

Jakten efter den goda styrningen

- En problematisering av idealet
tillitsbaserad styrning

Björn Brorström

Jakten efter den goda styrningen
- En problematisering av idealet
tillitsbaserad styrning

Björn Brorström

KFi-rapport nr 174

ISBN 978-91-87454-93-6
© KFi tillsammans med författarna 2022
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

Innehållsförteckning

Betydelsen av tillit	6
Styrteori - former, trender och sediment	8
<i>Styrformer</i>	<i>8</i>
<i>Utvecklingslinjer</i>	<i>9</i>
<i>Överlappning och överstyrning</i>	<i>11</i>
Fyra illustrationer från en svårhanterlig verklighet.....	13
<i>Inledning.....</i>	<i>13</i>
<i>Från idé till handling - vid genomförande tar det tvärstopp</i>	<i>13</i>
<i>Tillit i kris.....</i>	<i>16</i>
<i>Tillit vertikalt</i>	<i>17</i>
<i>För mycket av det goda</i>	<i>19</i>
Vad kan vi lära av de fyra illustrationerna	21
Tillitsbaserad styrning kan vara icke-styrning eller kanske till och med felstyrning.....	23
<i>Teori.....</i>	<i>23</i>
<i>Praktik.....</i>	<i>25</i>
Referenser	26

Inledning

Budskapet i denna rapport är att tillit är en viktig egenskap inom alla organisationer och i samverkan mellan organisationer och mellan aktörer, men tillit kan inte ersätta förekomsten av styrning och ansvarsutkrävande. Teori och praktiska exempel illustrerar i rapporten problematiken med att tillämpa tillitsbaserad styrning. Kapitlet inleds med en beskrivning av betydelsen av tillit för kvalitet, effektivitet och verksamhetsutveckling. Därefter följer i avsnitt två en redovisning av central klassisk teori inom området styrning och management. Avsnitt tre består av fyra illustrationer av problematik rörande tillit och tillitsbaserad styrning. Den första är om införande, den andra om tillit under kris, den tredje om bristande tillit vertikalt och den fjärde avslutningsvis om för mycket tillit. Avsnitt fyra sammanfattar lärdomarna av de empiriska redovisningarna. Därefter avslutas rapporten med ett resonemang om innebörden av tillitsbaserad styrning och frågan väcks vad tillitsbaserad styrning är mer än en väl spridd och löftesrik idé som är svår eller kanske till och med inte möjlig att genomföra och tillämpa. Jakten på den goda styrningen måste fortsätta bortom idealet tillitsbaserad styrning.

Betydelsen av tillit

Tillit kan betraktas som en informell institution; en företeelse inom ett samhälle eller en organisation som har institutionaliserats, som har blivit praxis och ett för aktörerna förgivet taget förhållningssätt. Tillit handlar därvid om tillit till varandras förmåga och kapacitet att bedriva verksamhet men också tillit till varandras avsikter. Det räcker inte med det ena eller det andra. Medan kapacitet går att skapa genom förstärkning bygger tillit till avsikter på beslut och beteenden som bevisar den goda viljan. Klassiska och banbrytande samhällsvetenskapliga studier (se till exempel nobelpristagarna North 1990/1993 och Ostrom 1990) visar på betydelsen för en gynnsam utveckling av tillitsfulla förhållanden. Tillit aktörer emellan, horisontellt och vertikalt, innebär att osäkerhet inför beslut och handling reduceras och en trygg och stabil inramning skapas för samhällets eller organisationens aktörer. Tillit befrämjar ett effektivt resursutnyttjande i det att kostnader för att genomföra transaktioner minskar. Avtal av skilda slag kräver inte omfattande förhandlingar och formella processer utan transaktioner kan baseras på att aktörerna litar på varandras avsikter, förmåga och kapacitet. Tillit befrämjar också kostnadseffektivitet genom minskade organisationskostnader med vilket avses resursinsatser för att planera, övervaka och följa upp verksamhetens genomförande (se Khalil, 1994 för en översiktlig redovisning av begreppen transaktionskostnader och organisationskostnader).

Tillit befrämjar stabilitet och kontinuitet, men även förändring genom att aktörerna har tillit till att avsikten med föreslagna förändringar är goda och gynnsamma för organisationen i dess helhet och att kapacitet och kompetens finns för genomförande. Tillit stödjer därför konstruktiv förändring där nya arrangemang införs utan betydande transaktionskostnader (se Brorström och Siverbo, 2008). Egenskaper som stödjer uppbyggnad av tillit, och som samtidigt blir en effekt av ökad tillit, är samarbete och ömsesidighet. En egenskap för tillit är också att den inte är någon knapp resurs, den finns att tillgå obegränsat och konkurrerar inte med andra resurser. Det handlar inte heller om att över tid uppnå högre kompetens, tillit mäts inte i den dimensionen (se Hirschman 2013). Detta innebär att tillit för varandra kan stärkas utan någon bortre gräns och utgöra en gynnsam inramning. Men den i det närmaste obegränsade till-

liten innebär också risk för att det vid en viss punkt uppstår en hög grad av förändringsobenägenhet baserat på bekvämlighet och förnöjsamhet. Inom ramen för en långtgående och utpräglad tillit ids inte eller förmår ingen att problematisera och ifrågasätta verksamhetens innehåll och utveckling. Hinder uppstår för att anpassa organisation och verksamhet till förändrade yttre och inre förutsättningar med risk för effektivitets- och kvalitetsförluster.

Ett viktigt påpekande är också att tillit inom ett samhälle eller organisation inte går att beordra fram. Tilliten växer fram och etableras i vertikala och horisontella möten och relationer och kan inte bestämmas uppifrån (se Alexius, 2017). Tillit är också skört. En vanligt förekommande fras i sammanhanget är att det tar tid att bygga upp tillit, men den går snabbt att rasera om misstag begås. Många fallor lurar i vassen i form av till exempel att egennyttasätts framför kollektivet och vid en felaktig hantering kan tilliten aktörer emellan skadas. Ett misstag eller felbedömning från principal eller agent eller av någon aktör i ett välutvecklat horisontellt samarbete kan visa sig få långsiktigt negativa konsekvenser i samspelet inom eller mellan organisationer.

