

Chefskap då och nu – inifrån och underifrån



I månadens tankar om styrning zoomar Inger Sohlberg ut i tiden och jämför utifrån egna erfarenheter gårdagens chefsuppgifter med dagens, i ett försök att förstå varför chefer fortfarande behövs när deras arbetsuppgifter i mångt och mycket har övertagits av diverse stödfunktioner.

*Slutsatsen är att chefernas roll och arbetssätt har ändrats i samband med införande av managementstyrning för att möta krav på effektivitet. Numera är en viktig chefsuppgift att se till att **organisationen** för utomstående upplevs vara effektiv och legitim. En stor skillnad mot tidigare då chefernas uppgift var att se till att **verksamheten** var effektiv och legitim. Det kollegiala arbetssättet har förflyttas från relationen chef–medarbetare till ledningsgrupper. Görandeverksamheten, den verksamhet som skapar konkret nytta för oss medborgare, har seglat bort från myndighetsledningens synfält i takt med att allt fler expertmyndigheter basunerar ut regler och råd. Om vi vill ha effektiva verksamheter på riktigt behöver modelltänkandet ersättas med tankeverksamhet om syftet med verksamheten.*

Chefernas roll har ändrats

Chefer är mer upptagna än någonsin samtidigt som det finns fler stödfunktioner än någonsin. För 20 år sedan ansågs det naturligt att chefen tog ansvar för ekonomin, personalfrågor, kommunikation och även strategiska frågor. Idag finns det specialiserade yrkesroller för allt detta i form av så kallade organisationsprofessionella (strateger, controllers, hr-experter, verksamhetsutvecklare etcetera).

– Om stödfunktionerna har övertagit en stor del av innehållet i den tidigare chefsrollen – varför är då chefen i dag så upptagen och varför behöver vi chefer överhuvudtaget?

Svaret är att cheferna tillämpar ett annat arbetssätt än för 20 år sedan. Tidigare arbetade de utifrån ett kollegialt arbetssätt i förhållande till medarbetarna. Det innebar att de arbetade sida vid sida för att löpande lösa ut angelägna frågor och förbättra arbetssätt utifrån gjorda erfarenheter. Det här

arbetssättet genererade frågor som hur gör vi det här? Hur har vi gjort förut? Hur kan vi göra det här bättre?

I dag arbetar i stället cheferna kollegialt med andra chefer och stödfunktioner. I ledningsgruppen arbetar de tillsammans med att på förhand förutse, planera och besluta om det mesta som rör medarbetarnas arbetsvillkor. Det här arbetssättet genererar frågor som vart ska vi? Inte frågor som har vi gjort det här förut? Kan vi göra det vi gör bättre?

Förändrat arbetssätt har ändrat hur chefernas lärande sker

För 20 år sedan skedde chefers och medarbetares lärande när de utförde arbetet, löste behov och problem samt reflekterade över resultatet av varandras göranden i samtal kollegor emellan. Lärandet skedde sällan via formella, generella organisationsövergripande utbildningsinsatser.

Nu sker chefernas lärande inte på förstahandsarenan där konkreta verksamhetsresultat skapas, utan genom att de tar del av stödfunktionernas aggregerade sammanställningar om verksamhetsresultaten. För att informationen om resultaten ska kunna aggregeras har den samlats in utifrån på förhand definierade kategorier och mallar. Chefernas lärande sker fränkopplat vad som händer i görandeverksamheten. Lärandet ska ske genom chefskurser, chefsdagar och kunskapsammansättningar som någon utanför chefsens organisatoriska tillhörighet har gjort.

Cheferna arbetar med att säkerställa att organisationen är effektiv och legitim

Förändringarna i chefsrollen och arbetssättet har bidragit till att chefernas fokus har ändrat riktning. Nu riktas deras fokus mot att den enskilda myndigheten ska uppfattas vara effektiv och legitim för utomstående, till skillnad mot tidigare, då fokus låg på att verksamheten som utgör syftet med myndigheten, skulle vara effektiv och legitim.

