

NPM, gransknings- samhälle och sedan?

**Om kommunala
megatrender**

Barbara Czarniawska,
Rolf Solli

NPM, granskningsamhälle och sedan?

Om kommunala megatrender

Barbara Czarniawska,
Rolf Solli

KFi-rapport nr 130

ISBN 978-91-87454-23-3
© KFi tillsammans med författarna 2014
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1980-talet	5
Bolagisering	5
Konkurrens	8
2000-talet	13
Granskningsamhället	13
Risk management av allt	15
20X0-talet	18
Hybridisering och ökande komplexitet	18
Nya tiders byråkrati eller seende tillit?	19
Vad göra?	22
Referenser	24

1980-talet

De megatrender som kommunerna utsatts för under de senaste 40 åren har både ifrågasatts och översatts till de lokala omständigheterna på många olika sätt. Detta gör det intressant att ställa frågan; vart är kommunerna – i Sverige och i andra länder – på väg nu¹? Vi söker svar genom att först titta på historien – särskilt det som har kallats New Public Management (NPM). När det är gjort betraktar vi det som kallas granskningssamhället i Sverige, och *Audit Society* i UK. Till slut tar vi oss friheter och levererar vad vi tycker är goda råd till praktikerna som, enligt vår åsikt, i framtiden kommer att fungera i det som kallas för hybridorganisationer.

Bolagisering

Under 1980-talet ställdes den svenska offentliga sektorn vid skampålen. Sektorn anklagades för otidsenliga metoder (Brorström 1986), dålig reaktionsförmåga (Solli 1988) och på det hela taget för att vara ineffektiv. På den politiska arenan talade man om en legitimitetskris, och på förvaltningsarenan pratade man om identitetskrisen (Czarniawska-Joerges 1992).

Detta var inte något unikt för Sverige; tvärtom. Man kan hävda att Sverige skaffade sig krisen för att följa det globala modet. Början till detta bör man kanske leta efter i USA under Reagans regeringstid och hans så kallade Grace kommission (1984). Så sammanfattade Downs och Larkey förutsättningarna för denna:

(...) 1) att den privata sektorn är långt mer effektiv än den offentliga sektorn och att där lagras all management-visdom, 2) att de offentliga och privata sektorerna är tillräckligt lika för att man dramatiskt skall kunna förändra den förra med hjälp av tekniker importerade från den senare, och 3) att gamla reformansträngningar har lite att lära dagens reformatorer (1986: 219, vår översättning).

Idéerna anammades av Margaret Thatcher och så småningom kom de till

1) Denna text är delvis baserad på en tidigare version som finns i Amnå m fl 2013.

Sverige. Efter “döden av den svenska modellen” (Laurin 1990) var det läge att börja titta på de nya modellerna – Nya Zeeland, men kanske framför allt UK var inspirationskälla (Solli et al. 2005). Imitationsivern var så stark att Christopher Hood, som har myntat uttrycket “New Public Management” hävdade 1995 att Sverige intog de nya idéerna tidigare och djupare än alla andra. Ståhlberg (1999) som jämförde svenska och finska kommuner gav vinnartiteln till de senare, men det råder ingen tvekan om att 1990-talet inom den svenska offentliga sektorn var betecknat av en jakt efter nya identiteter, som skulle skilja sig från de gamla (myndigheter som övervakare) och som tog intryck av det privata näringslivet.

I den jakten klarade sig kommunerna ganska bra en stund: de gjordes företagslika, de bolagiserade en del, de spekulerade på marknaden, de började använda samma språk som näringslivet osv. Men snart uppstod komplikationer. Här är några avsnitt från en studie av en Storstad och en Söteby från denna period (Czarniawska-Joerges 1992).

I Söteby har man bestämt sig för att omvandla bostadsstiftelsen, industri-stiftelsen och fastighetsförvaltningen till ett aktiebolag:

Grunden är förändringen i offentliga sektorn där bolagisering är väldigt populär. Se'n är det också så att de två stiftelserna har inga egna anställda utan de köper tjänster av kommunen, som resulterar i en sådan diversehandel där det är väldigt svårt att kunna få fram ett rättvisande resultat. Se'n tror man att det ska bli en större effektivitet. Det förstår jag inte riktigt (...) men jag hoppas att man lyckas med det. (s. 204–205)

Det var förstås först och främst förvaltningar med tydliga intäkter och kostnader som ombildades till bolag. Just i sådana fall verkade det mycket enkelt, inte minst därför att det fanns hjälp att få från Kommunförbundet:

Det är mycket lätt att bilda ett aktiebolag. Man kan gå och köpa ett facit med standardstadgar (...) Men nu har Kommunförbundet utarbetat en mera utvecklad bolagsordning som gäller just fastighetsförvaltning. Till den hör något tämligen nytt, som heter “Föreskrifter till bolagsordningen” som kommunfullmäktige fattar beslut om. Kommunen blir ensam ägare och det betyder att de kan besluta att ha en full insyn i bolaget. (s.206)

“Bolagsordning” heter numera “ägardirektiv”, men svårigheter och komplikationer som Söteby var tvungen att lösa blev inte en del av historien, utan fortsätter även idag. Först fick de råd hur man skall “komma undan momsen på laglig väg” (Czarniawska-Joerges 1992) om man väntar med skapande av bolaget till 1991, när staten planerade genomföra en skattereform (det gick inte så bra med det heller). Juridiska komplikationer multiplicerades: det var svårt att hitta ett icke upptaget namn, att förena ensamma ägandet med aktiebolagslagen (även Kommunförbundet och SABO var tvungna att ändra sina rekommendationer), men även lösa den eviga gåtan kopplade till fastigheter: underhållet. Fastighetstekniker sa att kommunen därför borde ta upp ett lån på några miljoner men underhållsbudgeten minskande från år till år, det var redan en viss kapitalförstörelse. Men nu var det bolaget som var ansvarigt för det: “Som bolag måste vi se till att få in pengarna snabbt från kommunen. Från kommunens sida kommer man naturligtvis att försöka hålla inne med pengarna så länge som möjligt” (s. 208).

