



STYRNING

Björn Brorström

Kommunforskning i Västsverige

Styrning

Ideologier och reformer under ett halvt sekel

Från programbudgetering till Tillitsbaserad styrning
och ledning

Björn Brorström

KFi-rapport nr 187

978-91-89458-14-7

© KFi tillsammans med författarna 2023

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

Förord	7
Kapitel 1 Inledning - syfte, perspektiv och metod	10
1.1 Varför reformer?	11
1.2 Omvärldsbetingelser - mer om vad som förklarar en reform	13
1.3 Syfte	16
1.4 Bokens disposition och innehåll.....	18
Kapitel 2 Teori om hur och varför förändring.....	20
2.1 Beslut.....	20
2.2 Implementering	24
2.3 Reducering av osäkerhet.....	27
Kapitel 3. Kommunsektorns förutsättningar - politik och ekonomi	28
3.1 Bygget av folkhemmet	28
3.2 Utvecklingskurvan knäcks	29
3.3 Nyliberalism	31
3.4 Nya system för styrning.....	32
3.5 Nya kriser	33
3.6 Sammanfattning	35
Kapitel 4 Betydelsefulla strömningar och idéer inom samhällsvetenskapen	36
4.1 Hierarki - marknadsmisslyckanden	36
4.2 Marknad - ineffektivitet och det offentliga misslyckande	39
4.3 Samverkan - allmänningarnas tragedi, förtroende och socialt kapital	41
4.4 Försvagade informella institutioner och bristfälliga regelverk - institutionellt misslyckande.....	46
4.5 Sammanfattning	48

Kapitel 5 Lösningar? Några mangementgurus idéer och metoder	50
5.1 Grunden - om struktur och kultur	51
5.2 Montera ned elfenbenstornen	51
5.3 Förnyelse och förvandling	52
5.4 Helhetsperspektiv	53
5.5 Lärande	54
5.6 Effektivitet och produktivitet.....	55
5.7 Sammanfattning - tänk om det var så enkelt	55
Kapitel 6 Tillämpning - 50 år med reformer avseende styrning	57
6.1 Planeringsideal och nyttomaximering	57
6.2 Från behov till ram.....	59
6.3 Nollbasbudgetering - metod för förnyelse?	62
6.4 Decentralisering, resultatenheter och målstyrning.....	63
6.5 Beställare, utförare och fusioner	66
6.6 Perspektiv och processer.....	70
6.7 Sammanfattning - reformerna har olika logiker.....	71
Kapitel 7 Nutid - New Public Management och Tillitsbaserad styrning och ledning.....	74
7.1 Innebörden av New Public Management	74
7.2 Kritik	76
7.3 Innebörden av tillit och Tillitsbaserad styrning och ledning	78
7.4 Fyra illustrationer av en svårhanterlig verklighet.....	80
7.5 Problematisering och grundkurs i styrteori	89
7.6 Problematisering utifrån i samhällsvetenskapen beskrivna grundläggande fenomen vid styrning	91

Kapitel 8 Varför reformer och hur	94
8.1 Den långsiktiga utvecklingen visar på några grundläggande typer av reformer	94
8.2 Faser i utvecklingen - förutsättningar, ideologier och ideal	96
8.3 Spårbundenhet och glömska	100
8.4 Reformers som symboler och lösning före problem	100
8.5 Reformernas rörelseriktning över tid.....	102
8.6 Nödvändig styrning	103
Referenser	105