Styrteori - former, trender och sediment

Styrformer

Möjligheterna för en principal att styra en agent och dennes verksamhet är beroende av två omständigheter (beskrivningen baseras på Oucchi 1979). Den ena omständigheten är om det finns kunskaper om sambandet mellan orsak och verkan, det vill säga finns kunskap om vilka beslut och handlingar som leder till ett visst utfall och vilka beslut och handlingar som inte stödjer ett visst utfall. Kunskap om sambandet mellan orsak och verkan innebär att genomförandet av en verksamhet kan kontrolleras och regleras. Genomförandet kan standardiseras. En vanligt förekommande beskrivning som illustrerar styrformen är termostaten där förändringar av inställningar i styrenheten omedelbart leder till avsedda förändringar i rummet, det löpande bandet är en annan illustration där takten på bandet avgör omfattningen på produktionen. Med kausalkunskap kan regelstyrning eller processtyrning utövas. Principalen utfärdar regler för hur verksamheten ska bedrivas och agentens uppgift är att följa reglerna och utföra verksamhet i enlighet med reglerna.

Styrmodellen innebär att principalen föreskriver hur verksamheten ska bedrivas, hur processen ska vara, och inget eller mycket begränsat utrymme lämnas för flexibilitet i utförandet. Rättvisa och likabehandling är värden som stöds av styrmodellen baserat på antagandet att alla avnämares behov är lika. Styrmodellen stödjer ordning och reda och befrämjar produktivitet i utförandet förutsatt att reglerna är relevanta och att agenten följer dem, den stödjer inte kontinuerlig och naturlig anpassning till förändrade förutsättningar och till lokala villkor. Anpassning fordrar att principalen tar initiativ till översyn av regler och rutiner och beslutar om förändring. Regelstyrning innebär sammanfattningsvis att makt och inflytande inom organisationen är centraliserat.

Den andra grundläggande omständigheten för styrning är om verksamhetens resultat går att mäta. I en situation där en relevant och accepterad beskrivning av verksamhetens mål och resultat kan upprättas kan mål- och resultatstyrning tillämpas. Ex ante upprättas och beslutas om mål och resultatkrav av

principalen och ex post sker uppföljning mot mål och resultatkrav, avvikelser fastställs och analyseras och ansvar utkrävs av agenten. Styrformen ger möjligheter till jämförelser över tid och jämförelser med andra aktörer avseende vad som åstadkommit. Det senare öppnar för konkurrens mellan agenter om uppdrag och resurser. Resultatstyrning innebär att agenten äger frågan hur verksamheten ska utföras för att uppnå acceptabla resultat. Principalen beslutar om vad och agenten om hur för att använda en i sammanhanget återkommande kliché. Det är således en styrmodell som befrämjar en långtgående decentralisering av beslut och ansvar. Modellen skapar förutsättningar för flexibilitet i utförandet och ger utrymme för lokal anpassning till rådande omständigheter och till förändrade förutsättningar.

Vad är det då som gäller om det vare sig finns kunskap om orsak och verkansamband eller tillgång till relevanta och accepterade målformuleringar och mått på resultat? Det principalen då måste förlita sig till är den kompetens som agenten besitter. Osäkerhet reduceras genom formella krav på att chefer och medarbetare inom organisationen har tillräckliga kvaliteter för att utföra verksamheten, till exempel är legitimerade sjuksköterskor, auktoriserade revisorer eller behöriga lärare. Den etablerade ordningen ger självfallet agenten och organisationen stort utrymme och organisationen kan därför betecknas som ocentraliserad (se Brorström och Johansson, 1992 för ett utvecklat resonemang kring begreppet ocentralisering) och styrningen som rituell. Det finns ingen länk mellan principal och agent utöver angivna kompetenskrav som innebär att verksamheten är formellt legitim och att den i den bästa av världar kan antas bedrivas med tillfredsställande kvalitet, i en rimlig omfattning och i enlighet med övergripande visioner, mål och strategier för verksamheten.

Utvecklingslinjer

En betraktelse över utvecklingen vad gäller managementmodeller, med start i den kraftigt växande offentliga sektorn och i upprepade finansiella kriser under såväl 1970-talet som 1980-talet, visar att strävandena över tid från beslutsfattare och ledningar har varit att minska graden av regelstyrning för att därigenom ge agenten ökat utrymme. Detta har inte skett i första hand för sakens egen skull utan helt enkelt varit ett medel för att kunna fokusera på och utkräva ekonomiskt ansvar. Centralisering fungerar inte i ekonomisk kris om uppdraget är att upprätthålla ekonomisk balans. Utvecklingen över tid har också varit en strävan att finna och tillämpa målbeskrivningar och resultatmått som gör det möjligt att

bedöma den bedrivna verksamheten och därigenom ersätta eller minska graden av rituell styrning. Båda förändringsambitionerna eller riktningarna leder således mot formulering av mål och resultatkrav mot vilka verksamhetens utfall kan ställas och analyseras och ansvar utkrävas (mer ingående beskrivningar av reformer som lanserats över tid hänvisas till Brorström och Rombach 1996 och Berlin och Kastberg Weichselberger 2021).

