

Vår syn på styrning

Styrning utifrån systemsyn



Effektiv Styrning

Vårt syfte

Vårt syfte är att hjälpa offentlig sektor att utvecklas så att medborgarna kan få bättre tjänster till lägre kostnad. För att uppnå detta behöver vi se och förstå offentlig sektor som komplexa system.



Detta dokument är ett White Paper från Effektiv styrning AB. Syftet är att ge vår syn på styrning utifrån en systemsyn. På detta sätt vill vi både sprida kunskap och uppmuntra till en diskussion om vad styrning är och om hur offentlig sektor kan bli ännu bättre. Vi tar gärna emot synpunkter på innehållet.

Oktober 2024

Sammanfattning

Vad är styrning? Trots att alla organisationer ägnar sig åt det är det förvånansvärt få som funderar över vad det egentligen är och vad syftet är. Genom att betrakta styrning utifrån systemsyn framträder olika perspektiv och syften. Styrningen behöver bland annat bidra till både effektivitet och legitimitet.

En effektiv verksamhet kan möjliggöras genom formella strukturer, eller helt informellt. Oavsett hur det utförs behövs funktioner som till exempel arbetsfördelning, samordning och informationsdelning. Legitimitet uppnås i huvudsak genom formella strukturer och allmänt accepterade modeller och metoder. Genom att framstå som att man gör på "rätt sätt", försöker man övertyga sin omgivning om att man gör rätt saker.

Även styrningens historik har betydelse. New Public Management växte fram under inflytande av nyliberala idéer och som ett sätt att hantera problem med bristande effektivitet och krånglig byråkrati. New Public Management lever kvar trots att förutsättningarna har ändrats, delvis på grund av dess tilltro till standardiserade styrmetoder som bidrar till organisationers legitimitet (men inte till effektivitet). Tillitsbaserad styrning med utgångspunkt i behov och förutsättningar kan bidra till ökad effektivitet, men inte lika mycket till organisationers legitimitet.

Även systemteorins och systemtänkandets historia har påverkat dagens syn på styrning. Systemteori handlade ursprungligen om styrning av tekniska och biologiska system där styrningen kan separeras från det system som ska styras.

Men organisationer är varken tekniska eller biologiska system. Organisationer är sociala (komplexa) system. Då går det inte att separera styrningen från systemet. Sociala system består av människor i samverkan som påverkar varandra hela tiden och utgör mönster av relationer och interaktioner. Styrning handlar om att påverka dessa mönster. Att ha en gemensam bild av syftet och den verklighet man verkar i är avgörande. Både gemensamma föreställningar och känslor spelar en stor roll.

Systemsyn handlar om att se system, mönster och tankemodeller. När vi ser och förstår mer, kan vi också ändra hur vi tänker och gör. Om vi vill.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Inledning.....	5
Vad är styrning?	6
Något alla känner till men som ingen kan definiera	6
Oklar styrning med flera syften.....	7
Styrning är lite allt möjligt.....	9
Styrning för effektivitet och legitimitet samtidigt.....	11
Styrning och systemsyn – historik och samband.....	12
Om att förstå fenomenet New Public Management.....	12
Blev det som det var tänkt med NPM?	13
Systemteorins grunder har påverkat styrningen	15
Komplicerat eller komplext – tekniskt eller socialt	16
Styrning utifrån systemsyn	18
Flera möjliga perspektiv på styrning	18
Vi behöver se och förstå styrning i sin kontext	19
Sociala system och styrning.....	21
Om Effektiv styrning.....	24

Inledning

Vad är egentligen styrning? Det är ett begrepp med mångtydig innebörd, och därmed också med en otydlig innebörd. Den traditionella och historiska bilden är att det handlar om att kontrollera och bestämma, alltså om makt. Men hur stämmer det med dagens idéer om målstyrning och tillitsbaserad styrning?

Traditionellt har också styrning handlat mest om strukturer, processer och rutiner. Det har handlat om det formella, det tekniska och det som kallas "hårda" frågor. Men styrning i och av organisationer handlar om människor. Människorna har betraktats som "mjuka" frågor och som därför ska hanteras av HR-avdelningarna i stället för av ekonomiavdelningarna som ofta har ansvar för styrningen. Detta i sig indikerar att de "hårda" frågorna är det överordnade i styrningen, människor och det som brukar kallas kultur kommer därefter.

Styrning är något alla organisationer ägnar sig åt och något många pratar om. Men sällan handlar styrningsdiskussionerna om vad styrning egentligen är för något och vad syftet egentligen är. Styrning är något diffust som samtidigt tas för givet och självklart.

Vi inom Effektiv styrning har tidigare försökt att beskriva vad styrning innebär utifrån en systemsyn, alltså hur styrning kan gå till med tillämpning av systemsyn. Men ambitionen med detta dokument är att vara mera beskrivande än föreskrivande. Syftet är att se och förstå mer av styrning genom att zooma ut i tid och rum och därigenom beskriva styrning som begrepp och fenomen utifrån olika perspektiv.

Genom att se och förstå mer blir det lättare att förstå vad som kan behöva göras. Dessutom blir det lättare att föra en diskussion om styrningens syfte och utformning. Nya tider och nya utmaningar kräver nya sätt att tänka och göra.

Vad är styrning?