Förord

Min forskning har under alla år varit inriktad på studier av den offentliga sektorn och strävandena efter att utveckla och förena demokrati och effektivitet. Reformerna rörande styrning, organisation och ledning syftar till att åstadkomma förbättringar och gynna den verksamhet som bedrivs och underlättar dess finansiering. Reformerna som implementeras påverkar balansen mellan demokrati och effektivitet och relationen mellan politik och förvaltning. Konsten är att balansera konkurrerande värden och därigenom vid alla reformer säkra grundläggande villkor för en fungerande offentlig organisation. En alternativ utgångspunkt är att demokrati och effektivitet förutsätter varandra och kan betraktas som förstärkande. Som medborgare förväntar vi oss att förtroendevalda är goda representanter för de preferenser som vi väljare har givit uttryck för, till exempel att vallöften infrias och att förtroendevalda argumenterar och agerar på samma sätt efter ett val som före. Som medborgare förväntar vi oss också att den verksamhet som det offentliga ansvarar för och finansierar fungerar tillfredsställande och att tillgängliga resurser används ändamålsenligt. Den sista kronan som finns till hands ska principiellt sett vid fördelning av knappa resurser läggas där den gör mest nytta ur ett medborgarperspektiv eller där den kan antas bäst bidra till samhälls- eller rättvisa.

Kring ovanstående problematik har i någon mening min forskning som samhällsvetare kretsat. Jag har studerat styrning och resursfördelning i praktiken, beskrivit, utvecklat och testat modeller för ekonomisk bedömning, kartlagt egenskaper för framgångsrika kommuner och förklarat skillnader mellan kommuner som lyckas olika väl med att upprätthålla god ekonomisk hushållning och tillfredsställande kvalitet på verksamheten. Men kanske framför allt har jag ägnat mig åt att studera implementering och effekter av administrativa reformer av olika slag, det har ofta varit en del i de studier jag genomfört.

Min mest intensiva period som forskare och forskarutbildare var från mitten av 1990-talet fram till mitten av 2000-talet då jag arbetade vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Det blev enligt min egen uppfattning några goda år med flera monografier, bokkapitel och prestigefulla publiceringar

i vetenskapliga journaler. Efter drygt tio år med mycket forskning och undervisning på olika nivåer lämnade jag Göteborgs universitet för att bli prorektor vid Högskolan i Borås och några år därefter blev jag rektor. Det blev drygt tolv år i ledningen för ett lärosäte och över tid allt mindre utrymme för egen forskning, bland annat som följd av fler uppdrag på nationell nivå och uppdrag i andra nordiska länder.

Jag avslutade mitt rektorsuppdrag vid 2018 års utgång och har under tiden sedan dess ägnat mig åt styrelsearbete, utvärderingar av skilda slag och en och annan mer forskningsorienterad insats. Men jag vill inte påstå att jag har återgått till att bli en aktiv forskare igen. Det som roar mig, och jag tillåter mig att utgå från att arbetet ska vara roligt, är att skriva populärvetenskapliga texter och att baserat på mina erfarenheter från åren som chef, tidigare forskningsstudier och aktuella genomförda utvärderingar medverka i samhällsdebatten.

Den här boken ska läsas utifrån den ovan redovisade utgångspunkten. Titeln på boken är ”Styrning - Ideologier och reformer under ett halvt sekel Från programbudgetering till Tillitsbaserad styrning och ledning”. Jag beskriver ideologier och reformer på olika nivåer och jag tar fram mina samhällsvetenskapliga favoritteorier för att problematisera, förklara och bidra till förståelse. Jag sveper brett utifrån poängfulla teorier som jag inspirerats av och som många har några år på nacken, vilket inte behöver göra dem sämre, kanske tvärtom. De studier och teorier som utvecklades huvudsakligen under 1960 och 1970-talen och som gjorde upp med föreställningar om rationalitet vid styrning, beslutsfattande och ledning var banbrytande och fundament idag. Ett påpekande är också att jag håller mig till fakta men är samtidigt angelägen om att uttrycka åsikter där det känns angeläget.