En period av “tuffa förhandlingar” och “lustiga affärer” följde: kommunen köpte och sålde olika fastigheter – inte bara i Söteby. Attityderna var tvetydiga. Vissa var entusiastiska och välkomnade näringslivsmodeller: nu blir det ett riktigt belöningssystem, motivation kommer att öka. Kritiker visade på en galopperande ökning av pappersarbete, konflikter med facken, sårade anställda som behövde omförhandla sina löner och det löjliga i att kommunalråd som förr kom till mötena i träschor och träningsströja hade på bolagsstyrelsemöten kostym och slips.

Storstaden hade större problem. Ett beslut att skaffa sig ett centralkontor i en bank för att få en samordnad likviditetshantering (“Alla stora koncerner har sådana system”, s. 213) hade följande konsekvenser: televerket kopplade först systemet till fel hus; när detta var åtgärdat blev det fel på telefonledningen och kontakter mellan datacentralerna. När det tekniska var avklarat ville dock inte ett av de största bolagen gå med:

De ville inte tillhöra den kommunala sumpen. De är mer näringslivsinriktade än näringslivet självt. Och det är ganska komiskt att modern i koncern Storstad har så lite att säga till (...) Politikerna som sitter i bolagens styrelser byter åsikter så fort de går från fullmäktige till bolagsstyrelsen. (s. 216)

I Czarniawska-Joerges 1992 redovisades följande slutsatser som kan vara relevanta även idag:

- Imitation av näringslivet är ofta mekaniskt, utan översättning till behov av “bolag helt i samhällets tjänst och ledband”, som någon av de intervjuade uttryckte det.
- Bolagisering resulterade i en förvirrad (organisatorisk) identitet; förvirringen har inte försvunnit, eftersom det är en oundviklig del av hybridisering, en pågående process till vilken vi skall återkomma i slutavsnittet.
- Bolagisering ledde inte till förenkling av verksamheten, varken dess produktiva eller dess finansiella del. Kommunala bolag måste leva enligt en dubbel uppsättning principer, några av dem motsägende. Marknaden verkar vara den legitima lösningen på 2010-talet. Ändå heter den verkliga drömmen hos alla marknadens aktörer Monopol. I praktiken handlar det naturligtvis för de flesta om att överleva. Näringslivets bolag måste tillverka produkter och tjänster för att kunna överleva. För de kommunala bolagen gäller motsatsen: det gäller att överleva för att kunna producera tjänster.

Konkurrens

En oklarhet gällande de kommunala bolagens status är applicerbarheten av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) som introducerades i Sverige 1994. LOU måste ses som en motor i konkurrensutsättningen av offentlig sektor och förtjänar en vers för sig själv. LOU är en stor sak, det upphandlas för flera hundra miljarder varje år (ingen vet riktigt hur mycket det rör sig om – men mycket är det). Nu är LOU inte bara stort utan också omdebatterat.

I slutet av 1990-talet studerades förvaltningen i och av tre huvudstäder i Europa: Warszawa, Stockholm och Rom (Czarniawska 2002). Alla tre länderna hade 1994 kommit med en lokal version av LOU. Studien visade att LOU ledde till en omvandling av gamla problem till nya.

I Warszawa hade privatisering, bolagisering och “marknadisering” av offentlig sektor bara positiva konnotationer: alla var signaler från den nya politiska regimen. Kommunens politiker och anställda hade till och med hjälp från Bryssel, t ex från European Investment Bank (EIB). Allt gick enligt reglerna, men när upphandlingarna var klara var långt ifrån alla nöjda. Förlorarna gjorde samma som de hade lärt sig göra under den socialistiska regimen: kontaktade staten. Departementsrådet ställde sig på deras sida och involverade media i processen. Det nya fullmäktige annullerade kontraktet och lovade en ny offentlig upphandling. Vinnaren i den första omgången hotade att gå till domstolen. Den nya metrolinjen öppnade utan biljettkontrollsystem (vilket var objektet för upphandlingen).

I Rom gällde de mest komplicerade upphandlingarna också en trafikfråga, men här handlade det om de nya superspårvagnarna. Återigen, den nya linjen öppnades med gamla spårvagnar. Den regionala förvaltningsdomstolen annullerade den genomförda upphandlingen. Intervjupersoner kommenterade bittert att pengarna som förr gick till mutor numera gick till advokatarvoden, med samma resultat.

Ett annat typiskt problem var leverantörer som kom med låga priser utan konkurrens. Särskilt i byggbranschen visade det sig snart att de kunde åstadkomma det på två sätt: att anställa (billig) invandrararbetskraft och att börja bygget på ett ställe för att sedan börja på ett nytt utan att göra det förra färdigt, osv.

I Stockholm fanns inte "gamla problem" av denna typ, men det fanns ett gammalt, eller kanske evigt, dilemma: billigt eller bra? pengar eller kvalitet? Stadstjänstemännen och -kvinnorna var mycket pragmatiska och helt bestämda på att "om du fokuserar på pengar går kvaliteten ut genom fönstret" (Czarniawska 1999: 148). Samtidigt skickade advokaten Thorulf Arwidson en insändare till Göteborgs-Posten som publicerades med rubriken "Ineffektiv offentlig upphandling" (GP 1999-05-03). Där hävdade han att "Sverige skulle spara in 20-25 miljarder per år genom en effektiv och lojal upphandling" och citerade exempel, framför allt från statliga bolag, som försvarade sig från LOU (Telia).