Något alla känner till men som ingen kan definiera

Det finns många svar på frågan vad styrning är för något. Wikipedia beskriver det som "alla åtgärder som vidtas för att påverka en process och/eller ett resultat."¹

Ekonomistyrningsverket skriver i en rapport från 2007 att de inte har någon generell definition av begreppet styrning men att de definierar verksamhetsstyrning som "samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att uppnå ett visst resultat".²

Dessa båda beskrivningar har det gemensamt att allt som görs för att uppnå eller påverka ett resultat är styrning. Det kan på rimliga grunder antas att detta avser det mesta i en verksamhet; för vad görs som inte syftar till att uppnå ett resultat. Vad skiljer då styrning från annat som görs? Ekonomistyrningsverket har tillägget att skillnaden ligger i att styrning är det som ledningen ägnar sig åt. Då handlar inte styrning så mycket om vad som görs, utan mer om vem som gör det.

Styrtredningen från 2007 var tydligare när de beskrev vad styrning handlar om: "Styrning går ut på att den styrdas agerande skall stämma med den styrandes direktiv, önskemål och förväntningar."³ Även styrtredningen pekar på att styrning handlar om vem som gör något och att det finns en avgörande skillnad mellan de styrande och de styrda.

En sådan beskrivning är det lätt att hitta invändningar mot. En uppdelning mellan styrande och styrda indikerar att de styrande tänker och bestämmer, medan de styrda ska lyda och utföra. En bra styrning, med det här synsättet, leder till en hög grad av lydnad. Detta pekar på en människosyn som utgår från att de som utför arbetet, de styrda, är ovilliga arbetare som bör agera som maskiner. En människosyn som få organisationer idag skulle uttala.

¹ <https://sv.wikipedia.org/wiki/Styrning>

² "Resultat och styrning i statsförvaltningen", ESV 2007:23

³ "Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning", SOU 2007:75

Samtidigt vet vi att styrningen i praktiken ofta handlar om att skriva mängder av olika styrdokument. De flesta organisationer inom offentlig sektor har strategiska styrdokument, verksamhetsplaner, handlingsplaner, rutiner, processbeskrivningar och mycket annat. Att skriva dessa dokument anses vara styrning. Utöver detta finns en omfattande uppföljning med framtagande av olika typer av rapporter. Även detta ses som styrning.

Mycket tid läggs på strategidokument, handlingsplaner och årsredovisningar även om väldigt få läser dessa dokument och även om påverkan på verksamheten är marginell. Medarbetare kan tycka att det är bra att chefer och organisationsprofessionella ägnar sig åt dessa dokument, så att de själva slipper bli inblandade. Detta kan vara en nidbild, men det finns en pågående diskussion om en växande administration och att allt fler ägnar sig åt "strategiska" frågor och att allt färre arbetar med kärnverksamheten.

Så vad är styrning givet dessa resonemang? Är styrning och styrdokument framför allt en fråga för andra än personerna i kärnverksamheten? Vad är då syftet med styrning?

Oklar styrning med flera syften

Det kan vara så att begreppet styrning inte går att definiera tydligt därför att det i sig är något otydligt på grund av att styrningen samtidigt ska möta flera olika behov och syften.

Om vi tänker oss ett scenario där A säger till B att utföra X, så kan denna ordergivning eller instruktionsgivande ses som styrning. Utförandet av X är dock inte styrning (även om åtgärden syftar till att uppnå ett visst resultat). Vi kan anta att A är en chef och enligt beskrivningarna ovan är allt A gör styrning just därför att hen är en chef.

Men om vi i stället antar att B utför X utan att bli tillsagd, vi antar att B kommit fram till på egen hand att X är en bra sak att göra. Då finns ingen styrning, men samma sak blir utförd. Möjligen kan det kallas för självstyrning, eller kanske frihet under ansvar som en positiv benämning. En mer negativ beskrivning skulle vara "fritt valt arbete".



Om vi utgår från att B faktiskt förstår helt på egen hand att X bör utföras, behövs A eller styrning då? Eftersom det är vanligt förekommande att A finns och att styrning finns, bör utgångspunkten vara att det oftast fyller en funktion. Frågan är vilken eller vilka funktioner förekomsten av styrning fyller, även när medarbetare egentligen inte behöver instruktioner?

Ett skäl till att man gärna delar på instruktion och utförande är att det blir lättare att dela på "rätt sak att göra" och "blev det utfört som det var tänkt". Arbetsuppgifter behöver planeras utifrån bland annat kompetens, omfattning och kostnad. Då finns en beskrivning över "detta räknar vi med att göra" som sedan kan jämföras med "detta blev gjort". Rätt använd kan sådan uppföljning leda till lärande och utveckling.

I det byråkratiska tänkandet som styrningen är en del av ingår också ett stort fokus på ansvarsutkrävande. Även då kan det vara en bra idé att skilja mellan vad som var tänkt att göras/uppnås och vad som faktiskt gjordes. Om allt bestäms i stunden av en person blir det svårare att veta om det var rätt åtgärd och om den blev rätt utförd (även om det kan vara effektivt att en person både beslutar och utför).

Därutöver kan det också finnas en stor poäng med att A och B med sina olika roller har olika kompetenser och olika perspektiv. B vet vad som är rätt sak att göra, men A kan bedöma om det passar in i ett större sammanhang, vad det kostar och A vet kanske också att C arbetar med samma fråga. I A:s roll ligger det att ha en överblick och därmed att tillföra perspektiv och kompetens som B inte har. Styrningen handlar inte endast om att X ska utföras här och nu, det handlar även om åtgärderna Y och Z som utförs på andra ställen eller vid andra tidpunkter. Överblick och samordning är viktigt för en effektiv verksamhet.

