattning. Men enligt min erfarenhet förekommer detta allt för sällan och i allt för lite omfattning. Många använder modellen utifrån hur den ser ut, det vill säga att en organisation kan styra fram en effekt genom att planera resurser och aktiviteter på rätt sätt. Om man gör A, kommer det att leda till B. Detta gör det också möjligt att styra på A istället för på B.

Styretredningen insåg också bristerna, men valde fel väg

Styretredningen från 2007 (SOU 2007:75) funderade också på dessa frågor när de skulle utreda hur resultatstyrningen kunde utvecklas. Styretredningen konstaterade att offentlig verksamhet är komplex, svår att överblicka och att det finns oklara kausala samband. Detta leder i sin tur till att det är svårt att mäta yttre effekter och att övergripande mål är svåra att bryta ner på tydliga och logiska sätt.

Styretredningen fann detta problematiskt eftersom det gör det svårt med ansvarsutkrävande. För om en myndighets resultat inte endast beror på myndigheten och dess chef utan även på en massa andra faktorer som man inte råår över, vem ska man då hålla som ansvarig? Styretredningen drog därför slutsatsen att det finns ett val att göra mellan att ha fokus på ansvarsutkrävande och att ha fokus på de önskvärda yttre effekterna.

⁶ "Origin and History of Program Budgeting", David Novick, October 1966.

Styretredningen valde ansvarsutkrävande som det viktigaste.⁷ De menade därför att regeringen bör styra myndigheter med prestationer och närliggande effekter och att det alltså är fråga om mål som uppdragsgivaren ställer upp för timmerköraren att "vid ett visst datum skall en viss timmermängd ligga vid älvstranden." Man menade att de yttre effekterna är regeringens ansvar.⁸

Styretredningen ställde sig bakom tankarna om programbudgetering eftersom en sådan modell gör det möjligt för regeringen att styra med resurser och genom konkreta prestationsmål.

Några exempel

I Försäkringskassan uppmärksammade regleringsbrev för 2016 framgick det att Försäkringskassan skulle verka för att sjukpenningtalet inte överstiger 9,0 dagar 2020 och att antal nybeviljade sjukersättningar inte skulle överstiga 18 000 i genomsnitt för åren 2016–2020. Här har Försäkringskassan fått tydliga prestationsmål gällande antal beviljade sjukersättningar och hur mycket man ska bevilja. För år 2019 har Försäkringskassan fått ett nytt regleringsbrev där man mera försiktigt säger att sjukpenningtalet ska minska, bland annat genom samverkan med andra aktörer.

I samma regleringsbrev framgår att målet för sjukförsäkringen är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbetet.

Som lekman slås man lätt av att det verkar finnas en konflikt här. Det är tydligt att Försäkringskassan ska bidra till att minska sjukpenningtalet. Men samtidigt är syftet att se till att individen återfår arbetsförmågan. Det borde väl kunna finnas fall där arbetsförmågan bäst återfås genom att individen får tid att vila och återhämta sig.⁹ Tolkar man målet om minskat sjukpenningantal välvilligt som att det handlar om att göra människor friskare är det förstås bra och allt kan hänga ihop. Men frågan är ju då hur mycket Försäkringskassan kan göra egentligen för att bidra till att människor blir friskare?

⁷ Till exempel säger man (s 220) följande: "Myndighetschefens ansvar bör inte knytas till diskussionen om vilka resultat som uppnås i förhållande till mer överordnade mål som myndigheten inte kan råda över. Ansvaret måste kopplas till det som myndighetens chef har ett mer omedelbart ansvar för och rådighet över." "Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning", Betänkande av Styretredningen, SOU 2007:75.

⁸ "Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning", Betänkande av Styretredningen, SOU 2007:75, s 184.