Under alla år med olika anställningar och uppdrag inom universitetsvärlden har jag varit knuten till Kommunforskning i Västsverige (KFi) ända sedan etableringen av verksamheten 1989. Det är en speciell forskningsmiljö byggd på nätverk och med tillämpning som en central del i forskningsansatsen. Under de senaste åren har jag också publicerat ett flertal rapporter och utvärderingar i KFi:s rapportserier. Upprinnelsen till denna bok kan delvis sägas vara ett flertal av dessa rapporter som handlat om styrning. Jag har över tid känt ett ökat behov av att sammanfatta mina erfarenheter och uppfattningar om styrning, organisering, ledning och lärande inom offentliga organisationer och tillhörighet till KFi har varit en förutsättning för arbetet med denna bok. Tack till alla

kollegor och särskilt tack till Sara Brorström, Pierre Donatella, Gustaf Kastberg Weichselberger, Viveka Nilsson, Per Skoglund och Stefan Tengblad som alla har läst delar av eller hela texten och givet mig viktiga och värdefulla synpunkter på och rekommendationer till hur texten och boken kan förbättras.

Med förhoppning om givande läsning

Hamburgö i maj 2023

Björn Brorström



Kapitel 1 Inledning - syfte, perspektiv och metod

Denna bok handlar om styrning, ideologier och reformer med fokus på svensk offentlig sektor och då särskilt regioner och kommuner under drygt en 50-årsperiod. Beskrivningen av ideologier och reformer är på tre nivåer. Den första nivån beskriver några bärande idéer inom samhällsvetenskapen som tydligt kan identifieras och som har varit och är betydelsefulla för att förstå samhälllig utveckling, men som också innefattar normativa inslag och således uppfattningar om hur saker och ting bör vara. Den andra nivån är budskap, modeller och metoder i syfte att förändra och förvandla ineffektiva organisationer redovisade av managementgurus. Dessa modeller kan vara mer eller mindre konkreta till sin karaktär. De består oftast av ett antal handlingsregler för god management. Den tredje nivån är konkreta tillämpningar av modeller för styrning, organisering och ledning med fokus på regioner, tidigare landsting, och kommuner i Sverige. Beskrivningarna av de konkreta tillämpningarna innefattar också kommentarer och resonemang rörande eventuella svårigheter vid implementering och vilka effekter på en övergripande nivå som modellerna inneburit. Utgångspunkten för beskrivningar är att det handlar om att åstadkomma ändamålsenlig styrning. Agenten ska genomföra verksamhet i enlighet med principalens intentioner och beslut. Hur relationen mellan principal och agent arrangeras för en gynnsamt utfall, demokrati och effektivitet, är den uppgift som organisationsledningar har att lösa!

Beskrivningarna börjar under det expansiva 1960-talet och avslutas med vad som gäller och händer idag. Beskrivningarna på de tre olika nivåerna är i sig syften med boken, men det finns också en idé att betrakta de olika utvecklingslinjerna tillsammans och beskriva de sammanhang som framtonar. Ideologerna och reformerna sätts också in i sitt sammanhang genom beskrivning av den samhällsekonomiska och kommunalekonomiska utvecklingen under det dryga halva sekel som omfattas av studien. Beskrivningen är översiktlig med fokus på kraftiga inbromsningar och vändpunkter för ekonomin och direkta

konsekvenser av detta i form av reformer inom området ekonomi och finansiell styrning. Bokens tyngdpunkt vad gäller administrativa reformer är på de mer sentida företeelserna, det vill säga New Public Management (NPM) och Tillitsbaserad styrning och ledning.

1.1 Varför reformer?

En reform, med vilket kan förstås ett planerat och förberett förändringsarbete motiveras, initieras och genomförs för att åstadkomma ökad effektivitet i genomförandet av verksamhet. Med effektivitet menas att verksamheten bedrivs med tillfredsställande kvalitet och att tillgängliga resurser används ändamålsenligt. Reformer inom offentlig sektor kan också motiveras av behovet av att stärka det politiska inflytandet över verksamheten och förvaltningen eller att tydliggöra de förtroendevaldas representativa uppgift. Reformer handlar då om att värda de demokratiska värdena och processerna och åstadkomma demokratiutveckling.