Den offentliga debatten i slutet av 1990-talet kan utgöra ytterligare en illustration av problematiken. Den 22 maj 1999 publicerade Alf Isemo och Peder Svensson en artikel i GP med sentensen och rubriken "Så slösas skattepengar bort. Kommunala bolag och förvaltningar struntar i att följa lagen". Journalisterna hävdade att "mellan 1994 och 1997 ansågs upphandlingslagen ha sparat in drygt tre miljarder kronor till offentliga sektorn". Det är oklart hur detta beräknades. Ingen nämnde heller det som återkommer i debatten: att kostnader och kvalitet sällan går ihop. Artikeln innehöll också en lista över förklaringar som kommunala tjänstemän gav för att de inte följt LOU:

- Vi hade ett gammalt ramavtal med honom och tyckte inte vi behövde göra någon ny upphandling. Fastän det rörde sig om flera miljoner.
- Vi hade naturligtvis tänkt göra en regelrätt upphandling, men det var alldeles för ont om tid.
- Vi hade ändå inte kunnat välja någon annan konsult. Han kände ju till frågan sedan tidigare.

- Vi tycker inte det är någon idé att annonsera i EU-området, fastän vi borde när vi överskrider de tröskelvärden som gäller. Det är ingen från utlandet som lägger in ett anbud i alla fall.
- Vi har ramavtal med två konsulter som vi tycker är bra. Dem använder vi oss alltid av. Det är ingen idé att förhöra sig hos fler. Så har vi gjort i många fall.
- Det första jobbet vi beställde av konsulten var inte så dyrt att vi behövde upphandla det. Sedan har det blivit mer, men det visste vi ju inte från början. Vi hamnade lite i händerna på konsulten.
- Vi tog en före detta politiker/tjänsteman som vi känner, utan upphandling, därför att vi vet att han kan jobbet. (GP 1999-05-22, s.5)

Två kommentarer till denna lista. För det första, även om journalisterna hävdade att "struntande i lagen" sker i alla områden gällde alla exempel användning av konsulter (i flera andra EU länder var konsultverksamhet inte under LOU-lagen; EU-direktivet lämnade ganska mycket tolkningsutrymme åt medlemsländerna). "Överanvändning" av konsulter verkar vara ett generellt problem i offentlig sektor (se t ex Aartojärvis, 2012, rapport om användning av konsulttjänster i Västra Götalandsregionen: 445 miljoner kronor varav 345 direkta och 100 avseende konsultnära tjänster). För det andra känns argumenten igen från intervjuerna (av de som upphandlade). Formuleras ut-sagorna mindre förlöjligande låter de faktiskt mycket pragmatiska och övertygande.

Kritikerna menar att regelverket knappast främjar effektiv upphandling, snarare tvärtom. Juridikprofessorn Christina Ramberg är en bestämd motståndare till LOU i dess nuvarande form. Efter en intervju med henne listade BOFAST "de tio största LOU-problemen":

1. Risken för överprövning leder till att upphandlarna tänker mer på att säkerställa att upphandlingen inte överklagas än att resultatet blir så bra som möjligt. Många upphandlare väljer då i stället de "säkra alternativen".
2. Överprövningarna kan ta så lång tid att kommunen/bostadsbolaget står utan kontrakt. Bolaget kan då hamna i en situation där bolaget handlar fel oavsett hur det gör.
3. Överprövningsprocesserna tar lång tid – men hur lång tid varierar stort mellan olika domstolar. Risken för långa processer medför att leverantör-

erna måste binda anbuden under lång tid – och för att ta höjd för detta kan priserna behöva sättas högre.

4. Praxis på upphandlingsområdet spretar, samma fråga bedöms olika av olika kammarrätter och förvaltningsrätter, ibland även av samma domstol. Det förstärker risken att upphandlaren väljer säkra alternativ, liksom risken för ”onödiga” överklaganden.

5. Det kan vara svårt att förena samhällsmål som miljöhänsyn och sociala hänsyn med affärsmässighet.

6. Regelverket uppfattas ofta som komplicerat och överreglerat. Det skapar en ängslan att göra fel och förskjuter fokus från affärsmässighet till lagtillämpning.

7. Många leverantörer tycker att det är besvärligt och kostsamt att delta i offentliga upphandlingar, på grund av de många kraven och mängden intyg och dokumentation som kan efterfrågas.

8. Upphandlarna anser att beloppsgränsen för direktupphandling är för låg. Många stora kommuner kan inte tillämpa direktupphandling alls, inte ens för vad man tycker är småköp eftersom de ska läggas ihop med samtliga inköp av samma slag under året.

9. Vid stora upphandlingar finns en risk att leverantörer som inte får något kontrakt slås ut – vilket kan ge sämre konkurrens vid nästa upphandling.

10. Både upphandlare och leverantörer tycker att det är en stor brist att det oftast inte är tillåtet att förhandla vid LOU-upphandlingar. (Helene Ahlberg, BOFAST, 2011-11-01)

Föreslagna åtgärder hade framför allt juridisk karaktär: ändrade lagar eller tolkningar av de existerande lagarna. Men effekterna skulle vara ekonomiska: samma Christina Ramberg tillsammans med det dåvarande kommunalrådet från Malmö Ilmar Reepalu (2013) skrev en artikel där de påstod att ett avskaffande av LOU skulle kunna ge en besparing på cirka 30 miljarder kronor per år för offentlig sektor. Författarna skrev att ”Vinsten varierar naturligtvis från upphandling till upphandling men genomsnittsvärdet ligger så högt som 20–25 procent av värdet, när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör” (Molander 2009). Det skulle motsvara en vinst på 100 miljarder per år. I SOU 2011:73 nämns 2,5 procent vilket antagligen skulle handla om 10–15 miljarder per år.