⁹ Inspektionen för socialförsäkringen gjorde under 2018 en utvärdering av regeringens mål om att minska sjukpenningtalet till 9,0, Rapport 2018:6, "Förändrad styrning av och i Försäkringskassan". De fann att Försäkringskassan ändrade sitt beteende mot att mer se sjukförsäkringen som en omställningsförsäkring med stort fokus på dagar och tidsgränser och mindre mot "...att stödja och hjälpa den försäkrade tillbaka i arbete."

Det är många faktorer i individens miljö och arv samt omvärldsfaktorer i övrigt som påverkar hur personen mår. Vid sjukdom är det många olika aktörer inblandade, inte minst sjukvården.

Detta är kännetecknande för offentlig verksamhet. Många olika aktörer och faktorer som interagerar på ett komplext sätt och som leder till önskade eller oönskade effekter. Hur en viss myndighet har bidragit eller inte bidragit är ofta omöjligt att mäta.

Skatteverket kan tas som ett annat exempel. Skatteverket har förmånen att ha ett regleringsbrev utan detaljstyrning men med tydliga syften och övergripande mål. Ett mål är att minska skattefelet. Skattefelet är skillnaden mellan teoretiskt rätt skatt och faktiskt fastställd skatt.

Skattefelet påverkas av en mängd olika faktorer som till exempel lagstiftning, konjunktur, normer i samhället, agerandet från olika aktörer som redovisningskonsulter och revisorer samt mycket annat. Men Skatteverket kan förstås påverka, till exempel genom att hjälpa andra aktörer som lagstiftaren och andra som påverkar skattebetalarna att göra vad de kan.

Utifrån styrutredningens resonemang bör man styra med prestationer. Det skulle i så fall vara frestande att styra Skatteverket genom att tala om hur många kontroller man ska göra. Det skulle då bygga på ett antagande om att fler kontroller minskar skattefelet. Sådana antaganden¹⁰ har funnits genom åren och är fortfarande vanliga bland skattemyndigheter världen över.

Men antaganden blir inte sanna därför att de känns intuitivt rätt eller har gjorts under lång tid. Hur Skatteverkets kontroll påverkar skattefelet är en fråga jag har studerat i många år. Min slutsats är att sambandet mellan kontroll och mängden fusk är komplext. Det betyder att fler kontroller *kan* minska skattefelet, men också att fler kontroller *kan* öka skattefelet. Det beror på en mängd olika faktorer, varav Skatteverket endast kan påverka några.

Jag hävdar dessutom att den som har bäst kunskap om hur man bäst minskar skattefelet är Skatteverket. Regeringen har inte bäst kunskap och bör därför inte styra eller agera som om man hade det (nu gör man det inte heller i Skatteverkets fall).

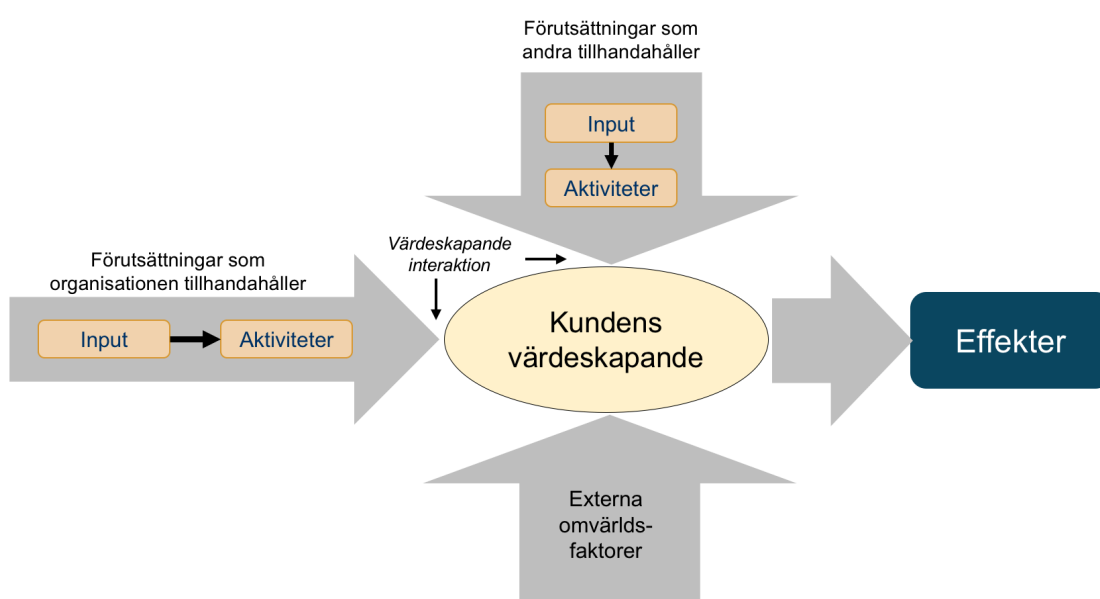
Det varulogiska tänkandet, med fokus på prestationer och linjära samband mellan orsak och verkan, kan bli ett hinder för att utveckla och styra offentlig sektor på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Programbudgeteringsmodellen är ett exempel på att det varulogiska tänkandet sitter djupt förankrat och att det påverkar hur offentlig sektor styrs och följs upp.