Avsikten är således att skapa ett ökat utrymme för agenten samtidigt som en situation präglad av icke styrning och ett mycket stort utrymme för starka professioner att agera helt i egen sak begränsas. En övergång ska ske där centralisering och ocentralisering ersätts med decentralisering där utrymmet är betydande för agenterna men samtidigt som resultatet av det som åstadkoms kan mätas och styrning av agenten utövas. Ett annat sätt att beskriva utvecklingsprocessen, som är mer ideologiskt laddat, är att det handlar om en övergång från klassisk styrning och icke-styrning av offentliga organisationer till det som kom att ges samlingsbenämningen New Public Management (NPM). Det nya är då en styrning i neoliberal anda med fokus på mål och resultat som inbjuder till jämförelser mellan utförare och som fordrar större fokus på uppföljning och utvärdering. NPM har emellertid över tid sedan nittiotalets mitt då begreppet lanserades (Hood 1991) kommit att innefatta en mängd olika företeelser som i korthet kan sägas vara att offentliga organisationer ska styras och ledas som privaträttsliga företag och uppfatta sig som en aktör på en marknad vilken som helst. Mot bakgrund av tolkningen att det handlar om företagisering har allehanda kvalitetsproblem och brister i utförandet av verksamhet kommit att helt utan nyanser, precision och evidens förklaras av tillämpningen av NPM. Listan kan göras lång;

- Oro i klassrummet
- Bristande tillgänglighet i hälso- och sjukvården
- Kvalitetsbrister i äldreomsorgen
- Bristfällig stadsplanering
- Låg kvalitet i kollektivtrafiken
- Anställningen av kirurgen Paulo Macchiarini på Karolinska institutet
- Minskat intresse bland medborgare för att åta sig politiska uppdrag

Kritiken mot NPM har också handlat om att medarbetarnas och de professionellas kunskaper och erfarenheter och omdöme inte tagits tillvara. Alltför stort fokus har varit på mätning och mått på distans i stället för på verksamhetens innehåll. En ny styrform lanserades mot bakgrund av den samlade kritiken mot NPM som ersättning och denna form av styrning skulle baseras på tillit. I en skrivelse inom Regeringskansliet 2015 framhålls att verksamhetsnära kunskaper, medarbetarnas erfarenheter och yrkesetik ska bli mer vägledande än idag. En särskild delegation tillsattes för att driva frågan om genomförande av så kallad tillitsbaserad styrning. I delegationens betänkande 2019 anges att tillitsbaserad styrning baseras på sju principer. Dessa är tillit (sic), medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet (SOU 2019:43). Viktiga värden och principer för olika tänkbara former för styrning av och inom en organisation, det vill säga inte ett dugg originellt.

Vad är då tillitsbaserad styrning relaterat till Oucchis modell. Det handlar inte om att styra med regler och inte om styrning av resultat, så kvar är den rituella styrningen. Ledningen kan säkra att chefer och medarbetare uppfyller formella kompetenskrav, men i övrigt utövas ingen styrning, om nu inte övergripande visioner och mål har styreffekt, vilket naturligtvis inte kan tas för givet. Tillitsbaserad styrning bygger på ocentralisering och förväntningar och förhoppningar om att aktörer på olika nivåer har kapacitet, rätt kompetens i sak, inte bara formellt, och att de oegennyttigt agerar för helhetens bästa. En omständighet är att kollegialitet, kompetens och kunskap inom en verksamhet innebär ett starkt engagemang och åtagande för verksamhetsområdet och som följd därav risk för bristande förståelse för helheten och för verksamhetens ekonomiska villkor, det vill säga det vanligt förekommande tillståndet att ekonomiska resurser är begränsade och prioriteringar måste göras.

Överlappning och överstyrning

Innan vi lämnar styrteori och Oucchis modell är en viktig kommentar och ett tillägg till de förda resonemangen att i praktiken så överlappar ofta de olika styrformerna varandra. Situationen kan vara att agenten samtidigt måste förhålla sig till förekommande regler och rekommendationer, krav på att uppnå förväntade och överenskomna resultat och dessutom för att överhuvudtaget få utföra verksamheten krav på specifik formell kompetens hos medarbetarna. Innebörden är att den styrning som utövas kan bli detaljerad och omfattande och naturligtvis motsägelsefull. En enkel illustration är att för att åstadkomma

ett visst resultat krävs rekrytering av särskild kompetens, men denna kanske inte svarar mot formella krav och rekrytering kan därför inte genomföras och resultatet påverkas negativt. Studier visar också att över tid ökar inslaget av styrformer, vilket gör överlappning och överstyrning till ett påtagligt problem. En förklaring till ökningen av styrformer är att det ofta vid skifte av styrmodell stannar kvar vissa sediment av den gamla styrningen, så styrformerna lagras delvis på varandra (Danielsson, 1983 om sediment och Siverbo, 2016 om överstyrning). Ett argument för att reformera styrningen kan just vara att rensa i florran av styrformer, men det är något annat än att införa tillitsbaserad styrning?

Fyra illustrationer från en svårhanterlig verklighet

Inledning

I detta kapitel redovisas fyra illustrationer som var och en på sitt vis problematiserar fenomenet tillitsbaserad styrning och dilemman rörande tillit. Illustrationerna handlar om implementering av en styrmodell som bygger på ökad tillit, vikten av decentralisering för att möta kriser, men även hur den kan skapa svårigheter att koordinera och möta problematiska situationer, hur en krissituation avslöjar brister i tilliten vertikalt samtidigt som tillit utgör en idémässig utgångspunkt för styrning inom den samlade offentliga förvaltningen samt hur förtroende kan skapa misstroende och innebära försvagad legitimitet för agenten. De fyra illustrationerna är av varierande omfattning i den kommande redovisningen. Mest omfattande är den första helt enkelt eftersom den kräver en mer utförlig beskrivning för att problematiken och budskapet ska vara tydligt.