LOU kanske är en lönsam affär men i sitt slutbetänkande konstaterade Upphandlingsutredningen (SOU 2013) att ett påtagligt problem med LOU är att uppföljningen av det upphandlade har klara brister. Ett annat problem är att det finns en bristfällig koppling mellan pris och kvalitet. Det måste vara särskilt besvärligt att precisera det i en upphandling av något så sammansatt och mångsidigt som omsorg! I en tämligen ny studie visar (Tobias Johansson et. al. 2014) att just konkurrens ökar transaktionskostnaderna och att komplex verksamhet inte låter sig styras via kontrakt. Nämnade brister anges som en viktig förklaring till de skandaler som kommer fram då och då. Dessa problem är inte specifikt svenska. Precis detsamma har setts i länder som Australien, som var mycket tidiga och radikala när det gäller konkurrensutsättning av offentlig verksamhet (Solli m. fl. 2005). Energin läggs på upphandlingen sedan tar orken lätt slut. LOU kan möjligen var bra tänkt men fungerar inte lika bra.

2000-talet

Granskningsamhället

Om Thatcher och Reagan tillskrivs uppfinnandet av NPM kan med fog Blair-regimen få klä skott för idén om jämförelsetal, medborgarinflytande och inte minst granskning. Best Value blev ett nyckelord och *Audit Commission* en annan populär skapelse från hans period vid makten (Solli 2004).

Michael Power började sin kända bok *The Audit Society: Rituals of Verification* (1997) med erkännandet att efter fyra år av studier i finansrevision undrade han vilket syfte denna praktik tjänar. Tekniken såg den forne naturvetaren som oprecis och rå, som för det mesta resulterade i byråkratiska papper som inte kunde betraktas som bevis för något. Men redan 1994 upptäckte han en "audit explosion" i UK. Därför började undra över dess orsaker, särskilt att det blev klart att "explosionen" inte bara begränsades till UK.

Antropologin där bland andra Mary Douglas blir nyttiga i sitt påpekade att redovisning och redogörelser hör till rationalitetsideologin. Samma ideologi antar dock att sådana redogörelser granskas bara i situationer av tvekan, konflikt, misstänksamhet och hot. Det beror bland annat på faktum att granskningen kostar mycket i termer av tid, arbete och pengar, och därför görs det vanligtvis bara i extrema fall.

Accordingly, auditing can be regarded as a technology of mistrust (...) in which independent "outsiders" must be summoned to restore that trust. Expert auditing invests heavily in the image of restoring credibility, a strategy designed to reproduce trust in its efficacy and thereby sustain demand. Of course the audit society is one which must disguise this "regress of mistrust", a regress which requires that the performances of auditors are themselves subjected to audit but which cannot in practical terms be infinite and must therefore terminate in further acts of trust. The audit society is therefore one that trusts auditors before operatives (...) and values the symbolic capital of their perceived independence as much as any technical expertise that they may possess (Power 1994:301, vår kursivering)

Hade UK på sena 1980-talet blivit ett land där man inte längre vågade ha förtroende för de andra, eller ens till själva systemet (Beck 2000)? Powers svar var att den exploderande revisionen var ett resultat av en ändring i attityder till tidigare sätt att lösa problem, inte av en plötslig brist på förtroende. De gamla metoderna att styra offentlig sektor dög inte längre.

En viktig aspekt av "revisionsexplosion" var dess införande i UK:s offentliga sektor och sedan i resten av Europa, Australien och Nya Zeeland. Den finansiella revisionsmodellen var en del av det, inte minst därför att den verkade lösa en spänning orsakad av offentliga sektorns härmande av näringslivet. Bolagisering, som beskriven ovan, betydde förlorandet av kontroll, vilkens utövande var statens och kommunernas plikt. Enligt Power "audit is the shadow of hierarchy which saves the appearance of central control" (1994: 302). Och även om det deklarerade syftet av revisionen var kontroll av finanser *post factum blev det*, i offentlig sektor snart klart att revisionen sätter kriterier för den *framtida* verksamheten.

Somliga kritiker påpekade att revisionsexplosionen betydde mer övervakning, men enligt Power är det tvärtom. Den signalerar att övervakningen och direkt styrning inte längre är möjligt – inte bara därför att offentlig sektor har bolagiserats och därför decentraliserats, men därför att verksamheten i den globala ekonomin har blivit för komplex för någon att styra. Ritualer måste ersätta faktisk kontroll av produktionsprocesser och deras produkter.

Som Power påpekade hade den finansiella revisionen aldrig några ambitioner att granska produktionen och dess effekter. Den blev attraktiv just på grund av sin abstrakta karaktär, vilket betydde att den kunde användas i alla möjliga sammanhang. Power avslutade sin uppsats 1994 med en grym dom:

"In terms of democratic aspirations, audits are in fact a dead end of accountability, a process which terminates in the necessity of trusting experts rather than providing a basis for rational public deliberation" (ss. 306–307).

Det är inte revisionens rituella karaktär som kan bli ett problem för den offentliga verksamheten: det moderna samhället är lika beroende av sina moderna ritualer som alla tidigare samhällen. Det besvärliga ligger redan i förhållandet att revisionen "bara" skall granska den ekonomiska situationen på ett neutralt sätt, dvs. utan att påverka politiska eller organisatoriska målsättningar. Självfallet är den sökta neutraliteten och objektiviteten lika omöjligt där som på andra håll. Offentliga organisationer måste anpassas

för att revisionen skall fungera. Objektivt utvärderade utifrån dess finansiella aspekt kommer de att se annorlunda ut än om de utvärderas utifrån kvalitets- och måluppfyllelse. Medan konflikten mellan produktivitet och kvalitet är känd i näringslivet, kan inte (eller åtminstone bör inte) den offentliga sektorn lösa konflikten mellan kostnader, produktivitet och kvalitet genom att manipulation av de två sista. Men revisionens krav betyder att “the efficiency and effectiveness of organizations is not so much verified as constructed around the audit process itself” (Power 1997:51).