Effektivitet och demokrati ställs inte sällan mot varandra i samhällsdebatten. Beskrivningen av förhållandet dem emellan och bedömningen är att de kan utgöra hinder för varandra. En effektiv förvaltning och en strävan efter att bedriva en effektiv verksamhet hindras av oklara politiska beslut och eller av i tiden utdragna demokratiska processer innan beslut kan fattas. Från den andra utgångspunkten uppfattas att demokratiutveckling försvåras av förvaltningens krav på snabba beslut och av att tjänstemän fattar beslut i vardagen som egentligen borde ha behandlats och beslutats i de politiska församlingarna. Tjänstemännen tar sig för stora friheter.

Men effektivitet och demokrati förutsätter också varandra. En offentlig finansierad organisations legitimitet bygger dels på att beslut är fattade i demokratisk ordning, dels på att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att tillgängliga resurser används ändamålsenligt. Ett fungerande demokratiskt system innebär att de förtroendevalda utövar sin representativa uppgift väl, men också att de skapar goda förutsättningar för genomförande av verksamhet och att verksamheten fungerar väl och motsvarar brukares och medborgares förväntningar. Att bedriva en effektiv verksamhet med fokus på uppgiften kan också gynnas av att den politiska nivån hanterar ideologiska skillnader och motsättningar och ger genom fattade beslut en stabil inramning för genomförande av verksamheten.

Ett perspektiv på reformer och vardagsförändring är att verksamheter och organisationer måste vara anpassade till rådande omvärldsbetingelser,

till samhällliga behov och efterfrågan på den verksamhet som bedrivs. Vid förändring av omvärldsbetingelser och förutsättningar för verksamheten måste organisationerna äga förmåga att omorientera. Att vara en högpresterande organisation för stunden är ingen garanti för långsiktig överlevnad. Exempelen är otaliga på framgångsrika och högpresterande organisationer där aktörerna inte varit tillräckligt insiktsfulla avseende betydelsen och konsekvenserna av förändringar i omvärlden. De har saknat en tillräcklig kvalitativ omvärldsbevakning för att kunna anpassa organisation och verksamhet till förändrade villkor, alternativt helt enkelt medvetet bortsett från vad som är på väg att hända.

Mottagaren av Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap 1993 Douglass North (se till exempel North 1990/1993 och North, 1998, se också Butler, 1991 om konkurrerande värden) använder begreppet adaptiv effektivitet för att beskriva vad som krävs för en långsiktigt gynnsam utveckling. Begreppet är relevant i sammanhanget. För att vara adaptiv effektiv fordras ett problematiserande förhållningssätt till den egna verksamheten och till omgivningen och att standardiserade metoder finns för att ompröva befintlig verksamhet. I en demokratiskt styrd organisation med en fungerande politisk opposition kan uppmärksamhet på problem och förslag till omprövning vara en del av vardagen, det vill säga adaptiv effektivitet och fungerande demokratiska processer hänger nära samman och stödjer då varandra. I en organisation där denna ordning saknas finns risk för att problem inte uppmärksammas eller inte tas på allvar. Att alla förenas kring en och samma affärsidé har sina poänger, men kan innebära att brister i affärsidén inte upptäcks eller bortses ifrån. Det finns en konkurrens mellan att fokusera på vardagen och ifrågasätta det som görs idag för att undvika att missa anpassning till nya förutsättningar.