Men om vi antar att B redan har överblick och själv förstår att hen bör samarbeta med C, behövs fortfarande A och styrning? Person A kanske inte behövs, men det som behövs är *funktionen* överblick och samordning, oavsett om det sker genom olika tekniska hjälpmedel eller med hjälp av människor med eller utan att ha det som särskilt tilldelad roll.

Även om en sådan funktion, som överblick och samordning, inte kallas för styrning utgör det en del av syftet med styrning som handlar om att möjliggöra en effektiv verksamhet.

Att möjliggöra en effektiv verksamhet är ett perspektiv på styrning, men inte det enda. Det finns ett annat syfte med styrningen vars betydelse ofta underskattas. Syftet är också att styrningen ska bidra till verksamhetens eller organisationens legitimitet.⁴

Detta betyder i praktiken att det inte räcker med att B gör rätt saker, det måste också gå att visa och bevisa för externa intressenter att organisationen vet vad den gör och har koll på läget. Uppdragsgivare, finansiärer, revisorer, tillsynsmyndigheter, allmänhet och andra har helt legitima krav på att organisationen kan visa att den är kompetent, seriös och trovärdig. Externa intressenter som inte kan eller förstår alla komplexa frågor och målkonflikter som verksamheten möter, vill ändå känna sig trygga med att verksamheten fungerar väl. Det är ett rimligt krav på verksamheten.

Styrmodeller, verksamhetsplaner, strategidokument, uppföljningsrapporter och liknande fyller här en viktig funktion. De skapar en trygghet hos ledningen (och också hos de organisationsprofessionella) om att "vi har koll på läget och kan visa det utåt". Externa intressenter kan läsa och granska dokumenten, och också jämföra med hur det ser ut i andra verksamheter. De externa intressenterna får då vad de behöver för att de i sin tur ska kunna sköta sina verksamheter (vare sig det handlar om granskning eller besluta om uppdrag/budgetmedel). De externa intressenterna har andra behov än vad personerna i kärnverksamheten har.

Detta betyder i praktiken att det inte spelar någon roll om de snygga dokumenten gör någon nytta för kärnverksamheten eller ej, de behövs ändå.

Styrning är lite allt möjligt

Styrning behöver förstås utifrån att det är flera olika syften och behov som ska mötas samtidigt. Dessutom behöver styrningen anpassas utifrån den aktuella verksamhetens kontext och förutsättningar. Det kan vara skillnad mellan små och stora verksamheter, det kan vara skillnad mellan mer samhällskritiska funktioner och andra mindre känsliga funktioner och det är förstås skillnad mellan privata och offentliga aktörer.

Om man ser till vad man behöver göra i styrningen handlar det både om effektivitet och om legitimitet.

Samordning och överblick nämndes ovan som exempel på en funktion som behöver finnas, oavsett hur det går till och oavsett vem eller vad som gör det. Förutom detta

⁴ Susanna Alexius, "Att leda komplexa uppdrag", Idealistas förlag, 2021.

behövs även en arbetsfördelning i lagom omfattning. Om man delar upp och specialiserar för mycket finns risk för suboptimeringar, att saker faller mellan stolarna och det krävs stora ansträngningar för att samordna delarna. Om man delar upp för lite leder det till stort behov av generalister vilket i sin tur leder till att man riskerar att tappa i djup och specialistkompetens samt att det blir trögt när alla ska vara inblandade i allt.

Någon form av arbetsfördelning behövs, oavsett om denna görs av en chef eller av arbetsgruppen själv. Det spelar heller ingen roll om det kallas för styrning när en chef gör det och för icke-styrning om gruppen gör det själv, det behöver göras likväl. Funktionen arbetsfördelning behövs.

Exempel på andra funktioner och arbetsuppgifter som kan räknas som styrning är att följa upp hur det går för internt lärande och utveckling. Det handlar även om att se till att rätt information når rätt person/plats vid rätt tillfälle.

Det organisationen gör för att få verksamheten att fungera effektivt kan vara samma saker som behövs för att stärka, visa och bevisa organisationens legitimitet, men ofta kräver det legitimitetsskapande fler och delvis andra åtgärder.

Eftersom externa intressenter ofta följer flera olika verksamheter kan de inte ha specifik kunskap om en given verksamhet. De förlitar sig därför gärna på generella beskrivningar, metoder och modeller. De känner sig trygga när det finns ett språkbruk och en metodik de känner igen.

Detta är ett starkt bidragande skäl till att många organisationer använder likartade metoder och modeller och att de följer de senaste modetrenderna vad gäller nya metoder och modeller. Att hänga på de senaste trenderna visar att man är modern och utvecklingsinriktad. Ett exempel är att i utvecklingsverksamheten hävda att man arbetar agilt genom att använda etablerade ramverk.

När organisationer ska ta fram mål är det vanligt att de använder de så kallade SMART-kriterierna.⁵ Det finns inget stöd för att påstå att sådana mål är bättre än andra mål (i den meningen att de leder till en mer effektiv verksamhet). Men när målen formuleras utifrån en internationellt populär standard känner sig både ledning och externa

⁵ Målen ska vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Dessa togs fram av George Doran 1981 som ett stöd för ledningen. Han såg det bara som ett stöd, inte som ett magiskt recept som alltid måste följas.

intressenter trygga med att det utförts på ”rätt sätt”. Eftersom man inte kan bedöma vad som är rätt i sak, väljer man att utgå från det som uppfattas som rätt sätt.⁶

De legitimitetsskapande åtgärderna dras mot allmänt accepterade generella modeller och metoder (=sådana som många använder) just därför att de indikerar att man gör på rätt sätt, eller i varje fall på samma sätt som många andra. När organisationer visar att de på det här viset gör på ”rätt sätt” så används det som en indikation på att de gör rätt saker.