Från idé till handling - vid genomförande tar det tvärstopp

Idén om tillämpning av en mer tillitsbaserad styrning inspirerade aktörer inom sektorn högre utbildning och forskning och utgjorde i mitten av 2010-talet en idémässig utgångspunkt för förslag till förändringar av styrningen av universitet och högskolor. De uppfattningar som fanns inom ledningarna vid universitet och högskolor om styrning och resursfördelning dokumenterades i en rapport, publicerad av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), genom intervjuer och möten med ett stort antal rektorer. Uppfattningarna innebar konkretiseringar av idén om tillitsbaserad styrning inom högre utbildning och forskning. Allt i syfte att stärka lärosätenas autonomi och rådighet över resurser till gagn för kvaliteten på utbildning och forskning. Centrala delar i en sådan reformerad styrning skulle eller borde enligt en stor majoritet av rektorerna vara följande;

- Dialogen mellan regeringen och lärosätena måste utvecklas. En äkta dialog ska ersätta dagens bristfälliga ensidiga ”dialog”. Lärosätets utvecklingsbehov och strategier ska vara i fokus och ordentligt med utrymme ska ges till att diskutera lärosätets styrkor och profiler till grund för särskilda satsningar. De äkta dialogerna ska vara underlag för långsiktiga överenskommelser mellan regeringen och lärosätet. Långsiktighet skapar stabilitet och förutsägbarhet och innebär möjligheter till förbättrat strategiarbete inom lärosätena.
- Ett mycket konkret uttryck för tillit till lärosätena är att anslaget till utbildning och forskning ska ges som ett samlat anslag. Lärosätena ska äga frågan om fördelning mellan utbildning och forskning, vilket kan möjliggöra särskilda satsningar på utbildning eller forskning under särskilda omständigheter eller under vissa perioder.
- Utbildningsdelen i det samlade anslaget ska uteslutande baseras på antalet studenter och inte alls på vad studenterna presterar
- Basanslaget till forskning måste öka kraftigt i förhållande till de medel som fördelas via forskningsfinansiärer.

Ungefär samtidigt som SUHF-rapporten publicerades utfärdade regeringen direktiv till en ny utredning om styrning och resurstilldelning inom högre utbildning (Dir 2017:46). I och med starten av utredningen som kom att benämnas STRUTEN påbörjades ett arbete där de idéer och mer eller mindre konkreta förslag som florerat om utvecklad styrning och förändrade former för resurstilldelning ytterligare förtydligades. När utredningen började redovisa tentativa förslag handlade det inte längre om inspirerande och spännande tankar om förändring utan om att saker och ting som föreslås kan komma att beslutas, genomföras och bli verklighet. Därmed startar också problematiseringen av möjliga förändringar på allvar.

Titeln på utredningsrapporten, det vill säga STRUTEN, är ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan” (SOU 2019:6). Avsikten är inte här att systematiskt gå igenom inlägg, inspel och remissvar utan att peka på vanligt förekommande invändningar som har redovisats mot grundbultarna i en tänkt ny tillitsbaserad styr- och resurstilldelningsmodell. Redovisningen är utan rangordning, det vill säga inget är mer frekvent förekommande eller mer viktigt än något annat.

- Det finns en oro inom lärosätetsledningar för att en utvecklad myndighetsdialog där lärosätets profilering ska vara i fokus inte alls kommer att stödja lärosätets strategiska utveckling utan tvärtom kommer att begränsa lärosätena och bli ytterligare en pålaga från regeringen.
- Det finns en oro bland lärare och forskare inom lärosätena för att lärosätetsledningarna får för stort inflytande över verksamhetens inriktning och utveckling om överenskommelser på ledningsnivå träffas med regeringen om särskilda satsningar.
- Ett samlat anslag kan negativt påverka möjligheterna för lärosätena att konkurrera på lika villkor. Stora och resursrika lärosäten får med ett samlat anslag ännu större möjligheter att göra satsningar som kan innebära att attraktiva utbildningsområden eller forskningsprofiler på mindre lärosäten blir utkonkurrerade.
- Ett samlat anslag ökar flexibiliteten för lärosätet men risken är kvalitetsförsämringar inom utbildning eller forskning beroende på vad ledningarna prioriterar inom ramen för den nya friheten.
- En minskad andel prestationsersättning innebär risk för kvalitetsförsämring. Viljan att stödja den enskilde studenten att klara särskilt svåra moment försvagas. Incitamentet att verka för god genomströmning försvinner och därigenom uppstår produktivitetsförluster.
- Lärosätetsledningarna klarar inte att fördela ökade basanslag så att kvalitet och resurseffektivitet upprätthålls. Det är bättre att lärosätena konkurrerar om medel och forskningsfinansiärerna prioriterar.

De redovisade invändningarna mot förslagen, som alla är vanligt förekommande, har sin bas i särintressen och inte i omtanke om lärosätets verksamhet i sin helhet. Förändringar som föreslås ifrågasätts eftersom de riskerar att drabba den verksamhetsgren där vederbörande har sin huvudsakliga gärning. En oro finns också för att förändringar som innebär ökad autonomi för lärosätet som sådant innebär begränsningar för aktörer inom lärosätet. Risken är att maktfullkomliga rektorer tecknar avtal med regeringen om satsningar på utbildning eller forskning som inte är kollegialt förankrade. Externa aktörer, och särskilt företrädare för näringslivet, har tydligt framhållit risken med en modell utan prestationsersättning och ekonomiska incitament. Det kommer innebära för-

sämrad produktivitet, det vill säga en ökad kostnad per student och därigenom negativa konsekvenser för skattebetalarna.

Sedan utredningen ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan” överlämnades i februari 2019 har tre budgetpropositioner lagts, för 2020, 2021 och 2022, och en forskningsproposition för perioden 2021–2024. Vi kan konstatera att något samlat anslag till utbildning och forskning har det inte blivit. Regeringen har valt att helt förbigå det förslaget. Vi kan också konstatera att någon förändring av ersättningsmodellen till utbildning har det inte blivit, det är fortfarande samma finansieringsandelar avseende helårsstudenter respektive helårsprestationer som tidigare och anslagen till forskningsfinansierarna ökar mer än basanslaget. Några långsiktiga överenskommelser har det inte heller blivit. Det enda i förhållande till de fyra punkterna ovan där regeringen ändå har reagerat avser myndighetsdialogen. Här vill regeringen att en fördjupad dialog ska utvecklas kring lärosätenas specifika förutsättningar. Dessvärre ur lärosätenas perspektiv och utifrån hur det ursprungligen var tänkt förefaller den utvecklade dialogen, i alla fall såsom den tillämpats under 2021, handla om att regeringen ska anpassa sina krav på lärosätena utifrån lärosätenas unika förutsättningar och inte om att direkt stödja lärosätena att utveckla sina styrkeområden.