En dramatiserad beskrivning av fenomenet att kunna anpassa verksamhet och organisation till förändrade förutsättningar finns i en vetenskaplig artikel publicerad 1976 författad av organisationsforskarna Bo Hedberg, Paul Nystrom och Bill Starbuck. De beskriver en indianstam som slår upp sina tält på platser som är gynnsamma och när resurserna tryter drar de upp tältstolparna och drar vidare till nästa plats. En dag hittar de en plats med mycket gynnsamma förutsättningar och bestämmer sig för att stanna. Byggnader och palissader uppförs och stammen rotar sig. Men även här uppstår efter en tid problem med tillgången till föda och vatten. Nu är det inte lika enkelt längre att dra vidare, flexibiliteten finns inte, handling uteblir och ersätts med beslut om att stanna kvar. Anpassningsförmågan har ersatts av beslut som baserar sig på förhoppningar om bättre tider och inte på en realistisk bedömning av framtiden, helt

enkelt eftersom alternativet att försöka finna nya marknader inte längre finns som följd av gjorda investeringar.

Motiven till förändring kan också ligga bortom egenskaper som kan knytas till att vara i sak mer effektiv eller till att utveckla de demokratiska processerna. Reformen kan ha ett egenvärde för ledningen och för reformmakarna och syfta till att stärka organisationens legitimitet internt bland chefer och medarbetare och/eller i organisationens omvärld. Lanseringen av en reform uppfattas i sig som något positivt bland aktörer internt och externt och ses som ett tecken på utvecklingskraft och anpassningsförmåga. Organisationen och dess ledning framstår som modern genom att anamma och intressera sig för senaste nytt på reformmarknaden, en välförpackad lösning lanserad av en myndighet, intresseorganisation eller konsult.

1.2 Omvärldsbetingelser - mer om vad som förklarar en reform

Ett sätt att betrakta lansering och genomförande av en reform är således att den är orsakad av nya betingelser i organisationens omvärld, det vill säga exogena faktorer. Förändrade ekonomiska förutsättningar till exempel kan driva fram behovet av nya styrmodeller där ekonomin är i fokus. Men det kan också handla om ökade behov och ökad efterfrågan på verksamhet eller om att kvalitetsbrister i verksamheten tvingar fram reformering av formerna för och innehållet i styrningen. Omvärldsbetingelser kan vara att enskilda kommuner eller regioner ställs inför nya villkor som följd av industrinedläggningar eller förändringar av ersättningssystem som påverkar kommunen eller regionen negativt, men det kan också vara förändrade förutsättningar som påverkar samhällsekonomin i sin helhet och som alla organisationer måste hantera, såsom till exempel kraftigt ökade finansieringskostnader orsakade av räntehöjningar, eller minskade generella statsbidrag till kommuner och regioner.

En annan typ av omvärldsbetingelser är ideologiska strömningar som rör sig mellan poolerna hierarki och marknad där hierarki som ideal befrämjar idén om samordnad planering, centralisering och hierarkiska strukturer medan marknadsideal befrämjar idén om affärsmässighet och decentraliserade strukturer. Ideologierna eller reformerna på en övergripande nivå kan kopplas till politik, till ledande politiker men också till ledande samhällsaktörer och deras teorier och verk. Dessa samhällsaktörer kan vara mer eller mindre självständiga eller fristående i förhållande till politiska strömningar, men de kan också vara starkt förbundna med ideal och ideologier. Idéer och argumentation kan vara en uppenbar del av en politisk linje och reformagenda men argumentationen

kan också vara kritisk i förhållande till en specifik reformagenda och utvecklingslinje.

Till ideologiska strömningar kommer idéer, modeller och metoder som lanseras av aktörer på reformmarknaden, det vill säga av förändringsagenter inom eller utanför organisationen. Konsulter, konsultbyråer och förändringsagenter inom företag och förvaltning är sådana framträdande aktörer. Ansatsen från dessa är inte sällan att styrning, organisering och ledning av den pågående verksamheten och den befintliga organisationsstrukturen kraftigt ifrågasätts. Det mesta som görs är fel! Utifrån ett sådant förhållningssätt och försök till klargörande av brister lanseras välförpackade lösningar. Dessa lösningar kräver, för att kunna implementeras lyckosamt, ofta ändå enligt konsulternas rekommendation och mening ordentliga genomgångar av den befintliga verksamhetens processer och kartläggning av ledningens och medarbetarnas uppfattningar om organisationen och dess förtjänster och brister. Ansvarsfördelning och flöden kartläggs och beskrivs för att sedan med den informationen i botten implementera eller i alla fall försöka att implementera den redan på förhand "färdiga" lösningen.