Styrning för effektivitet och legitimitet samtidigt

En organisation behöver vara både effektiv och legitim. Dessa båda syften med styrning kan sammanfalla eller också kan de motverka varandra. De legitimitetsskapande åtgärderna kan kräva en hel del administration och betungande uppföljning som verksamheten inte har nytta av. Då leder strävan mot legitimitet till en mindre effektiv verksamhet. Detta kan dock ibland vara oundvikligt, eftersom det i ett komplext samhälle med många beroenden och intressen är nödvändigt att sträva mot både effektivitet och legitimitet.

Poängen är att det är viktigt att se och förstå dessa perspektiv, så att det går att hitta en rimlig balans.

Sammantaget betyder detta att styrningen ska möta olika behov och syften samtidigt, som ibland krockar med varandra. Styrningen kan också utföras på olika sätt vilket kan leda till att det ibland kallas för styrning och ibland inte. Det avgörande är därför inte att försöka hitta någon allmängiltig definition (det går inte) utan i stället att se och förstå mer av vilka olika funktioner som bidrar till effektivitet och legitimitet.

Styrning behöver förstås utifrån perspektiven effektivitet och legitimitet, men det är inte tillräckligt. Det är även viktigt att beakta historiken och den vidare kontexten även utanför organisationen och den egna verksamheten.

⁶ Susanna Alexius & Janet Vähämäki, ”Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy? Coping with Uncertainty in Development Aid Relations”, Emerald förlag, 2024.

Styrning och systemsyn – historik och samband

Om att förstå fenomenet New Public Management

Dagens styrning inom offentlig sektor brukar kallas för New Public Management, NPM. Det är inte en styrform i sig och inget som är infört genom ett beslut. Det är ett begrepp som tillkommit mer i efterhand för att beskriva den styrning som har vuxit fram, framför allt från 1990-talet och framåt.⁷

New Public Management brukar beskrivas som att det är fokus på *företagisering*, att offentlig sektor mer borde efterlikna privata företag, på *ekonomisering*, att offentlig sektor mer borde styras utifrån ekonomiska incitament och nyckeltal, samt på *marknadisering*, att offentlig sektor behöver konkurrensutsättas.

Bakgrunden till denna utveckling går att spåra till den omfattande diskussion om offentlig sektor som ägde rum under 1970- och 1980-talen. Efter välfärdsstatens starka expansion under 1950- och 1960-talen ansågs offentlig sektor ha blivit alldeles för byråkratiskt och för svårstyrt. Man talade om "den ofantliga sektorn" och om "styrproblemet".

Det fanns alltså två problem som det fanns relativt stor politisk enighet om. Det första var att det blivit besvärligt för medborgarna på grund av ökande byråkrati, dålig service och dåligt bemötande. Det andra handlade om att myndigheterna ansågs svårstyrda, de började ses som hinder för reformer.

Även om socialdemokratiska och borgerliga regeringar hade olika uppfattningar om lösningar så fanns det en relativt stor samsyn i behovet av effektiviseringar och man såg att näringslivet klarat sig bra trots all byråkrati i offentlig förvaltning. Även socialdemokratiska ekonomer påverkades av tidsandan och nyliberala idéer om att privatiseringar och ekonomistyrning kunde vara en del av lösningen.⁸

⁷ Christopher Hood, "A Public Management for all Seasons?", Royal Institute of Public Administration, 1991, <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>

⁸ "Marknadens tid – Mellan folkhems kapitalism och nyliberalism", Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz, David Larsson Heidenblad (red.), Nordic Academic Press, 2023.

Dörren öppnades för privatiseringar, men också för managementidéer från privata näringslivet. Styrning på ekonomiska nyckeltal och på produktivitet började anammas. Taylorismen (Scientific Management) som funnits inom industrin sedan början på 1900-talet kom på så sätt in i offentlig sektor, men även idéer som processorientering och Lean anammades. Med en industri- och fabrikslogik var det också naturligt att tänka varulogik, alltså att värdet ligger i det som produceras.

Även mål- och resultatstyrning infördes. Detta var delvis en lösning på styrproblemet. Mål- och resultatstyrning var tänkt att tydliggöra vad myndigheter skulle uppnå, mål, och lämna utrymme för dem att styra över hur. Men samtidigt följde tydliga krav på att visa resultat vilket medförde detaljerad styrning och uppföljning av bland annat prestationer och produktivitet.

Offentlig sektor förändrades, från att vara byråkratiska samhällsinstitutioner till att bli professionella organisationer drivna av att spara kostnader.

Blev det som det var tänkt med NPM?

Kritiken mot New Public Management har successivt tilltagit, framför allt från 10-talet. En del av kritiken riktar sig mot marknadslogiken och en del mot managementlogiken.

Kritiker menar att medborgaren blivit en konsument av offentliga tjänster som ska välja dessa på en marknad där lönsamhet är avgörande. För organisationer inom offentlig sektor handlar det om att prioritera åtgärder som är billiga eller sådana som ger dem intäkter. Detta missgynnar människor med stora behov och som ofta är resurssvaga.

Samtidigt är det tydligt att servicen och bemötandet har blivit bättre. Organisationer inom offentlig sektor har numera ofta en "kundtjänst" och de mäter både bemötande och servicenivåer. Digitala tjänster har också underlättat för medborgarna. Offentlig sektor har blivit mindre byråkratiskt, i varje fall i relation till medborgarna.