Förändringen sammanfaller med att en rad lagar och regler infördes som innebar att myndighetsledning skulle ta ett explicit ansvar för effektivitet och hushållning med statens medel. Kraven på effektivitet signalerade att myndigheternas verksamhet inte bedrevs på ett effektivt sätt. Vad skulle då myndighetsledningen göra för att myndighetens verksamhet skulle kunna uppfattas vara effektiv och när blev den tillräckligt effektiv? Hur skulle man avgöra om verksamheten var legitim? Vad skulle ledningen göra annorlunda och hur skulle den veta, bevisa och återrapportera att myndighetens verksamhet var effektiv och att myndigheten inte slösade med statens medel?

Från professionsstyrning till managementstyrning

Tidigare användes inte begreppet chef i förvaltningen. Man hade högre eller lägre tjänstemän men inte ledare enligt managementmodellens definition. När cheferna nu skulle ta ansvar för effektiviteten i verksamheterna ersattes professionsstyrningen med managementstyrningen.

Konsultbolagens managementmodeller infördes. Modeller som bygger på antagandet att människor, särskilt chefer, kan styra framtiden mot ständiga framsteg genom att i förväg bestämma vad som är eftersträvarvärt, betänka alla tänkbara handlingsalternativ och planlägga önskat framtida resultat.

Modellens utgångspunkt är att organisationen alltid kan bli lite bättre genom att ha tydliga mål, strategier och planer och en handlingskraftig ledare som med rätt verktyg förmår alla organisationens medlemmar att gå i den riktning som ledningen pekat ut. Om alla går i samma riktning uppnås målen med minsta möjliga resurser. *Organisationen blir effektiv.*

Om ledningen styr organisationen mot förutbestämda mål med generella styrmetoder blir den förutsägbar, begriplig och förtroendegivande för utomstående aktörer. *Organisationen blir legitim.*

Allt fler ska arbeta utifrån generella modeller

Allt fler standardiserade, verksamhetsoberoende modeller infördes för att åstadkomma effektiv verksamhet, en inte helt obetydlig del introducerade via myndigheternas IT-avdelningar för att kunna prioritera bland en ökande mängd önskemål om IT-utveckling. Men införande av modellerna och nya tillhörande roller resulterade i flera parallella beslutsstrukturer som medförde administrativa överbyggnader och längre leveranstider, från det att behovs uttrycks till dess att behoven tillgodosågs. Nya modeller med nya yrkesroller har under en 20-års period på löpande band ersatt gamla.

Nya roller ställer till det i själva görandeverksamheten, den verksamhet som skapar konkreta resultat för oss medborgare. Människorna i görandeverksamheten har redan väl inarbetade arbetssätt och kompetensbärande relationer som gör det möjligt för dem att utföra och koordinera arbetet sinsemellan samt kollegialt lösa svåra och angelägna frågor. Oftast sker det koordinerande arbetet och gemensamma problemlösandet osynligt utan att chefer ens är medvetna om att det förekommer och det tas ofta förgivet även av medarbetarna själva.

När nya roller och arbetssätt ska ersätta de befintliga trasas för verksamheten viktiga kommunikationsvägar och kompetensbärande relationer sönder vilket genererar ifrågasättanden, konflikter och motstånd. För att en ny modell ska få fäste krävs därför en mängd kommunikations- och utbildningsmaterial samt utbildningstillfällen riktade till olika målgrupper. Dessutom besätts modellernas yrkesroller många gånger av andra individer än de personer som tidigare har utfört dem, helt eller delvist. Det är inte ovanligt att rollerna besätts av externa personer – av personer som haft samma roll i en annan organisation.

Att det ses som mer värdefullt att en person som ska besitta en roll har kunskap om en teoretisk modell än djup kunskap om den specifika verksamhetens kontext och logik får konsekvenser. Rollinnehavaren kan då inte sortera vad av befintligt arbetssätt som är eftersträvansvärt att behålla. Det som fungerar väl tas inte tillvara och det som behöver ändras uppmärksammas inte. Modellens tillämning blir inte ändamålsenlig utifrån den aktuella verksamhetens logik, situation och behov. I stället för att ifrågasätta om nya modeller är lösningen på problemen, tillsätts nya roller, som till exempel förändringsledare som arbetar efter generella förändringsmodeller.

Kunskap om sammanhangen går förlorad

Införande av nya modeller och dess rollbeskrivningar medför inte sällan att görandemänniskor ska utföra arbetsuppgifter som de helt eller delvis saknar praktisk kunskap om. Det kan också innebära att de inte längre får utföra uppgifter som de kan utföra väl, och som de vet behöver göras, men inte får utföra enligt modellen. I sådana situationer uppstår etiska dilemman.