¹⁰ Just detta antagande kallas av forskare för "The blind assumption theory".

På väg mot en ny modell

En ny modell behöver göra det tydligt att det inte endast är organisationens egna aktiviteter som direkt leder till önskade effekter i samhället. Aktiviteterna kan påverka kunden, men kunden påverkas också av vad andra gör och av omvärlden i stort, och det är vad kunden sedan gör och upplever som eventuellt leder till de önskade effekterna. Det blir alltså missvisande om modellen anger ett direkt samband mellan aktivitet och önskad samhällseffekt. Dessutom, med ett tjänstelogiskt synsätt, blir det synnerligen anmärkningsvärt om kunden inte syns i modellen.

Ett utkast till förslag på en ny modell skulle kunna innehålla ungefär följande delar.



Det som finns kvar från ursprungsmodellen är att en organisation onekligen har resurser i någon form och att man gör något. Men även andra aktörer har resurser och gör något som påverkar kunden. Externa omvärldsfaktorer är sådant som ingen enskild aktör kan råda över och kan handla om normer, ekonomiska läget, klimatet eller något annat. Det som också finns med från ursprungsmodellen är effekterna (som kan delas upp i kortsiktiga och mer långsiktiga effekter).

Om till exempel en person blir sjuk kan Försäkringskassan bidra till att personen får relevant rehabilitering men andra aktörer som sjukvården, kommun och arbetsgivare bidrar kanske också. Individens påverkas också kanske av stress, dåliga matvanor eller dålig luft.

För att modellen ska fungera för både individuella och kollektiva nyttor behöver man se och förstå begreppet "kund"¹¹ i ett brett perspektiv. Kunden kan vara en enskild aktör, men också samhället i stort eller uppdragsgivaren. Alla som på något sätt interagerar med organisationens resursstruktur är i någon mening en kund som medskapar värde. Det är kunden som definierar värdet men gör det utifrån de förutsättningar (resursstrukturer) som olika organisationer tillhandahåller. Det handlar alltså inte om att kunden alltid får det hen vill, utan kundens värdeskapande blir beroende av resursstrukturerna som i sin tur styrs av organisationernas uppdrag.

Om till exempel Kriminalvården ska lyckas med sin utmärkta vision "Bättre ut" krävs att de tillhandahåller relevanta resursstrukturer som klienten interagerar med. Klienten medskapar värdet även om hen egentligen inte skulle vilja vara en klient hos Kriminalvården. Fungerar det väl skapas värde för klienten, för Kriminalvården och för samhället i stort.

Hur bör offentlig sektor styras?

Varulogiken och programbudgeteringsmodellen uppmuntrar en styrning utifrån prestationer och leder lätt till tanken att mer resurser automatiskt leder till fler prestationer som leder till bättre effekter. Så behöver inte vara fallet.