Tillit i kris

En samlad bedömning från ett pågående utvärderingsprogram som syftar till att fånga kommunernas hantering av coronapandemin visar att den lokala nivån har hanterat konsekvenserna av pandemin väl (se till exempel Brorström och Lofström, 2021). Decentralisering, robusta organisationsstrukturer och stor tillit i krisarbetet till lokala chefers och medarbetares förmåga förklarar att konsekvenserna av pandemin kunnat hanteras på ett tillfredsställande sätt. Gemensamt för de studerade kommunerna är också att samarbetet inom respektive organisation har stärkts, dels inom den enskilda förvaltningen eller enheten, dels mellan förvaltningar, en ömsesidighet har funnits vid beslut och handling. Tilliten har också prövats i skarpt läge mellan politik och förvaltning där förvaltningen har tagit ett stort ansvar samtidigt som politiken accepterat och nöjt sig med att hålla sig informerad om utveckling och tillstånd.

Aktörer och relationer har bestått provet och ett helhetsperspektiv på kommunernas verksamhet har kunnat anläggas vid hanteringen av pandemin. Många beskrivningar från aktörer är på detta tema och sammanfattande

bedömningar vid utvärderingarna bekräftar förekomsten och betydelsen av samarbete och helhet. Samarbetet över organisatoriska gränser har utvecklats över tid och bland annat inneburit att kunskaperna om varandras verksamheter ökat. Det redovisade innebär inte att problem inte funnits, att saker och ting inte hade kunnat gjorts annorlunda och bättre, men den lokala nivån har visat stor förmåga i en synnerligen svår situation och graden av tillit har ökat, men utan att någon specifik reform genomförts eller att tillit beordrats.

Men undantag fanns. Inom äldreomsorgen problematiserades bristen på ledning och styrning och en avsaknad av det som benämns det nära ledarskapet. Verksamheterna hade varit i hög grad självstyrande bland annat som följd av för stora medarbetarspann för mellancheferna och svårigheter uppstod att snabbt kraftsamla för att möta konsekvenserna av pandemin. Decentralisering och förtroende för eller kanske snarare förhoppningar om att verksamheten skulle kunna hantera akuta problem med de personella och ekonomiska förutsättningar som gällde visade sig inte stämma. En starkare styrning med tydligare regler och rutiner för verksamhetens utförande hade sannolikt på många håll varit synnerligen ändamålsenlig. Det handlar alltså inte om mer av tillit utan om att tillse att standardiserade regler och riktlinjer följs och att styrning utövas av chefer nära verksamheten.

Tillit vertikalt

Gemensamt för de studerade organisationerna, regionen och kommunerna, utöver att de mött pandemin med tillit till varandra och förlitat sig på befintliga robusta decentraliserade organisationsstrukturer, är en omfattande kritik av hur andra aktörer har hanterat konsekvenserna av coronapandemin och därigenom försvårat hanteringen. Inte minst är det då aktörer på statlig nivå vars agerande eller brist på agerande som ifrågasätts. Kritiken mot myndigheter och nationella aktörer eller bristen på agerande är av varierande styrka i de olika genomförda utvärderingsstudierna men genomgående och sammantaget är den omfattande, allvarlig och skarp och i flera fall inte nådig. Exempel på utsagor är;

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppfattas sakna kompetens för att bedöma äldreomsorgens kvalitet. Handläggarna och inspektörerna vet inte vad äldreomsorg och särskilt boende är framförs det vid intervjuer. Till detta kommer den anmärkningsvärda uppfattningen från en intervjuperson att de genom-

förda inspektionerna av särskilda boenden mitt under pågående pandemi var en möjlighet för IVO att profilera myndigheten och sin verksamhet!

- Folkhälsomyndigheten (FHM) och Arbetsmiljöverket (AMV) har varit, påpekas det, oförmögna att samordna och samarbeta och utfärda gemensamma rekommendationer som skapar tydlighet för kommuner och regioner i vad de har att rätta sig efter vad gäller till exempel användning av skyddsutrustning. Istället för att organisera sig för kris och stödja kommuners och regioners krisarbete har myndigheterna upprätthållit sina respektive störsörsorganisationer och gränserna sinsemellan.
- Socialstyrelsen samlar in en mängd uppgifter om utveckling och tillstånd inom hälso- och sjukvården och vård och omsorg, men klarar inte enligt redovisade beskrivningar att återkoppla information till regioner och kommuner på ett tillfredsställande sätt. Detta är grunden för ett uttalande från en intervjuperson att myndigheten under hanteringen av pandemin har varit mer störande än stödjande.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anses av många inte förstå sig på vad regioner och kommuner behöver ha för stöd i sitt kris- och beredskapsarbete. Myndigheten uppfattas också, vilket kanske förklaras av det förra, ha varit alltför passiv, ja närmast osynlig under pandemin.
- Regeringen anses av intervjupersoner helt ha dansat efter FHM:s pipa och beslutat och agerat efter FHM:s bedömningar och ställningstaganden. Den har inte lyssnat till MSB:s resonemang om vikten av långsiktighet. Kanske förklaras detta av att MSB även varit passiv i samspelet mellan myndigheterna och därför inte nått fram till regeringen med sina budskap.
- En notering är också den kritik som framförs av företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR) mot Regeringskansliet i en intervju som genomfördes vid utvärderingen av Västra Götalandsregionens hantering av pandemin. Företrädare för SKR var synnerligen kritiska till departementens och då särskilt socialdepartementets brist på lyhörddhet och bristfälliga återkoppling på förslag och synpunkter från SKR.