Att beordras göra något som man ännu inte behärskar, eller att inte få göra något man behärskar väl och som man vet behöver göras, skapar stress hos människorna i görandeverksamheten. Att kunna se helheten och förstå hur saker hänger ihop tycks ibland uppfattas mer som hinder än en fördel utifrån managementmodellens tänkande. Det leder till onödiga fel och ibland allvarliga fel. Det leder till att viktiga saker som behöver göras inte görs i rätt tid eller inte görs alls.

Inte sällan ses gedigen erfarenhet som problematisk då djup kunskap om verksamheten kan leda till motstånd mot förändringar eller att man lägger ner mer tid från början på att göra saker rätt. Att göra rätt från början för dem man finns till för uppfattas effektivt med görandeverksamhetens glasögon men inte med managementmodellernas glasögon. Görandemänniskorna anar att de tjänster

och produkter som de tillhandahåller oss medborgare blir sämre med standardiserade arbetsätt men saknar öron som vill eller kan lyssna på deras farhågor. I managementmodellen finns inga kommunikationskanaler uppåt – bara neråt.

Kostnaden för genomgripande styrförändringar redovisas inte

Kostnaden för sådana här genomgripande styrförändringar finns sällan specifikt redovisade i ekonomiska termer. Kostnaderna för inköp av konsulter redovisas men sammanblandas med kostnader för IT-konsulter som utför konkret arbete i görandeverksamheten.

Den stora kostnaden som myndighetsledningarna och organisationsprofessionella lägger ner för att tänka ut styrsignaler, införa modeller och genomföra organisationsförändringar syns sällan i redovisningen. Det gör inte heller människors arbete med att ställa om, lära sig nya arbetsätt och verktyg samt bygga upp nya kompetensnätverk. Ju större förändringar som omfattar en hel organisation, desto sämre uppföljning av de sammantagna kostnaderna, kostnader i form av tid, kompetenstapp och energiläckage.

Revisionen och granskningsorgan kontrollerar effektiviteten och den interna kontrollen

Med nya krav på effektivitet i regleringsbrev, lagar och förordningar behövde myndighetsledningarna initiera specifika aktiviteter för att visa på att de arbetade och styrde mot effektivitet. Aktiviteterna skulle också kunna begripas av och återrapporteras till en rad nyinrättade externa aktörer som skulle granska myndighetsledningarnas styrning ur effektivitetshänseende.

Internrevisionsfunktionen infördes i myndigheter och Ekonomistyrningsverket bildades för att utbilda internrevisorerna i yrket och för att definiera begrepp som styrning, effektivitet och kontroll samt föreskriva hur myndigheterna skulle använda begreppen i sin styrning och återrapportering. Statskontoret fortsatte att granska effektivitet och ändamålsenlighet i myndigheters styrning på uppdrag av regeringen utifrån en input- och outputperspektiv. Riksrevisionen bildades för att granska effektiviteten och den ekonomiska redovisningen på uppdrag av Riksdagen.

Kommunallagen skärptes och den kommunala revisionens uppdrag utökades till att inte bara handla om finansiell redovisning utan även att revidera mot ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet samt god ekonomisk hushållning.

Regeringens styrning av myndigheterna började i sin tur kontrolleras av Riksdagen bland annat genom att granska regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna.

De här revisionsinstitutionerna ger också rekommendationer utifrån sina granskningar. Rekommendationerna bygger också på managementmodellernas grundantagande om att cheferna ska styra med hjälp av planer, riktlinjer och verktyg. Det resulterar i att myndighetsledningen får till sig en mängd lösryckta rekommendationer som emanerar från snäva granskningsfrågor som de är manade att åtgärda. Det leder till aktivitetsstyrning, ryckighet i utvecklingsarbetet, snarare än sammanhållen utveckling utifrån ett helhetsperspektiv. Revisionens granskningar kan då paradoxalt nog i sig leda till undermålig kvalitet och dålig ekonomisk hushållning med statens medel.

Förvaltningspolitiska mål och enfrågemyndigheter

En skillnad mellan förvaltningspolitik och managementmodellen är att ledare i offentlig sektor sällan sätter målen själva vilket går stick i stäv med grundantagandena i managementmodellen. I stället sätts de av politiker eller tjänstemän utanför organisationen. Målen är alltså inte något som ledarna väljer fritt och självständigt utan de är förvaltningspolitiska verktyg för att politiken ska få genomslag.