Man kan också prata om “a shift from the welfare state to the regulatory or evaluative state” (Power 1997:52) – orsakad av faktumet att traditionella, hierarkiska och direkta kontrollmetoder tycktes vara illa anpassande till nya tider. Till och med olika “kvalitetsutvärderingar” är faktiskt revisions-tekniker, som inte har med kvaliteten att göra. Det är själva kontrollprocessen som granskas: “[a]udit can provide assurance that the system works well even when substantive performance is poor” (Power 1997: 60).

Risk management av allt

Riskhantering (*risk management*) är ett barn av gransknings-samhället, och ett syskon till finansrevision. I och för sig finns det de som hävdar att riskhantering utvecklades i 1950-talets rymdprogram som använde sannolikhetsanalyser för säkerhetsbedömningar (Eriksson-Zetterquist 2007). Samtidigt började företagen beräkna sannolikheten av sådana risker som försäkringsbedrägerier och patentstöld, och en ny position skapades i företaget: försäkringsköpare. De sysslade med att få avtal med försäkringsbolagen, som så småningom fick mer och mer uppgifter och omvandlades till *insurance managers*. I boken *The Risk Management of Everything* (2004) hävdade Michael Power att riskhantering precis spred sig i spåren av finansrevisionens utbredning. Återigen var det de kulturella krav för kontroll, ansvarsskyldighet och ansvarstillskrivning som ledde till spridningen.

Powers exempel var framför allt *operational risk* som EUs kommitté Basel II introducerade som obligatorisk för alla EU bankerna (Czarniawska 2012). Även om begreppet fanns redan på början av 1990-talet kopplar, många banktjänstemän det till Baring Banks kollaps 1995. Basel II definierade operationell risk som risken för förlusten orsakade av otillräckliga eller misslyckade interna processer, människor och system, eller från externa händelser. Det är kanske inte så överraskande att sådana risker kan uppskattas; mer överraskande är att de kan beräknas, eller också att det antas. Inte bara

det: den nyaste vågen består av konstruerandet av "riskkartor", där det finns röda (hög risk), gula (medelstor risk) och gröna (säkra) områden. När Christina Cooper visade en sådan karta av direktören av ett privat fängelse i UK försäkrade han henne att "nu har han kontroll över det hela" (Cooper och Taylor 2005). Direktören ifråga kan vara ironisk – men det är inte säkert.

Riskhantering är som revision – ett försök att hantera det ohanterbara (Power 2004):

On the one hand there is a functional and political need to maintain myths of control and manageability, because this is what various interested constituencies and stakeholders seem to demand. Risks must be made auditable and governable.

On the other hand, there is a consistent stream of failures, scandals and disasters which challenge and threaten organisations, suggesting a world which is out of control and where failure may be endemic, and in which the organisational interdependencies are so intricate that no single locus of control has a grasp of them (2004:10).

Fallet "operationell risk" är också intressant eftersom finansrevisionen kom till övriga ledningsarenor, här är det ledningen ("management") som sådan som kom till bankerna. Det är förstås fullt möjligt att beräkna marknadsrisker, kreditrisker osv; men operationell risk verkar komma från en absurd dikt av Lewis Carroll (*The Hunting of Snark*; Czarniawska 2012). Populära samhällsvetenskapliga texter sådana som Becks *Risksamhället* (2000) sprider idén att det är just nu, i det moderna samhället, som riskerna har blivit stora och måste hanteras (samtidigt att de *kan* hanteras).

Kritiska röster i UK benämnde olika åtgärder av regeringen som syftar på riskhantering för "organiserad paranoia" (Power 2004: 19). Själv tyckte Power att riskhantering var på väg att bli huvudmekanism för den interna kontrollen. Och även om uppskattningen av operationell risk är en mycket arbiträr "teknik", är det helt möjligt att en gemensam uppskattning kan vara helt korrekt. Problemet ligger framför allt i händelser med stora effekter men med lågt probabilitet (*high impact low probability*), sådana som agerandet av Nick Leeson (han som spekulerade bort en del pengar från Barings Bank 1995) eller mutor i Göteborg (Amnå m fl. 2013). Men en karta med röda,

2) Det är viktigt att påpeka att varken här eller någonstans i den text används ordet "mode" som negativt. Politiker, tjänstemän och forskare följer moden – eller motsätter sig dem, vilket också är ett sätt att reagera på modet (Czarniawska och Panozzo 2008).

gula och gröna fält har en lugnande effekt, en känsla av kontroll över situationen. Power kallar det för “kontrollmyt”, men det är snarare ytterligare en modern ritual.

Power konkluderade att riskhantering är ett ledningsmode² (utan tvekan), men säger också att moden måste förklaras. Varför just detta, just nu? För honom är det en fortsättning av kontroll och ansvarighetsambitioner (*accountability*) vars början var just revisionsexplosion. Dessa i sin tur kommer från den ökande individualiseringen, och hot om rättstvister. Denna förklaring gäller kanske mer UK än Sverige, men det finns en förklaring som gäller båda. Rättstvister har blivit mer frekventa i UK eftersom UK härmar USA. Revision och riskhantering blev populära i Sverige eftersom vår offentliga sektor till stor del inspireras av UK. Men det stämmer att kravet för transparens, som ställs framför allt av media, orsakar rädsla och sökande efter skydd och försvar.

20X0-talet

Hybridisering och ökande komplexitet

Samtidigt som det hörs ständiga klagomål att bolagisering av myndigheter osv slutar med att det är oklart vilka regler som gäller är det ingen tvekan om att hybridisering av organisatoriska former expanderar – både till antal och formvariation. För att citera Utrikesdepartementet: “På väg till en inre marknadsakt – att skapa en verkligt konkurrenskraftig social marknadsekonomi”. Det är inte bara bolagisering; det finns PPP:ar (public-private partnership) och en generell mix, men som går framför allt från näringslivet till offentlig sektor (till skillnad från 1960- och 1970-talet). Hybridisering betyder också att tjänstemän och politiker fortfarande använder sig av intetsägande byråkratiska formuleringar, men även av det man kan tro är näringslivets pep-talk floskler.