Slutsatsen av ovanstående redovisning är att myndigheter och departement uppenbarligen har en hemläxa att göra för att klara ut relevansen i den kritik som framförs och som kommer från många olika håll inom kommunerna och regionen. En grundlig genomgång borde kunna föranleda förändring och förbättring även om det naturligtvis är så att det finns olika uppfattningar om vad som är rätt eller fel. Även om kritiken mot myndigheternas agerande eller brist på agerande kan vara uttryckta i affekt under en pågående pandemi och i sak inte är berättigad på alla punkter, så är situationen sett till den samlade offentliga förvaltningsorganisationen emellertid lika allvarlig. Kritiken pekar på ett utpräglat misstroende mellan nivåerna och att allvarliga hinder finns för en fungerande organisatorisk samordning och ett fungerande samarbete aktörer emellan. Det som visar sig i kris finns även i vardagen och är besvärande omständigheter för kvalitet och effektivitet.

För mycket av det goda

Ett universitet införde för bestämning av resurser till sitt universitetsbibliotek en modell där biblioteket erhöll en given procentsats av universitetets totala kostnader. När modellen infördes var syftet dels att visa biblioteket och dess ledning förtroende att använda tilldelade medel till bibliotekets olika uppdrag utifrån egna prioriteringar och beslut, dels att förenkla budgetprocessen genom att undvika möten och utdragna förhandlingar om resurstilldelningen. Resultatet av tidigare budgetprocesser var att tilldelningen hamnade runt 3,7 procent av de totala budgeterade kostnaderna så varför inte helt enkelt använda den procentsatsen som grund för tilldelningen och det skulle då samtidigt innebära en långtgående decentralisering av beslut och ansvar till biblioteket. Modellen har tillämpats under snart en tioårsperiod och över tid har modellen kommit att bli alltmer ifrågasatt. En av orsakerna utifrån bibliotekets perspektiv är att procentsatsen har justerats ned, vilket innebär utan närmare motivering en ökad ekonomisk press på biblioteket.

Beräkningsunderlaget är inte heller stabilt över tiden, vilket skapar osäkra planeringsförutsättningar. Biblioteket har långtgående mandat och har givits ett stort förtroende men med konsekvens att verksamheten kan komma krympas successivt utan att några argument redovisas till varför. Klassisk budgetteori (se Wildavsky 1975) visar att det är riskabelt för en agent att inte få argumentera för sin verksamhet helt enkelt eftersom det är enklare för prin-

cipalen att säga nej om den inte känner verksamheten och konsekvenserna av resursminskningen. Det du inte vet har du inte ont av.

Den andra orsaken till att modellen ifrågasatts och den främsta anledningen till att modellens vara eller icke vara behövde utredas var att finansierarna, det vill säga fakulteterna från vilka medel fördes, uppfattade en stor otillfredsställelse med att inte informeras om hur medlen ska användas. Ett slags uppfattning spreds om att biblioteket var resursrikt och ett uttryckssätt var att biblioteket genom tillämpningen av den schablonmässiga modellen var immuniserat mot effektivitetsutveckling. En modell med grundidéen att förenkla och ge utrymme för agenten baserat på tillit om att resurser användes ändamålsenligt har således utvecklat ett misstroende mot biblioteket. Verksamheten och de olika uppdragen har inte ifrågasatts men det finns en föreställning om att biblioteket kan ännu mer inte minst på grund av den omställning som sker från fysisk hantering av media till digital och som enligt fakultetsföreträdarnas bedömning borde innebära möjligheter till kraftiga besparingar.

Vad kan vi lära av de fyra illustrationerna?

Försöken att reformera styrning och resurstilldelning inom högre utbildning och forskning med utgångspunkt från idéer om tillitsbaserad styrning misslyckades i grunden. När det kom till kritan fanns egentligen inget intresse från något håll att förändra, alla var mer eller mindre skeptiska till allt. Frågor som kan ställas utifrån den utveckling som varit är varför regeringen inte litar på universitet och högskolor, varför ledningarna inom universitet och högskolor inte litar på regeringen, varför kollegiet inte litar på sina ledningar och varför kollegor inte litar på varandra. Det är ju ändå tillit som enligt dekret från regeringen skulle prägla styrning, organisation och ledning i den framtida statsförvaltningen, men tillit visade sig inte finnas. I alla fall inte i den utsträckning som de föreslagna förändringarna i framlagda rapporter och utredningar innebar eller krävde. Illustrationen beskriver problematiken vid övergång från prat till beslut och handling och framställer idén om tillitsbaserad styrning i praktiken som synnerligen problematisk. Det krävs mod att lämna ifrån sig ansvar och mod att ta emot ansvar. Förändring och ny ansvarsfördelning innefattar risker för både principalen och för agenten. Är förklaringen till uteblivna förändringar av styrning och resurstilldelning att ingen är beredd att riskera något, det är bättre att fortsätta som det är? Högre utbildning och forskning präglas ju trots allt i grund och botten av tämligen stort utrymme för lärare och forskare att bestämma innehåll i verksamheten och metod för genomförande. Eller är förklaringen till att inget händer helt enkelt att det saknas ömsesidig tillit mellan nivåerna regering och lärosäte respektive inom lärosätet mellan ledning och verksamhet?

Den andra illustrationen visar upp en situation där ledningarna inom kommunerna har förlitat sig på den kompetens som finns, de erfarenheter och de bedömningar som lokala chefer och medarbetare gör. Det fanns heller inget alternativ i det läge som uppstod med behov av snabb anpassning. Lokala chefer och medarbetare visar sig också vara uppgiften mogen med stöd i en tydlig organisationsstruktur och erfarenheter av att fatta beslut och agera. Hantering-

en av konsekvenserna av pandemin inom kommuner och regioner har utmärkts av tillit till varandra, men således inte som konsekvens av implementering av någon styrreform utan som följd av att situationen har krävt fokus på uppgiften och tillit till varandras förmågor och avsikter. Det har kommit naturligt att utnyttja decentraliseringens grundläggande egenskaper att ge utrymme för lokala enheter och aktörer att välja medel för att uppnå resultat. Undantag finns dock där den verksamhetsnära styrningen fallerade och kapacitet och förmåga saknades att snabbt anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Tilliten var för stor i en situation med brist på personella och ekonomiska resurser.