En spridning av lanserade lösningar sker också genom att aktörerna bakom lösningarna skickligt beskriver förväntade och avsedda resultat och deltar i alla möjliga och omöjliga sammanhang för att sprida lärdomar och läror. En speciell omständighet är att aktörerna bakom lösningarna sällan är med hela vägen till genomförande och tillämpning och de kan därför sakna insikt i hur den lanserade lösningen fungerar i praktiken. De kan fortsätta att reservationslöst och utan betänkligheter bedriva och förmedla sitt budskap mer eller mindre ovetandes om att lösningen inte är möjlig att implementera och tillämpa i det avsedda sammanhanget eller att lösningen efter genomförande ger helt oönskade och icke avsedda effekter.

Ett sätt att betrakta en utvecklingslinje från då till nu är också att reformerna avlöser varandra utifrån konsekvenser, förväntade eller oförväntade, avsiktliga eller oavsiktliga, av den tillämpade modellen. Uppföljaren, den nya modellen, är en reaktion på det som varit, att försöka komma tillrätta med problem som uppstått. Denna reaktion kan antingen vara att göra någonting helt annat eller att utveckla den befintliga tillämpningen och därigenom försöka förstärka effekterna av modellen. Medan det första innebär uppmärksamhet på problem och försök till genomgripande förändring innebär det andra vardagsförändring och "business as usual". Det senare är kanske inte lika tilltalande för en ledning som vill synas och märkas och visa mod och utvecklingskraft.

Två centrala begrepp vad gäller förändring är spårbundenhet och sediment. Med det första avses att ett utvecklingsförlopp karaktäriseras av att det ena följer på det andra, det finns en tydlig röd tråd i utvecklingen (se till exempel North 1990/1993). Spårbundenhet innebär också, vilket den anglosaxiska benämningen "path dependence" anknyter till, att de olika stegen i utvecklingsprocessen är beroende av varandra och att bryta den typen av kedjor är svårt och det är ovanligt att så sker. Tidigare val och fattade beslut begränsar framtida vägval.

Ett känt exempel i litteraturen på fenomenet spårbundenhet är hämtat från teknikområdet. Exemplet illustrerar när en invand och väletablerad metod hindrar tillämpning av en mer effektiv metod. Benämningen på exemplet eller fenomenet är QWERTY (David, 1975). De sex bokstäverna i ordet är de första sex tangenterna på den översta bokstavsraden på skrivmaskinen, tangentbordet eller skrivplattan. Konstruktionen och ordningsföljden är anpassad till dåtidens mekaniska skrivmaskiner och syftade bland annat till att hastigheten vid maskinskrivning skulle begränsas så att tangenterna inte korsade varandra och låstes. Det var också viktigt att de mest vanligt förekommande tangenterna inte var centralt placerade och utsatta för omild behandling av ett kraftfullt pekfinger. Idag finns inga sådana tekniska restriktioner och de mest vanligt förekommande bokstäverna hade mycket väl kunnat placeras centralt på tangentbordet, vilket sannolikt gynnat hastigheten. Men QWERTY-bordet är fortfarande den helt dominerande lösningen! Med QWERTY-forskning avses att studera företeelser där en viss lösning, modell eller metod har blivit starkt institutionaliserad och försöka förklara varför eller varför inte förändring kommer till stånd.