De flesta offentliga organisationer mottar därför av politiken ett växande antal "gemensamma" förvaltningspolitiska mål som inte sällan ska uppnås inom givna tidsramar – mål som inte har något med verksamhetens unika syfte eller verkliga behov att göra. Aktuella exempel på förvaltningspolitiska och verksamhetsberoende mål är digitaliseringsgrad, jämställdhet, mångfald och hållbarhet (Agenda 2030).

För att politiska mål inte ska hamna i skymundan i myndigheternas styrning har ett antal enfrågemyndigheter inrättats som utformar regler och råd i form av vägledningar, utbildningar, handböcker samt följer upp och utvärderar att målen förverkligas i förvaltningsmyndigheterna.

2016-års regering – samma regering som beslutade om tillitsreformen – beslutade även att inrätta en jämställdhetsmyndighet, en digitaliseringsmyndighet, en upphandlingsmyndighet samt en myndighet för arbetsmiljökunskap. Det här är bara några exempel på enfrågemyndigheter vars enda verksamhet handlar om att sammanställa och sprida verksamhetsberoende och kontextfri information i form av så kallade kunskapssammanställningar, regler och råd inom ramen för ett specifikt förvaltningspolitiskt mål.

De här enfrågemyndigheterna arbetar också efter managementmodellens grundantaganden om att beslutfattare kan styra organisationer med standarder och "best-practice". De riktar sina styrsignaler till policyutformare och beslutsfattare. Deras enda verktyg är papper i form av vägledningar, rapporter och utbildningsmaterial och prat i form av möten och workshop fränkopplad den specifika kontext som råder för de myndigheter som styrsignalerna riktar sig till.

Enfrågemyndigheternas papper och prat skapar en mängd administrativt nedfall i myndigheter som ska ta emot och sortera all denna information – och visa på att de gör något med dem. I många fall ska myndigheterna också återrapportera genomförda aktiviteter.

Myndighetsledningarna får ta emot allt fler så kallade kunskapssammanställningar med rekommendationer från alla håll och kanter. De lägger allt mindre tid på att själva gå ut i verksamheten och med egna ögon bedöma vad som behöver göras – i stället anställs allt fler enfrågeexperter i organisationen, så kallade organisationsprofessionella.

När ledningen ska säkerställa och utvärderas på att verksamheten styrs enligt alla gällande 44 000 lagar vågar myndighetsledningarna antagligen inte göra egna bedömningar om vad som behöver göras. De kan ju bryta mot någon konvention av något slag. Bättre då att aktörer långt från myndighetsledningen och görandeverksamheten gör bedömningar som ledningens beslut kan vila på. Dessa aktörer kan ju inte ställas till svars för besluten.

Vad gör myndighetsledningar

En myndighets ledningsgruppsarbete handlar i dag i mångt och mycket om myndigheten som organisation, om att styra myndigheten enligt konstens alla regler – inte om att åstadkomma en effektiv och legitim verksamhet utifrån dess ändamål.

Oftast är det stödpersonalen, de så kallade organisationsprofessionella, som drar sina ärenden på ledningsgruppsmöten. De organisationsprofessionella får reglerna, råden och kraven från de olika enfrågemyndigheterna. Bakom varje typ av enfrågeexperts råd och regler finns många gånger en nationell eller internationell standard.

Reglerna och råden handlar om hur myndigheten ska hantera olika resurser som behöver finnas för att myndigheten ska kunna utföra de uppgifter den är inrättad att utföra: rekrytera kompetens enligt arbetsgivarverkets föreskrifter, utveckla IT-stöd utifrån säkerhets- och integritetsskydds föreskrifter

och arkivering enligt arkiveringslagar med mera. När alla resurser ska införskaffas enligt alla regler och råd som externa aktörer har formulerat i en annan tid och annan kontext än i den aktuella myndigheten de ska användas, får görandeverksamheten inte de specifika resurser de behöver när de behöver dem. Det blir nästintill omöjligt för ledningarna att se till att görandeverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt – på riktigt. Det blir även svårt för cheferna att ta ett rellellt arbetsmiljöansvar – de råder ju inte själva över förutsättningarna de ger sina görandeverksamheter.