Ingen kan påstå, dessvärre, att tillit har präglat relationerna mellan nivåerna inom den samlade offentliga förvaltningen vilket den tredje illustrationen visar. Här har varit ett stundtals pinsamt hänvisande till varandras bristande förmåga. Jag förmodar att ett samarbete präglat av tillit och ömsesidighet även förväntas gälla mellan nivåerna i den rådande flernivådemokratin inom ramen för tillitsreformen? Men så är alltså inte fallet. Det var väl knappast det som regeringen hade tänkt sig när den offentliga förvaltningen skulle präglas av ökad tillit. Innebär det beskrivna att tillitsreformen som lanserades och regeringens uppdrag till Statskontoret 2016 helt enkelt kan betraktas som ett misslyckande? Vilken tolkning gör anhängarna av tillitsreformen av den uppenbara bristen på tillit till varandra? En slutsats är att det helt enkelt inte går att besluta om att tillit ska gälla, om det finns tillit så uppstår den av helt andra orsaker. I det här fallet saknades grundläggande förutsättningar.

Den fjärde illustrationen beskriver fenomenet att ett långtgående förtroende att handskas med tilldelade medel utan tydliga krav på återkoppling leder till misstroende. Finansiärerna accepterar inte i det långa loppet en situation där sambandet mellan prestation och tillgång till resurser inte framgår tydligt och inte utreds och manglas i budgetprocesser och bokslutsdialoger. Det utvecklas i en sådan situation föreställningar om att organisationen inte behöver ägna sig åt effektivitetsutveckling och inte behöver prioritera. Legitimiteten som är grunden för långsiktig överlevnad försvagas därigenom.

De fyra beskrivningarna illustrerar olika innebörder av tillit, men framförallt problematiken att införa och tillämpa tillitsbaserade lösningar om inte förutsättningar för mottagande finns och om inte sättet att begagna tilliten följs upp och utvärderas.

Tillitsbaserad styrning kan vara icke-styrning eller kanske till och med felstyrning

Teori

Många faror lurar i vassen i strävandena efter att upprätthålla allokativ och adaptiv effektivitet, där det med det första avses att använda tillgängliga resurser effektivt och med det att andra kunna anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar (begreppen hämtade från North op.cit.). Några företeelser som är väl bekanta och beskrivna inom samhällsvetenskapen är följande.

- Spårbundenhet som kan innebära att saker och ting görs på det sätt som de alltid har gjorts och förmåga och vilja till anpassning till förändrade förutsättningar saknas (se till exempel Hodgson 1993 och David 2005).
- Förekomsten av friåkare som inte agerar för helhetens bästa men drar fördel, åker snålskjuts, av att andra agerar för helheten (Coase 1988, Hardin 1993 och Ostrom 1990).
- Suboptimering som innebär att delen sätts före helheten alternativt det kortsiktiga framför det långsiktiga. Det är fenomen som innebär att resurser inte fördelas och används optimalt och ineffektivitet präglar genomförandet av verksamheten (Johnson och Kaplan 1987).
- Störningar i organisationen som följd av att tillgången till information är asymmetrisk och att kunskapsövertag kan utnyttjas till att dra fördel vid till exempel förhandlingar om resurstilldelning (Wildavsky 1975 och Danziger 1978).
- Strävan efter inflytande och makt stör ordningen som kan innebära att aktörer fattar beslut för egen vinning och bortser från övergripande mål och strategier (se till exempel Allison 1971).

- Förekomsten av grupptänkande som innebär att konsensus eftersträvas på bekostnad av realistiska beskrivningar och analyser av verksamhetens villkor och tillstånd (Janis 1975).

De redovisade teorierna är grundläggande samhällsvetenskapliga teoribildningar som är centrala för att förklarar och förstå hur samhällen och organisationer fungerar. Det är inte möjligt att bortse från. Tillit är en viktig egenskap inom alla organisationer och där företeelser som öppenhet, ömsesidighet, gott samarbete och lyhördhet stödjer tillit medarbetare emellan och mellan ledning och medarbetare. Tillit kan förklara en organisations gynnsamma utveckling och förmåga att hantera besvärliga situationer (Brorström och Siverbo 2008). Men det går inte att tillämpa en styrning där sådana gynnsamma egenskaper såsom ömsesidighet och gott samarbete förutsätts ingå och bortse från grundläggande kunskaper och insikter om hur organisationer och individer kan agera och fungera under olika omständigheter. Det är inte möjligt att bortse från förekomsten av störningar vilket de fyra redovisade illustrationerna från praktiken visar liksom teorierna ovan. Tillit byggs upp successivt om den tillämpade styrmodellen motverkar beteenden som stödjer kortsiktighet, förändringsobenägenhet och egennytta och tilliten försvagas om opportunistiska beteenden avslöjas och visar sig förekomma inom ledningar och medarbetargrupper.

Tillitsbaserad styrning är således inte någon tillämpbar styrmodell utan graden av tillit är ett ingångsvärde vid uppbyggnad av en styrmodell som bygger på resultat och/eller regler. Graden av tillit är samtidigt en effekt av implementeringen och tillämpningen av den specifika styrmodellen. I sig kan således tillitsbaserad styrning betraktas som icke-styrning eftersom den lämnar obegränsat utrymme vid tillämpning för agenterna. Risken finns därvid att styrningen eller avsaknaden av styrning innebär beslut och agerande som inte stödjer en verksamhetsutveckling som är önskvärd ur ett helhetsperspektiv. Försöket till tillitsbaserad styrning innebär då felstyrning, vilket är en omständighet och komplikation som hämmar effektivitets- och demokratiutveckling.