Nämnder och bolag beträder den förrådiska gränsen mellan pragmatism (sunt förnuft som tillåter dem att utföra jobbet) och regler. Felsteg här kan dock betyda tjänstefel, inte mutor och bestickning. En sak är säker: de förrådiska gränserna kommer inte att försvinna, hybridiseringen kommer att fortsätta. Organisationsmedlemmarna – i såväl offentlig sektor som i näringslivet – måste inse att osäkerhet och tvetydighet är oundvikliga ingredienser i varje organisering. På denna front är det inte mycket som är nytt. Det är förhållanden som organisationsteoretiker som Niklas Luhmann (1998) och James G. March (1979) hävdade för länge sedan. Men även om det alltid varit så, är det utan tvekan att i den globala ekonomin ökar komplexiteten.

Förrådiska gränser multipliceras: de införs av nya regler och lagar, men uppstår mycket ofta i särskilda arenor, som t ex underhåll och investeringar. De finns även mellan investering och konsumtion, och mellan driftkostnader och investering. Kommunerna engagerar sig nämligen i “earnings management” (Czarniawska et al. 2013). Det var inte okänt förr, men har intensifierats efter 1997.

Enligt Zygmunt Bauman (2012) blir det fler och fler sådana saker som politiker får ansvar för utan att ha kontroll eller påverkan över dem. Fleming & Zyglidopoulos (2008) har pekat på ett samband mellan organisatorisk

komplexitet och korruption. Ju krångligare och mer svårförståelig en organisation är, desto lättare är det att komma undan med korrupta aktiviteter. Det som de kallar för “den etiska distansen” ökar, eftersom man inte längre kan se om och hur ens handlingar påverkar andra människor. Det blir lättare att skylla en oegentlighet på någon annan eller på “systemet” och dess obegriplighet. Dessutom ökar gruppkänslan inom mindre grupper beroende på ökad specialisering. Sammanfattningsvis kan man dock säga att Fleming och Zyglidopoulos är både för pessimistiska (eskalering, osv) och för optimistiska (koder och system). Det är utan tvekan så att den ökande komplexiteten av dagens organisationer skapar nya omständigheter för olika slag av korruption.

Nya tiders byråkrati eller seende tillit?

Irvine Lapsley (2009) skriver om New Public Management i England, men eftersom UK var och är modell till många reformer i den svenska offentliga sektorn kan man anta att hans kommentarer har relevans även för Sverige. Hans kritik gäller framför allt det fortsatta härmandet av näringslivet i den offentliga sektorn (särskilt genom ett ständigt ökande av management konsulter), den “digitala revolutionen och e-government” som för honom helt enkelt kommer med förnyade former av *red tape*, en oavbruten förankring av “audit society” och, till en mindre grad, det nya modet av “risk management” som för honom är ett stort hinder för entreprenad. Om gransknings-samhället sa han följande:

The increasing reliance on audit technologies has important implications for policy makers, managers and citizens. Fundamentally, it is tempting for policy makers to deploy audit as the technology to regulate and control, by substitution of auditing expertise where the public sector environment does not create the kinds of yardsticks of performance which markets provide. This is a distinct part of the NPM armoury. It carries with it dangers – the unintended consequence of creating Power’s audit society. The outcome of giving primacy to audit in the process of transforming public services may be the encouragement of a compliance culture, which is demonstrated by a “tick box” mentality. For public service managers they may find that their workers become more preoccupied with procedures than with delivering quality services to citizens. This phenomenon is very important but it also occupies a huge canvas, reflecting as it does on the behaviour of society as a whole. (Lapsley 2009: 17)

En reaktion som Lapsley förmodligen skulle acceptera tog nyligen plats i Danmark, där regeringen initierat ett reformarbete kallat för Tillitsreformen för att avbyråkratisera det kommunala arbetet (Risberg 2012; Amnå m fl. 2013). Bakgrunden är att många års detaljreglering och styrning från statens sida har orsakat ett missförtroende mellan stat och kommuner. Styrningen, fram till nu, har varit fokuserad på dokumentation av arbetet och snäva måluppfyllanden något som har lett till att kommunala ledare, på olika nivåer, har fått ägna mer tid åt att dokumentera och rapportera sitt arbete än att faktiskt utöva sitt yrke.

Problemet uppmärksammades 2007, då ett antal män i ledande ställningar skrev den väl citerade debattartikeln *Tilgiv os – vi vidste ikke*, hvad vi gjorde (Hjortdal m. fl. 2007), där författarna kritiserade det offentliga styrningssystemet som de själva initierade i början av 1990-talet. Detta system byggde på kontrakt och måluppfyllelse enligt *New Public Management* ideologin. Idén var att kontrakten bara skulle innehålla några få mål som skulle styra förhållandet mellan beställare och utförare, men i verkligheten fungerade inte dessa enkla styrmedel. Istället började man införa fler och fler mål, indikatorer, aktivitetskrav och olika utvecklingsprojekt, för att göra styrinstrumenten så perfekta som möjligt. Det hela blev mer och mer oöverskådligt och den övre ledningen i institutionerna var inte, förutom en gång om året, längre delaktiga när verksamheten skulle rapporteras. Allt för mycket dokumentation och rapportering hämmade det faktiska verksamhetsutövandet. Dessutom utvecklade det sig vid sidan om beställare-utförare kontrakten en rad andra kontrakt för direktörer samt resultatlönekontrakt. Floran av kontrakt blev oöverskådlig. Artikeln konkluderade att trots att tanken bakom kontraktsstyrning var att minska byråkrati och detaljstyrning så har modellen utvecklats till det motsatta, en ökad byråkratisering och en oöverskådlig detaljstyrning.