Vad är chefens uppgift

En chefsuppgift sägs ju vara att skapa rätt förutsättningar för medarbetarna i form av verktyg och kompetens så de kan utföra syftet med verksamheten på ett hälsofrämjande och effektivt sätt. Men de verktygen har ingen enskild chef längre kontroll över – ändå utgår forskning och tyckande om ledarskap från relationen medarbetare – chef.

Forskning och tyckande kring ledarskap handlar sällan om den personalansvarige chefens relation till de organisationsprofessionella i organisationen eller om organisationens organisationsprofessionellas relation till enfrågemyndigheternas personal, de som i mångt och mycket indirekt styr de organisationsprofessionella inom myndigheten. Krav på och åsikter om chefer ställs på dem som är närmast medarbetarna – inte på övriga aktörer som styr vad cheferna lägger sin tid på.

Det finns alltid någon regel som hindrar cheferna från att göra det de egentligen vill göra och som här och nu skulle leda till en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Direkt ledarskap i form av dialog med medarbetarna ses inte längre som legitim styrning – det är det indirekta ledarskapet via skriftliga dokument som räknas om ledning och styrning ska kunna förstås och uppfattas vara legitim och effektiv för utomstående.

I likhet med många handläggande medarbetare i offentlig sektor konstaterar jag att handlingsutrymmet är begränsat även för chefer. Inte heller cheferna använder sin beprövade, tysta erfarenhetsmässiga- och situationsspecifika kunskap utan de håller sig till generella procedurer, ytterst formade av andra utanför den specifika myndighetens verksamhet.

Några problem med managementmodellen

Det finns en hel del forskning och utredningar som visar baksidor med managementmodellen. Susanna Alexius, docent i företagsekonomi, menar att managementmodellens tanke om att alla ska gå i den av ledningen utpekade riktningen kräver att alla tänker och gör på likartade sätt och att det hämmar innovation, kreativitet och arbetsglädje. Innovation och utveckling kräver oliktankande och olikgörande – inte likatänkande och likagörande. En annan baksida med managementmodellen är att ledningens intresse för organisationsgenerella, styr- och kontrollteknologiker har ersatt intresset för konkreta och specifika verksamhetsbehov.

Jag vill lyfta ytterligare några problem. Med managementmodellen tankesätt behöver myndighetsledning och stödpersonal inte ha kunskap om dåtid eller nutid – alla ska gå framåt och tänka nytt. Myndighetens chefer och medarbetare behöver inte reflektera bakåt, inte heller över nuet. Förändringsarbete startar med omvärldsbevakning, gärna med hjälp av någon konsultfirma. Därefter identifieras framgångsfaktorer och förmågor som ska utvecklas för att myndigheten ska nå ett framtida läge utifrån gissningar om framtiden. Verksamhetsidéer, strategier och planer skapas och så är pappersarbetet i gång.

De som tillämpar managementmodellen bortser från att myndigheten redan har en pågående verksamhet som är lagstyrd och som ska vara förutsägbar och rättssäker över tid för medborgare och företag. När förändringar ska ske, behövs kunskap om varför den befintliga verksamheten är organiserad som den är, vilka beroenden som finns till andra aktörer utanför myndigheten och vilka som berörs. Det finns ett stort behov av organisatoriskt minne, ett minne som sällan finns nedskrivet utan i minnet på människorna i verksamheten. Managementmodellen beaktar bara kunskap i form av nedskrivna regler och rutiner, inte kunskap som sitter i och mellan människors huvuden. Allt kan inte skrivas ner och det är många gånger det oskrivna som gör verksamheter effektiva.

När intern styrning och kontroll handlar om ansvarsutkrävande blir arbetet med intern styrning och kontroll en administrativ ritual för att visa på att ledningen har tänkt i förväg och prognostiserat alla eventualiteter som skulle kunna hända i framtiden enligt managementmodellens grundantaganden.

Tanken att ledningen kan fjärrstyra verksamheten och undvika risker genom att skicka ner styrsignaler och begära upp den information ledningen behöver för att kunna redovisa att myndighetens interna styrning och kontroll är god, leder till att ledningen inte får en uppfattning om verkliga, konkreta verksamhetsrisker som kan leda till förtroendeskada eller ekonomisk skada.