En viktig omständighet vad gäller risken för felstyrning är dock att övergången från resultatstyrning och/eller regelstyrning till rituell styrning, eller annorlunda uttryckt från centralisering eller decentralisering till ocentralisering är svår genomförbar i praktiken. Implementeringen kan antas misslyckas på grund av att aktörer inte tilltror varandra att agera för helhetens bästa. Detta innebär i så fall att tillitsbaserad styrning enligt idealmodellen, det vill säga utgångspunkten är mer tillit, aldrig tillämpas, den stannar vid en idé.

Praktik

En åtgärd i praktiken vid övergång från NPM till tillitsbaserad styrning förefaller enligt artiklar i fackpressen ha varit att förenkla formerna och innehållet i målstyrningen och använda färre och mer övergripande mål än tidigare i planering och uppföljning. Så här uttrycker sig den tidigare ordföranden i Tillitsdelegationen i en intervju återgiven i Dagens Samhälle (2021).

”Det gäller att arbeta med ett fåtal övergripande mål. I praktiken betyder det att man inte skriver styrdokument med 72 punkter. Istället ska man stanna upp vid det övergripande målet och överlåta till verksamheterna och professionerna att komma på hur man ska göra”.

En karaktäristik utifrån det sagda av tillitsbaserad styrning är att styrformen är i praktiken är ytterligare en NPM-tillämpning och om tillämpningen skulle innebära mindre styrning än tidigare så skulle en relevant benämning kunna vara NPM-light. Men frågan måste samtidigt ställas om färre mål verkligen innebär mindre styrning, det kanske är precis tvärtom! En annan fråga som väcks är om det finns någon organisation som inte tar sin utgångspunkt i eller försöker ta sin utgångspunkt i en övergripande vision och i övergripande målformuleringar. Så vad är egentligen innebörden av utsagan?

Det behövs mer forskning. Denna rapport problematiserar genom grundläggande teori och illustrationer från olika områden genomförande av och tillämpning av styrmodeller som bygger på en grundläggande idé om tillit och svårigheter kan konstateras. Därmed inte sagt att tillit inte är en önskvärd organisatorisk egenskap, vilket inledningen av rapporten beskrev. Ett nästa steg är nu systematiska studier av offentliga organisationer där styrningen har reformerats i riktning mot en ökad grad av utrymme för lokala aktörer och där förekomsten av resultatmätning och regelföljande ifrågasatts och begreppet tillitsbaserad styrning varit centralt. Studierna ska visa vad som har uppnåtts med den ansatsen utifrån ett verksamhetsperspektiv, dels enligt bedömningar av ledningarna, dels enligt bedömningar av ledningar och medarbetare i och nära verksamheten.

Jakten på den goda styrningen fortsätter.

Referenser

Paul S. Adler, 2001. *"Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism."* HomeOrganization Science: Vol. 12, No. 2

Axelrod, Robert, 1984. *"The Evolution of Cooperation."* New York: Basic Books

Allison, Graham, 1971. *"The Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis."* Little Brown

Berlin, Johan och Gustaf Kastberg Weichselberger, 2021. *"Styrning av hälso- och sjukvård."* Stockholm: Liber

Brorström, Björn och Marianne Granfelt, 2017. *"Tillitsbaserad styrning och reformerad resurstilldelning."* Stockholm: Sveriges Universitets- och Högskoleförbund

Brorström, Björn och Staffan Johansson, 1992. *"Från regler och konton mot värde ringar och ansvarsheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting."* Lund: Studentlitteratur

Brorström, Björn och Mikael Löfström, 2021. *"Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris"*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 174

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996. *"Lugnet efter stormen - Om stor-slagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner."* I ekonomistyrning och informatik, sid 111–125

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008. *"Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik."* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 94

Coase, Ronald, 1937. *"The Nature of the Firm."* *Economica*, vol 4 sid 386–405

Coase, Paul A, 1984. *"The New Institutional Economics."* I *Journal of Theoretical Institutional Economics* 140, sid 229–231

- Danielsson, Albert, 1983. *"Företagsekonomi - en översikt"*. Lund: Studentlitteratur
- Danziger, James N, 1978. *"Making Budgets: Public Resource Allocation."* London: Sage Publications
- David, Paul A., 1975. *"Clio and Economics of QWERTY."* I American Economic Review 75: 332-337
- Hardin, G., 1968. *"The Tragedy of the Commons."* Science 162, sid 1243-1248
- Hodgson, Geoffrey M., 1999. *"Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics."* Aldershot: Edward Elgar Publishing Company
- Hood, Christopher, 1991. *"A Public Management for All Seasons."* Public Administration, vol 69, Issue 1, sid 3-19
- Johnson, H., Thomas and Robert S. Kaplan, 1987. *"The rise and fall of management accounting"* Engineering Management Review, IEEE 15.3, sid 36-44
- Khalil, Elias L, 1994. *"Trust."* I Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels och Marc R. Tool, *"Institutional and Evolutionary Economics"* Edward Elgar, Aldershot, sid 339-346
- Janis, Irving, 1982. *"Groupthink : Psychological studies of policy decisions and fiascoes."* Boston: Houghton Mifflin
- Ostrom, Ellinor, 1990. *"Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions."* Cambridge: Cambridge University Press
- Ouchi, William, 1979. *"A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms."* Management Science, sid 833-848, vol 25, no 9, september
- Wildavsky, Aaron, 1975. *"Budgeting. A Comparative Theory of the Budgeting Processes."* Boston: Little Brown & Co
- SOU 2019:6. *"En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan."* Stockholm
- SOU 2019:43. *"Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad ledning och styrning i staten."* Betänkande av Tillitsdelegationen

Övriga källor

Budgetpropositionen för 2016 (prop 2015/16:1)

Dagens samhälle, nr 12 2021. *"Tre vägar till styrning"*, sid 22–23

Finansdepartementet, 2016. *"Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor."* Regeringsbeslut 2016-02-04

Kommittédirektiv 2017:46. *"Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten."* Stockholm

Proposition 2020/21:60. *"Forskning, frihet, framtid. Kunskap och innovation för Sverige."* Stockholm

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

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner 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**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se