I stället har byråkratin vuxit internt inom organisationerna. Denna drabbar medarbetarna, snarare än medborgarna. Kritiker menar att denna interna byråkrati och administration har vuxit på grund av den managementlogik som ligger i New Public Management. Ekonomiavdelningar, HR-avdelningar och kommunikationsavdelningar och många andra så kallade stödverksamheter har vuxit i omfattning som en följd av att offentlig sektor ska drivas som professionella organisationer, och inte som delar i en offentlig förvaltning. Dessa krav på ökad professionalisering leder till behov av fler

organisationsprofessionella (de som arbetar med organisationen som sådan, och inte med kärnverksamheten).

Professor Göran Sundström har granskat hur offentlig förvaltning utvecklats i relation till kraven i regeringsformen och sammanfattar utvecklingen på följande sätt:

”Särskilt betydelsefull är den stora identitetsmässiga förflyttningen, där myndigheterna alltmer tycks uppfattas och hanteras som företagslika organisationer. Denna utveckling – som har kallats ”ekonomism” – har medfört en påtaglig förskjutning från demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik) mot ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet). Och denna förskjutning har varit möjlig trots att ekonomivärdena helt saknar stöd i regeringsformen.”⁹

Kritiken idag kan möjligen sammanfattas som att offentlig sektor visserligen har blivit mer produktiv, de gör mer, men effektiviteten har inte ökat sett utifrån att man inte lyckas möta medborgarnas behov tillräckligt väl.

Kritiken har även omfattat det Göran Sundström pekar på, att ekonomivärdena har blivit överordnade andra värden. Om styrproblemet tidigare var att professioner och myndigheter var för självständiga pekas nu på det motsatta, att de blivit lydiga redskap under ekonomismen och inte står upp för den offentliga etiken och demokratiska värden.

Tillitsbaserad styrning lanserades som ett svar på kritiken, med tankar om att de olika professionerna skulle få ett större utrymme. Detta har dock gjort små avtryck i praktiken och reformen ses inte längre som ett reellt alternativ till NPM.

De exempel som finns på andra sätt att styra, bland annat från hemtjänsten med Buurtzorg från Nederländerna och den så kallade Skönsmo-modellen i Sverige (som tillämpade principerna enligt tillitsbaserad styrning utan att benämna det så) har visat på lyckade resultat men ändå bara kunnat överleva en kort tid (i Sverige). När medarbetare bestämmer mer själva och arbetar mer flexibelt går det inte att räkna på kostnader i förväg på samma sätt och det upplevs som att man tappar kontrollen över ekonomin. Argumentet ”det blir bättre för kunden och troligen billigare, men vi kan

⁹ Göran Sundström, ”Styrbar, lagbunden och sannfärdig”, Antologi ”En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år”, red. Tommy Möller, Riksbankens Jubileumsfond, Medströms Bokförlag, 2024.

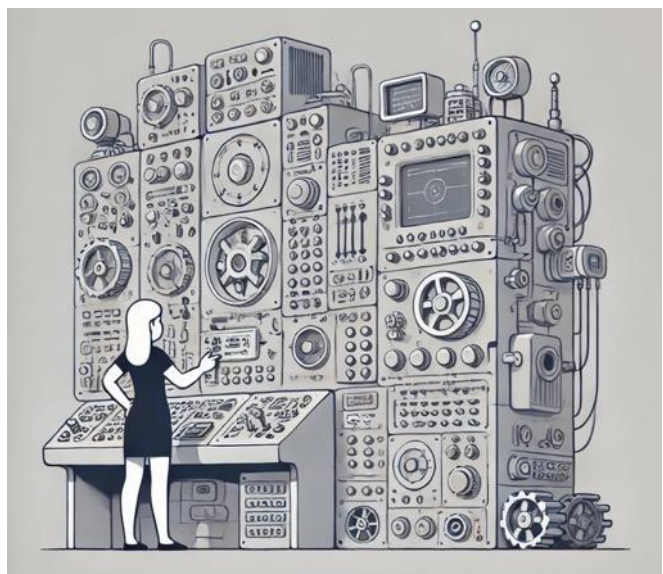
inte garantera det och inte räkna på det” fungerar inte när ekonomivärdena kommer först.

Systemteorins grunder har påverkat styrningen

Dagens systemtänkande har sina rötter i cybernetiken och i det som kallas General Systems Theory från 1940- och 1950-talen. Begreppet cybernetik härstammar från ett grekiskt ord som betyder rorsman och handlar om styrning av system.¹⁰ General Systems Theory handlar om ett försök hitta generella principer och regler som gäller för alla typer av system.¹¹

Det cybernetiken och General Systems Theory har gemensamt är att de utgår från likheter mellan tekniska och biologiska system. En termostat som håller temperaturen konstant i ett rum fungerar principiellt på samma sätt som människors sätt att hålla en konstant kroppstemperatur. Systemet tar emot input i form av temperatur och reglerar sig själv för att därigenom påverka temperaturen, som förändrar inputen.

Detta handlar därför mycket om hur system kan styras och kontrolleras. Begrepp som feedback-loopar och tryckpunkter (hävstångspunkter eller leverage points) härstammar från det här tänkandet. Styrning ses med det här perspektivet som något som kan göras utanför det system som ska styras (alltså som en egen funktion eller system). Någon justerar termostaten och därmed förändrar systemet sin värme.



Detta är i sin tur bakgrunden till att vi idag talar om bland annat systemledning.