Konkreta risker kan bara dem som arbetar i görandeverksamheten uppfatta och åtgärda. För att upptäcka reella risker behövs kunskap om verksamheten samt etablerade kommunikationskanaler med medarbetare i andra myndigheters görandeverksamhet, vars information myndighetens verksamheten är beroende av. Om denna här- och nu-kunskap får användas och utvecklas kan risker undvikas på riktigt. Skulle oväntade risker inträffa finns god handlingsberedskap att hantera dem i tid – innan skada sker.

Vill man undvika risker på riktigt bör intern styrning och kontroll handla om att anamma intentionerna bakom ramverket COSO, den internationella standarden som används för att organisera processer för styrning och kontroll. Intentionen i ramverket är att integrera en väl fungerande styrning och kontroll i det vardagliga, ständigt pågående arbetet och se till att det utförs av redbara människor med gott omdöme.¹

God intern styrning och kontroll handlar alltså inte om papper, aktivitetslistor eller åtgärdsplaner eller om att rekrytera talanger som utformar vattentäta riktlinjer och processbeskrivningar eller om att implementera det bästa verktyget som marknaden erbjuder för styrning och uppföljning.

I stället handlar god intern styrning och kontroll om att identifiera och uppmärksamma de medarbetare och kompetensnätverk som finns i verksamheterna, de nödvändiga nätverk som krävs för att verksamhetens ska fungera väl och som kan hantera oförutsedda händelser. Men denna form av intern styrning och kontroll är svår för utomstående granskare att kontrollera. Krav på god intern styrning och kontroll kan alltså paradoxalt leda till att myndighetsledningarna får sämre kontroll än om den externa granskningen organiserades annorlunda.

Syfte i stället för modeller

I stället för att besluta om modeller och mål behöver ledningen återgå till att fokusera på syftet med verksamheten. Ett tydligt syfte ger motivation och engagemang. Motivation och engagemang ger god arbetsmiljö och goda verksamhetsresultat, det gör inte modellerna eftersom modeller utan människor inte åstadkommer någonting.

¹ Internrevisorerna (2013). Coso -international control – executive summary. Intern styrning och kontroll. Av COSO auktoriserad svensk översättning.

Om syftet är tydligt förhindras medarbetarna att drivas av egna privata agendor och personliga behov. De kan då självständigt utveckla den kompetens som behövs för att bidra till verksamhetens syfte. Att ha syftet i fokus i allt vi gör minskar utrymmet för konflikter och maktutövning. Därmed minskas också behovet av organisationsgenerella modeller och generella ledarskapskurser.

Om förändringsinitiativ utgår från syftet med verksamheten, utelämnas inte medarbetarna till att styras av sina egna fantasier, tankar och idéer om varför förändringen genomförs. Ett otydligt och dåligt kommunicerat syfte lämnar utrymmet totalt fritt för individer och grupper att formulera sina egna agendor som kan dra åt ett helt annat håll. Organisationen domineras då av politiskt maktspel som ingen modell eller värdegrund rör på.

Träna bedömningsförmågan

Vi har många lagar och regler. Det innebär att det alltid måste till bedömningar. Professionella bedömningar är inte samma sak som godtycke. Chefer och medarbetare behöver träna sig i att våga använda sitt omdöme men då måste vi sluta likställa yrkesroll med kompetens. Kompetens om komplexiteten i det verksamhetssystem som myndighetens verksamhet är en del av, behöver finnas hos beslutsfattare på olika nivåer. Om ledare hade denna kunskap skulle de i högre utsträckning kunna lita på sin erfarenhet och i mindre utsträckning förlita sig på utomstående experter och deras modelltänkande. Chefs- och ledarskap är en bedömningsport.

För att uppmuntra ledare att utveckla sin kunskap om verksamhetssystemet behövs synen på revision, tillsyn och granskning förändras. Få personer vågar använda sin erfarenhetsbaserade kunskap för att bedöma vad som är lämpligt agerande i en specifik situation om de sedan ska utkrävas på ansvar av externa aktörer som gör sina bedömningar utifrån generella, kontextfria kriterier.