Tillitsreformen bygger på den kritik och de idéer som har framförts i den allmänna debatten. Reformarbetet hade initierats av regeringen Fogh Rasmussen och regeringen Løkke Rasmussen. Den fortsätter under regeringen Thorning-Schmidt från oktober 2011. Fokus på reformen skall vara tillit/förtroende, ledning, professionalism och avbyråkratisering. Den offentliga verksamheten skall vara orienterad mot att uppnå resultat istället för att uppfylla olika processkrav. Denna fokus på resultat skall leda till ett större utrymme för professionellt och yrkesmässigt ansvar, moderna ledningsformer och ett ökat nytänkande.

Ett led i reformen är att kommunernas resultat skall mätas i förhållande till kvaliteten på deras arbete, med andra ord så skall inte enbart de ekonomiska resultaten räknas. För att kunna göra det så kommer regeringen att utarbeta nya former för styringsdialog mellan stat och kommun.

Ekonomi- och inrikesminister Margrethe Vestager använder ofta begreppet *Seende tillid*. I ett flertal tidningsartiklar och offentliga uttalanden har hon klargjort att målet med tillitsreformen är att frigöra de offentligt anställda från onödiga arbetsuppgifter så att de istället kan utföra sina riktiga arbetsuppgifter. Men hon “talar för det som man kan kalla ’det seende förtroendet’: En respekt för det professionella engagemanget och den kollegiala enheten.” (citerad av Risberg 2012). Tillit istället för kontroll – man skall ha förtroende för den enskilde medarbetaren men även respekt för personens yrkeskunskap och skicklighet. För att uppnå det vill man introducera “en god ekonomistyrning”, som enligt regeringsdokumentet betyder att:

Man skall planera i god tid. (...)

Man skall göra en detaljerad budgetering. (...)

Man skall ha en noggrann uppföljning. (...)

Resultaten av verksamheten och aktiviteterna skall utvärderas i förhållande till tydliga mål för förväntad effekt.

Styrningsgrunder och processer skall vara tydligt definierade och beskrivna. (Risberg 2012)

Utöver ekonomistyrssystem så vill man som ett led i att förbättra effektiviteten och produktiviteten i den offentliga sektorn lägga ökat fokus på det offentliga ledarskapet, vilket ligger i linje med målet att minska processtyrningen.

Många av Danmarks forskare, politiker, tjänstemän, medborgare och näringslivsrepresentanter verkar vara “rörande ense”, skriver Risberg, om att den offentliga verksamheten måste styras annorlunda än den har gjort hitintills. Regeringens och ekonomi- och inrikesministerns reform har ännu inte genomförts så det är svårare att hitta åsikter och uttalanden om hur den tas emot och åsikter om hur den fungerar. Och Risberg påpekar att:

Det är oklart hur den nya målstyrningen skall göras. Flera röster har gjorts hörda som tvivlar på att målstyrningen kommer att minska byråkratin, man tvivlar också på att den lokala friheten kommer att öka, snarare pekas på en risk med likriktning av offentliga verksamheter över regioner och kommuner.

De flesta röster som har hörts verkar dock vara ense om att förändringar måste genomföras, att den byråkratisering och kontroll som i dag utövas över offentliga ledare hämmar verksamheterna.

“Seende tillit” låter som en mycket attraktiv fras, men det verkar fortfarande oklart hur detta ska uppnås – eftersom de beskrivningar som finns låter ganska bekanta – och inte särskilt revolutionerande. En och annan vill nog kalla det snömos, men det kan man inte veta nu.

Vad göra?

Om man kunde skicka rekommendationer till EU, skulle vi rekommendera att de tar upp frågan om offentliga upphandlingar en gång till för att införa ett kriterium som sätter priset mot kvalitet, istället för bara priset. Kanske också en straffskala för leverantörer som manipulerar. Men vi håller oss till den nationella och kommunala nivån.

Vi har i inledningen visat att Sverige med viss förtjusning imiterar UK. Då kan man påpeka att det finns olika röster i debatten även där, och man kanske bör lyssna på fler av dem. Ett stort intresse väcktes av Baronessa Onora O’Neill’s serie av BBC föreläsningar “On Trust” (2002). Till skillnad från Power har hon hävdat att “culture of trust” faktiskt har ersatts med “culture of suspicion”. För henne, som för sociologer som Piotr Sztompka (1999/2007) och Zygmunt Bauman (2012) – och den danska regeringen – är det viktigt att återbygga förtroendet som “grows out of active enquiry rather than blind acceptance. In traditional relations of trust, active inquiry was usually extended over time by talking and asking questions, by listening and seeing how well claims to know and undertakings to act held up over time”. Hon har utvecklat sin idé av “intelligent accountability” senare (O’Neill 2006), som John Roberts (2009) sammanfattade i relation till redovisning och revision (hennes ursprungliga idé togs upp särskilt i utbildningssektorn i UK):

Accountability, in its intelligent form, is in a particular context. It is not a mere showing or making visible of the self against a pre-determined set of categories, but rather involves active enquiry – listening, asking questions and talking – through which the relevance or accuracy of indicators can be understood in context. Whilst transparency must rely on periodic snapshots that capture performance at a moment of time, intelligent accountability extends over time and thereby affords the opportunity to

test commitments against outcomes in a way that makes manipulation of performance less easy, and promotes understanding of the complex interdependencies that underlie discrete indicators. It is typically a face-to-face encounter, rich with information, in which communication is less easily stage-managed and rhetoric can be constantly compared to actual practice (Roberts 2009: 966).