Forskare som Peter Checkland har kritiserat idén om att en utomstående rorsman kan styra systemet eftersom det förutsätter ett avgränsat system där det finns tydliga kopplingar mellan orsak och verkan. Något som inte gäller för komplexa organisationer

¹⁰ En förgrundsperson är Norbert Wiener.

¹¹ En förgrundsperson är Ludwig von Bertalanffy.

bestående av människor. Checkland gör därför en uppdelning mellan "hard systems" (tekniska och biologiska system) och "soft systems" (sociala system).

Problem i sociala system är oftast röriga och rörliga (kallas idag för wicked problems) och det finns inga optimala lösningar eftersom det alltid finns målkonflikter. I dessa fall menar Checkland att det handlar mindre om konkreta styrsignaler och mer om att hantera relationer mellan delarna och om ett ständigt lärande.¹²

Det var först på 1980-talet som systemtänkande mer allmänt kom att omfatta komplexitet, framför allt genom Santa Fe Institute i USA. Det är en forskningsinstitution inriktad på att förstå komplexa system, som omfattar alla typer av komplexa system inklusive organisationer, samhällen och andra sociala system. De arbetar också utifrån idén om att det finns generella principer för alla typer av system och de har en naturvetenskaplig ansats med fokus på att skapa matematiska modeller.

Detta är relativt enkelt när det handlar om fågelflockar och fiskstim som styrs av några enkla regler. Men för människor i samverkan blir det något helt annat. Människor styrs inte av enkla regler och har flera önskningar och drivkrafter samtidigt, människor har förmågan att lära och förändrar därför sitt beteende och människor kan välja att anpassa sig efter andra eller inte.

Det är trots allt stor skillnad mellan biologiska system som är bundna till fysiska strukturer och mekanismer, och sociala system som organisationer som är mentala konstruktioner skapade genom gemensamma föreställningar. En organisation har ingen plats i rummet och ingen massa utan är en abstrakt idé. En praktisk och användbar idé, men ändå något som inte finns i fysisk form.

Som den kände fysikern Neil deGrasse Tyson uttrycker det: *"In science, when human behavior enters the equation, things go nonlinear. That's why Physics is easy and Sociology is hard."*

Komplicerat eller komplext – tekniskt eller socialt

Idag handlar diskussionerna mer om att skilja mellan komplicerade och komplexa system (som till exempel i Cynefin-ramverket). Komplicerade system som maskiner kan styras utifrån med styrsignaler, och det går att analysera sig fram till vad som fungerar och inte.

¹² Peter Checkland, "Systems Thinking, System Practice", Wiley, 1999.

Detta gäller dock inte för komplexa system som är dynamiska och där det är vanligt att orsaks- och verkanssamband förändras samtidigt som de ofta är okända. I komplexitet handlar det om att prova sig fram genom ständigt lärande.

När organisationer idag talar om att de vill utgå från en systemsyn handlar det ofta om att se skillnaderna mellan komplicerade och komplexa system, och framför allt om att bli bättre på att se och förstå komplexitet. Detta ska ses mot bakgrund av att samhället och samhällsfrågorna blir, eller upplevs som, mer komplexa.

Principen för styrning är att ett mer komplicerat system behöver mer styrning än ett enklare system. Det motsatta gäller för komplexa system, ju mer komplext det är desto mindre går det att styra och desto mer skada kan missriktad styrning göra.¹³

Men även om det talas mer om komplexitet och systemsyn idag, har inte förståelsen för sociala system utvecklats lika mycket. Det visas tydligt genom att styrningsdiskussioner ofta handlar om styrmodeller, ledningssystem och systemledning som utgör tankemodeller i den cybernetiska traditionen med idéer om att styrningen går att separera från det styrda systemet.

För sociala komplexa system går det inte att separera styrningen från systemet. Människor samverkar, och påverkar varandra, både inom och utanför organisationer och det går inte att bortse från frågor som makt, prestige, status, rädslor och mycket annat som hör till att vara människa.

Sociala system, som består av komplexa biologiska system, är oerhört komplexa. Komplexa system av olika slag uppvisar vissa likheter, men det finns också avgörande skillnader. Någon generell systemteori finns inte (ännu). Detta betyder att vi kan lära oss mer om komplexitet genom att studera fågelflockar och myrstackar, men det ger oss ingen kunskap om sociala system som till exempel organisationer.

¹³ Lennart Wittberg, "Systemsyn i praktiken – Om att se och förstå komplexitet", Whip Media, 2023.

Styrning utifrån systemsyn

Flera möjliga perspektiv på styrning

Det går att förstå mer av styrningens funktion, syfte och utformning genom att betrakta styrningen från olika perspektiv. När vi gör det kan vi också se och förstå vad som behöver utvecklas och förändras.

De tidigare beskrivningarna pekar på att det åtminstone finns följande perspektiv på styrning.

Styrning för att uppnå en effektiv verksamhet. Organisationer och verksamheter handlar om människor som samverkar. För att det ska fungera krävs flera olika funktioner som till exempel arbetsfördelning, samordning och informationsdelning. Allt detta kan i sin tur ske genom formella processer och särskilt utsedda personer eller helt informellt.

Styrning för att uppnå en legitim organisation. I en komplex samhällsstruktur med många olika beroenden och stor grad av osäkerhet blir det viktigt att kunna lita på inblandade aktörer. Trovärdighet och att framstå som kompetent är avgörande. Det räcker inte att vara effektiv, detta behöver också visas och bevisas för andra som inte kan verksamheten. Det finns behov av att visa upp igenkänningsbara och granskningsbara markörer och symboler för en trovärdig verksamhet.