Istället behöver offentlig sektor, uppdragsgivare och utförare, se att de önskade samhällseffekterna skapas gemensamt av aktörerna inom offentlig sektor och samhället i övrigt. Värdet ligger i interaktionerna och därmed krävs samarbete och anpassningar till varandra. Detta kan inte styras fram av någon enskild part som förväntas se och förstå alla samband.

Jag menar att offentlig sektor i mycket högre grad bör styras med syften och övergripande mål samt värderingar. Givet att man vill väl, och det vill man, och att man har relativt hög kunskap, det har man, kan man tillsammans med andra uppnå dessa syften och mål. Sedan bör man förstås fortfarande mäta och följa upp både aktiviteter/prestationer och pengar, men inte styra på dessa.

Om man väljer att styra med prestationer, därför att det är något organisationen har kontroll över, får man sannolikt önskade prestationer. Däremot uteblir ofta önskade effekter därför att sambanden mellan prestation och effekt inte är så enkla som man tror och därför att effekterna i hög grad påverkas av andras prestationer. Om Försäkringskassan får en allt för stark styrning mot att minska

¹¹ Begreppet "kund" är omdiskuterat inom offentlig sektor. Många menar att kunder inte kan finnas eftersom en kund ska kunna välja leverantör av olika tjänster. Detta är ett varulogiskt perspektiv på begreppet kund. Inom tjänstelogiken kan kunden helt enkelt ses som den som resursstrukturen vänder sig till, och kunden är alltid en medskapare. Även om en kund inom offentlig sektor inte kan välja en annan aktör är det inget som hindrar att offentlig sektor agerar som om kunden kunde välja.

sjukpenningtalet kan det motverka det man egentligen vill uppnå, att människor blir friska. Däremot blir det enkelt med ansvarsutkrävande.

Om styrningen istället utgår från att det finns komplexa samband mellan orsak och verkan och att organisationen endast har en begränsad direkt påverkan samt kanske en något större men diffusare indirekt påverkan blir läget helt annorlunda. Aktiviteterna behöver hela tiden anpassas efter sammanhanget och efter vad andra gör. Detta leder sannolikt till bättre effekter men också till att det blir svårare att veta vem som ska få beröm för det. Ansvarsutkrävande blir svårare, men är inte omöjligt. Det behöver bygga mer på bedömningar och helhetssyn.

”Management by Excel” är inte ett ideal att sträva mot, det är tvärtom ett hinder för att se och acceptera världen som den är, komplex och fylld med osäkerhet.

Detta innebär att styrning handlar om att vara tydlig med riktning och övergripande mål, att hålla blicken riktad framåt samtidigt som man är uppmärksam på vad som händer här och nu. Styrning handlar inte om att se till att man följer en given plan utan om att ständigt försöka se och förstå mer och utifrån detta göra nödvändiga anpassningar.

Programbudgeteringsmodellen kan därmed kanske ändå användas ibland, framför allt för utvärderingar och lärande genom att testa olika hypoteser, och ge en viss nytta. Men om programbudgeteringsmodellen uppmuntrar ett linjärt tänkande som inte stämmer med verkligheten kan den utgöra hinder för en utveckling av offentlig sektor allmänt och av styrningen i synnerhet. En modell kan göra viss nytta samtidigt som den också gör skada. Frågorna blir då om nyttan är större än skadan samt om det oavsett detta går att förbättra modellen?

Detta handlar om att föra logiskt hållbara resonemang både utifrån ett tjänstelogiskt perspektiv (som är ett subjektivt val) och utifrån att offentlig sektors verksamhet är komplex (som jag menar är ett objektiva faktapåstående). Men jag inser att mina resonemang kan vara bristfälliga eller helt felaktiga och ser därför gärna fram emot en diskussion om dessa frågor.

Lennart Wittberg
Strateg