Externa granskare behöver förstå granskning utifrån managementmodellens synsätt kan leda till att chefernas fokus flyttas från verksamhetens syfte till att tillfredsställa dem som granskare. Det som då kan hända är att ledningar beslutar att införa generella modeller och arbetsmetoder för att på så sätt visa upp "en fin yta" i stället för att på ett mer kostnadseffektivt sätt lösa verkliga problem i görandeverksamheten. Granskning bör i stället utgå från grunduppdraget, syftet med verksamheten.

Effektivitet och rättssäkerhet är bedömningsporter

Myndigheter ska inte styras med genella begrepp. Införande av effektivitets- och rättssäkerhetsbegreppen har gjorts utan reflektion om hur begreppen kan och bör tolkas.

Effektivitetsbegreppet betyder att göra rätt saker medan produktivitet betyder att göra saker rätt menar Karin Brunsson, docent i företagsekonomi.² När produktivitet definieras som relationen mellan insatser och prestationer blir effektivitet ett ekonomiskt begrepp som även handlar om att hushålla med knappa resurser.

Brunsson menar att en effektiv offentlig organisation är en god och samhällsnyttig organisation. Saker och ting är inte effektiva i allmänhet, de är effektiva för någon. För att veta vad som är effektivt för någon krävs bedömning – någon måste bedöma vad som i en given situation är effektivt och vad som inte är det. Att bedöma vad som är effektivt är en bedömningsport som är svår att lära ut, den kommer med erfarenheten.

² Brunsson, K (2013) Effektivitet ger inte alltid önskad effekt, artikel i Svenska Dagbladet, publicerad 2013-03-09.

Detsamma gäller för juridik och rättssäkerhetsbegreppet. Även juridik är en bedömningsport som kräver erfarenhet. Det finns 44 000 lagar som ska hanteras utifrån verksamhetens krav. Det går inte att följa alla lagar, man måste förstå intentionen bakom lagarna för att kunna tillämpa dem så som de är tänkt att användas i en specifik situation, konstaterar Claire Melin, tillförordnad chefsjurist på Inspektionen för Arbetsförsäkringen.

Förvaltningspolitiken behöver ändras

Offentlig verksamhet sträcker sig över myndigheters gränser – ändå styrs de som om verksamheten bedrivs inom en enskild myndighet. Det är staten i sig som är den formella organisationen som vi väljare ska utkräva ansvar från – inte den enskilda myndigheten.

Regeringens styrning behöver riktas mot verksamheten som helhet – inte enskilda myndigheter. Varje enskild myndighet behöver inte styras och följas upp på samma sätt som ett privat bolag som behöver visa upp resultat för att få extern finansiering till sin verksamhet. Staten beslutar själv om finansiering av offentlig verksamhet. Myndigheterna behöver inte heller styra och kontrollera varandra på det sätt som görs idag.

Ekonomisk hushållning behöver betyda att pengarna för hela verksamhetssystemet spenderas på rätt sätt utifrån syftet med verksamheten, inte att enskilda myndigheter redovisar måluppfyllnader eller ett ekonomiskt överskott. Goda resultat och god ekonomisk hushållning får man om hela verksamhetssystemet fungerar väl utifrån syftet med verksamheten. Effektivitet och legitimitet uppnås när samhällsbehov och problem löses i sin linda. Då hushållar vi med statens medel.

Organisatorisk effektivitet och legitimitet är inte intressant för oss medborgare och skattebetalare. Det som intresserar oss är effektiva och legitima verksamheter. Relevant information för oss medborgare är att få veta hur väl förtroendevalda och opolitiska tjänstemän uppfyller sin roll – att de inte bara säger ja, utan att de också prioriterar och väljer bort. Att de ser till hela verksamhetssystemets effektivitet – inte enskilda organisationers produktivitet.

Då kan vi inte fortsätta styra som på bilden nedan. Det är uppenbart att managementmodellen inte fungerar för fotboll – varför tror vi att den fungerar för att styra myndigheter?



Bilden är skapad av Business Illustrator (www.businessillustrator.com)

Texten i det här numret av Tankar om styrning baseras på en längre analys gjord av Inger Sohlberg, "Vilse i snårskogen i jakten på effektivitet – ett inifrån och underifrånperspektiv på styrning och förvaltningspolitik". Här finns länken till den fullständiga rapporten. <https://www.effektivstyrning.se/wp-content/uploads/2023/12/Vilse-i-snarskogen-i-jakten-pa-effektivitet.pdf>