Styrning av fysiska (tekniska och biologiska) system. En maskin är avgränsad i rummet och det är tydligt vilka delar som ingår och inte samt vad den gör. En maskin går att styra med knappar och spakar utifrån. Människor är biologiska system som också är avgränsade i rummet och det är tydligt vad som ingår och inte. Biologiska system styr sig själva genom medvetna och omedvetna processer. När en människa försöker styra en annan människa handlar det inte längre om biologiska system, utan om sociala system som är något helt annat.

Styrning av icke-fysiska (sociala) system. Människor i grupper av någon form utgör sociala system, till exempel organisationer eller samhällen. Sociala system är komplexa system, men de är inte biologiska system eftersom de saknar fysisk form. Eftersom de är abstrakta syns de inte, utan de finns i vår tankevärld. Detta möjliggör att vi enkelt

kan skapa nästan ett oändligt antal sociala system och varje människa ingår samtidigt i flera olika system. Våldigt lite av styrningsdiskussionerna idag utgår från att det handlar om sociala system. Ofta hänförs de mänskliga och sociala frågorna till något vid sidan om som benämns "kultur" eller "värdegrundsarbete".

Styrning av komplicerade (linjära) processer. Även inom offentlig sektor finns det arbetsuppgifter som är relativt enkla eller som kan ses som komplicerade och som därför går att hantera med en industrilogik. Idag gäller det främst sådana arbetsuppgifter som passar att automatisera och som kan hanteras av algoritmer. Det kan handla om ärendehantering där förutsättningarna är relativt förutsägbara.

Styrning av komplexa (icke-linjära) system. Organisationer i sin helhet är alltid komplexa system eftersom de består av människor i samverkan. Även enskilda arbetsuppgifter kan vara komplexa som till exempel undervisning eller utredningar av allvarliga brott. Arbetsuppgifter där det inte är möjligt eller lämpligt med standardiserade arbetsätt därför att förutsättningarna och behoven hela tiden förändras.

Vi behöver se och förstå styrning i sin kontext

För att se och förstå styrningen utifrån systemsyn behöver vi se och förstå vilka olika tankemodeller och perspektiv på system vi använder. Om vi tänker på styrning som något som ligger utanför ett avgränsat och tydligt system ser vi styrning som något som kan utföras från ett kontrollrum. En sådan styrning passar framför allt för det komplicerade.

Om vi använder tankemodellen med en separat styrning i ett kontrollrum på en komplex verksamhet så har vi en tankemodell om styrning (kontrollrummet) och en annan tankemodell om verksamhetens karaktär (ett socialt system). Dessa passar inte ihop, och systemsyn handlar om att se detta.

I New Public Management finns tankemodeller om att offentlig sektor ska styras som privata företag och som fabriker. Detta behöver förstås mot bakgrund av att offentlig sektor sågs som svårstyrd och att politiker ville ha en ökad kontroll. Det var ett behov utifrån läget under 1970- och 1980-talen.

Idag lever New Public Management kvar men behoven och samhället har ändrats mycket. Idag är världen mer sammanlänkad och samhällsfrågorna är mer globala, både

aktörer och frågor hänger ihop mer. I den meningen är samhället mer komplext, vilket kräver andra arbetssätt än vad som kanske ändå fungerade tillräckligt väl tidigare.

Att New Public Management lever kvar, och kanske till och med har stärkt sin ställning, handlar mycket om att med företagisering och ekonomisering följer ett behov av, och en tilltro till, standardiserade metoder och modeller. Generella nyckeltal och styrmodeller är sådant som skapar trygghet och legitimitet. New Public Management bidrar inte nödvändigtvis till en effektivare verksamhet, men bidrar till att möta behoven på legitimitet. Behov som blir allt starkare ju mer komplext och osäkert samhället upplevs.

Ett skäl till att tillitsbaserad styrning inte har lyckats (hittills) rå på New Public Management kan vara att tillitsbaserad styrning, med utgångspunkt i medarbetarnas förutsättningar och medborgarnas unika behov, inte förmått möta behoven av trygghet och legitimitet som styrningen också behöver göra.

Diskussioner om att det är skillnad mellan å ena sidan tekniska och biologiska system och, å andra sidan, sociala system var mer framträdande under 1960- och 1970-talen än vad de är idag. Detta kan möjligen bero på den ideologiska jordmånen och samhällsutvecklingen. New Public Management föddes ur det nyliberala tänkandet med starkt fokus på individualism och marknadsekonomi, vilket gjorde att så kallade "hårda" frågor fick företräde. Diskussioner om människor i samverkan och sociala relationer var förmodligen lätta att avfärda som vänsterflum. Att sociala system kallades för "mjuka" system underlättade inte. De "mjuka" frågorna blev de om kultur och människor. Eftersom dessa frågor är "mjuka", det vill säga kvinnliga, ses de inte som lika viktiga som de "hårda" frågorna.

Synen på styrning och vilka behov den ska möta behöver ses utifrån den relevanta kontexten. Kontexten förändras och en del av kontexten är människors behov av trygghet och känna att man har kontroll. Styrning kan inte endast ses som logiska åtgärder för att uppnå ett visst rationellt och mätbart resultat.