Även Michael Power har utvecklat denna tanke i sin “intelligent risk management”:

- 1. an intelligent risk management would not allow control systems, and their advocates, to swamp managerial attention and independent critical imagination. Models and measures would be part of broader organisational narratives of uncertainty. Risk talk and “safety imaginations” will not necessarily involve the faddish risk description of everything.*
- 2. a greater degree of disorganisation and ambiguity would be acceptable in risk management processes than current initiatives suggest. Risk management would be characterised more by learning and experiment, rather than rule-based processes. It would depend essentially on human capacities to imagine alternative futures to the present, rather than quantitative ambitions to predict the future.*
- 3. however, an intelligent risk management will not throw the baby out with the bath water; not all process and internal control is bad. To the extent that process represents the codification of accumulated wisdom, it should be sustained subject to the possibility of constant challenge. For managers, this requires an organisational capacity to question and criticise the formal risk management system itself (2004: 95–96)*

Alltså ett sätt för organisering där vi balanserar mellan förtroende och risk med särskild betoning på det förstnämnda.

Referenser

Amná, Erik; Czarniawska, Barbara och Marcusson, Lena (2013) *Tillitens gränser*. Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad.

Artojärvi, Kari (2012) *Granskning av konsultanvändning i Västra Götalandsregionen*. Västra Götalandsregionen, Dnr: 22–2012.

Bauman, Zygmunt (2012) *This is not a diary*. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (2000) *Risksambället : på väg mot en annan modernitet*. Göteborg Daidalos.

Brorström, Björn (1986) *Nya former för ekonomistyrning i kommuner*. Lund, Doxa.

Cooper, Christine och Taylor, Phil (2005) Independently verified reductionism: Prison privatization in Scotland. *Human Relations*, 58(4): 497–522.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1992) *Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts.

Czarniawska, Barbara (1999) *det var en gång en stad på vatten*. Stockholm: SNS:

Czarniawska, B. (2002) *A tale of three cities: or the glocalization of city management*. Oxford, Oxford University Press.

Czarniawska, B. (2012) Operational risk, translation, and globalization. *Contemporary Economics* 6(2): 26–39.

Czarniawska, Barbara; Donatella, Pierre och Solli, Rolf (2013) Help! We have too much money! I: Czarniawska, Barbara och Löfgren, Orvar (red.) *Coping with excess. How organizations, communities and individuals manage overflows*. Cheltenham: Edward Elgar, 45–63.

- Czarniawska, Barbara och Panozzo, Fabrizio (2008) Trends and fashions in management studies (I): Fashion in research. *International Studies of Management & Organization*. 38(1): 3–12.
- Downs, George W. och Larkey, Patrick D. (1986) *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2007). Risk och organisering – en forskningsöversikt. I Czarniawska, Barbara m.fl. (2007) *Organisering kring hot och risk*. Lund: Studentlitteratur, 17–35.
- Fleming, Peter och Zyglidopoulos, Stelios C. (2008) The escalation of deception in organizations. *Journal of Business Ethics*, 81(4): 837–850.
- Hjortdal Henrik; Nielsen Claus; Gjørup, Jes; Jensen, Tommy; Lerborg, Leon; Refslund, Nils; Suppli, Jakob och Steen Winkel, Jasper (2007) Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde. *Politiken*, 29 mars. (2014-10-29, <http://pol.dk/274053>).
- Hood, Christopher (1995) The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. 20(2/3): 93–109.
- Isemo, Alf och Svensson, Petter (1999) Ineffektiv offentlig upphandling. *GöteborgsPosten*, 3 maj.
- Johansson, Tobias; Siverbo, Sven och Camén, Carolina. (2014) *Offentliga organisationers styrning av privata utförare*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Lapsley, I. (2009). “New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?—super-1.” *Abacus*. Vol 45(1): 1–21.
- Laurin, Ulf (1990) Den svenska modellen. *Svensk tidskrift*, 31 december.
- Luhmann, Niklas (1998) *Observations on modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- March, James G. (1979) Ambiguity and the engineering of choice. *International Studies of Management and Organizations*, 9: 9–39.

Molander, P. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. ESO 2009:2. Fritzes. Stockholm.

O'Neill, Onora (2002) Reith Lectures 2002: A question of trust. (<http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/>, 2013-02-120). Även utgiven av Cambridge University Press.

O'Neill, Onora (2006) Transparency and the ethics of communication. I: Hood, Christopher och Heald, David (red.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 75-90.

Power, Michael (1994) *The audit explosion*. London: Demos.

Power, Michael (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Power, Michael (2004) *The risk management of everything – Rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos.

Ramberg, Christina och Reepalu, Ilmar (2013) Offentlig upphandling är byråkrati till ingen nytta. *Dagens Nyheter*, 26 september. (<http://www.dn.se/debatt/offentlig-upphandling-ar-byrakrati-till-ingen-nytta/>, 2014-03-12)

Risberg, Anette (2012) Seende tillid – En tolkning av Danmarks regeringsreform. En rapport betsälld av Granskningskommissionen.

Roberts, John (2009) No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for “intelligent” accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34: 957–970.

Solli, Rolf; Demediuk, Peter och Sims, Rob (2005) The namesake: On Best Value and other reformmarks. I: Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje (red.) *Global ideas*. Malmö/Köpenhamn: Liber/CBS Press.

Solli, Rolf (1988) *Decentralisering i kommuner : om politik och administration på lokal nivå*. Lund: Studentlitteratur.

Solli, Rolf (2004) Sitting Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn – Om Best Value och andra reformer som varumärke. *Kommunal ekonomi och politik*, 8(1): 7–26.

SOU 2013:1. (2013) *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Stockholm: Fritzes.

Ståhlberg, Krister (1999) Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse. *Kommunal ekonomi och politik*, 3 (1): 7–36.

Sztompka, Piotr (1999/2007) *Trust: A sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se