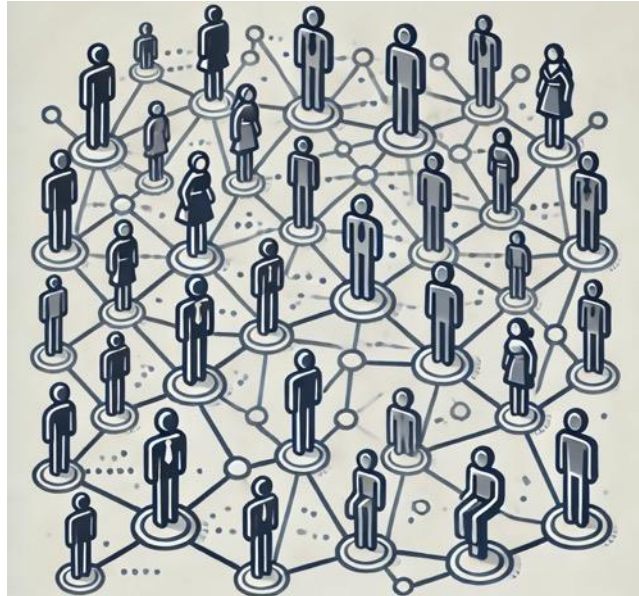
Styrning innefattar mycket sådant som kan beskrivas som ceremonier, ritualer och symbolhandlingar därför att sådant behövs också, både för intern trygghet och extern legitimitet. Genom att se och förstå behov och beteenden går det att ändra på styrningen så att de delar som gör mer skada än nytta kan plockas bort eller förändras.

Styrning utifrån systemsyn omfattar också att se och förstå organisationer som sociala system och att se och förstå vad styrning innebär i en sådan kontext.

Sociala system och styrning

Om det vi vill styra är verksamheter eller organisationer, som är sociala komplexa system utan fysisk form och gränser, behövs tankemodeller och perspektiv som är mer lämpade för det.

Sociala system är mönster av relationer och interaktioner. Människors beteenden påverkas bland annat av gemensamma föreställningar och världsbilder, kunskap, status/makt, känsla av social tillhörighet och relationers betydelse och förändring. Människor påverkar och påverkas hela tiden av varandra. Att vi skapar mentala gränser, du tillhör organisation A men jag tillhör organisation B, är en del av denna ständiga påverkan.



För att förstå systemet, och därmed förstå styrningen, blir det viktigt att inse att det vi kallar "systemet" inte är någon självklar storhet. Teamet kan ses som ett system, avdelningen kan vara ett system, organisationen kan vara ett system eller hela samhället. Det handlar om val av perspektiv på människor i någon form av gemenskap eller samverkan.

Eftersom systemet är en tankemodell som vi har valt behöver vi inse att systemet inte går att styra i meningen "ha kontroll över". Det är fysiskt omöjligt. Systemet består av mönster av relationer och interaktioner som hela tiden förändras. Det som går att påverka är dessa interaktioner. Det handlar bland annat om hur människor pratar med varandra, vilka världsbilder de delar och inte, samt om vilken information de delar och inte.

Rent konkret handlar detta till exempel om att prata om och förstå sitt syfte. Att människorna i systemet delar samma bild av syftet är viktigt för att de ska kunna samverka. Men syftet kan inte frikopplas från den verklighet man verkar i. Det är också viktigt att människorna i systemet har någorlunda likartad bild över vilka behov och

problem man ska hantera och hur dessa ser ut. I klartext betyder detta att man behöver förstå sina kunders (de man är till för) behov och förutsättningar.

I sociala system skapas värde genom interaktioner. Poängen är att människor som samverkar kan göra andra saker än enskilda individer. Synen på värdeskapande i sociala system handlar därför mer om tjänstelogik än om varulogik. Värdet ligger i det som uppnås (effekter) och utgår från det kunden vill göra eller uppleva. Värde uppstår alltid genom ett samskapande. Värde skapas genom att läkaren interagerar med patienten eller genom att läraren interagerar med eleven. Den man är till för deltar i värdeskapandet. Detta gäller även om värde skapas för någon annan eller för hela samhället. Polisen interagerar med brottsoffer, brottslingar och allmänhet för att göra samhället säkrare vilket gynnar alla.

Även när chefen interagerar med medarbetaren är det ett samskapande. Alla aktörer i ett socialt system påverkar, och påverkas av, olika interaktionsmönster. Mönster som alltid inkluderar gemensamma föreställningar och känslor. Alla är med och styr och alla blir styrda. Mer eller mindre. På något sätt. Styrningen går inte att separera från systemet.

I praktiken är inget av detta flummigt, även om det kan ge ett sådant intryck. De tankemodeller som vi gemensamt skapar genom våra interaktionsmönster kan vara oerhört kraftfulla. Politiska ideologier kan få väldigt stort genomslag relativt snabbt (kommunismen och marxismen spreds snabbt till många länder med stora konsekvenser som följd). Styrningsideal som mål- och resultatstyrning eller projektstyrningsmodeller handlar inte om naturlagar och naturvetenskap utan om gemensamma föreställningar kring "så här gör man". Vi kan imorgon, om vi vill, gemensamt komma fram till att "så här gör man" ska vara något helt annat.



Om Effektiv styrning

Effektiv styrning är ett nätverk som arbetar med komplexa samhällsfrågor och verksamheter utifrån en systemsyn.

Systemsyn är ingen metod som kan implementeras, det är ett sätt att tänka. Det handlar om att utgå från verkligheten, sådan den nu är. Verkligheten är komplex och styrningen behöver ha detta som utgångspunkt.

Vill du veta mer om systemsyn och styrning eller om du vill du ha hjälp med att göra din organisation ännu bättre på att bidra till samhällsnytta är du välkommen att kontakta oss.

www.effektivstyrning.se

Gå gärna in på vår webbplats och ta del av våra många artiklar och boktips.
Vi delar gärna med oss av våra erfarenheter och vår kunskap.