Med sediment avses att varje typ av tillämpning lämnar spår efter sig, tillämpade modeller avvecklas aldrig helt, vilket gör att modeller lagras på varandra och över tid riskerar därför komplexiteten att tillta (se Danielsson 1983). Tidigare tillämpade styrmodeller kan leva kvar till viss del inom organisationen. Sediment kan också handla om att kunskaper och erfarenheter lagras som kan vara gynnsamma vid nästa implementering, men lärandet kan också vara hinder för förnyelse av formerna för styrning, organisering och ledning. Ett intressant fenomen i sammanhanget är glömska. Förmågan att glömma kan innebära att tidigare kunskaper inte tas tillvara, men glömska kan också skapa förutsättningar för nya och annorlunda tillämpningar. Glömska kan innebära att ceremonialisering förhindras, det vill säga att saker och ting över tid hanteras allt mer lika och att en ceremoni eller ritual följs istället för tillämpning av en effektiv process och ändamålsenlig lösning (se Weick och Sutcliffe, 2003).

Socialpsykologen Karl Weick ställer frågan ”Why didn’t they drop their heavy tools?” i en artikel om varför brandmän vid en insats och bekämpning av en brand prioriterade att få med sig all utrustning tillbaka igen istället för att omedelbart sätta sig själv i säkerhet. En förklaring är att det är oprofessionellt att glömma kvar utrustning och proceduren är att vid genomgångar efter det att en insats är avslutad så ska allt vara med. Prestige, regler och ritualer styr och innebär att brandmännen utsätter sig för stor fara. Att kunna lägga ifrån sina etablerade, tunga och tillämpade redskap kan vara avgörande för att hantera besvärliga situationer eller genomföra nödvändiga förändringar. Att inse att den verksamhetsidé som är utgångspunkt för organisationen eller den struktur för styrning och organisation som råder inte längre bär är svårt. Det är en tung börda som svår att frigöra sig från.

Reformer har symbolisk betydelse för att skapa legitimitet i organisationens omvärld, som tidigare nämndes. Ett sätt för en organisation att svara mot ett rådande samhällsideal är därför att lansera en reform, men vilket är ett påpekande som måste göras behöver det inte innebära att förändring faktiskt genomförs och att den lanserade reformen tillämpas på det viset som är dess innebörd, det kan till och med vara så att reformen överhuvudtaget inte ens genomförs. Legitimitet i organisationens omvärld och även internt i organisationen kan följa av övertygande retorik och av formellt fattade beslut. Något besvärligt genomförande behöver aldrig ske för att nå det syfte som finns nämligen att framstå som modern.

1.3 Syfte

Bokens syfte är att problematisera fenomenet styrning. Detta sker genom att beskriva ideologier och reformer inom området styrning, organisation och ledning, identifiera utvecklingslinjer, sammanhang och samband. Beskrivningarna är på olika nivåer men en tyngdpunkt är på faktiska tillämpningar inom offentlig sektor och särskilt kommuner och regioner i Sverige. Ett sätt att läsa boken är att de övergripande perspektiven innebär att tillämpningarna sätts in i sitt sammanhang. Tidsspännet för beskrivning av tillämpningarna och reformarbetet är 50 år. Beskrivningen tar sin början i slutet av 1960-talet och avslutas med de reformer, modeller och metoder för styrning, organisering och ledning som är aktuella idag. Under de 50-åren har reformivern varit stor och lösningarna avlöst varandra, men det har även funnits perioder under de gångna åren som präglats av en mer avvaktande hållning och förändringsobenägenhet och då det varit svårare att identifiera ideal och modeller som omfattar många

samtidigt. Jag har valt att samla resonemangen om nutid, det vill säga aktuella tillämpningar och aktuell debatt, i ett särskilt kapitel. I ett eget kapitel behandlas innebörden av NPM, kritiken mot NPM, innebörden av Tillitsbaserad styrning och ledning och avslutningsvis ställs frågan i kapitalet vad tillitsbaserad styrning egentligen är. Frågan är enkel liksom svaret.

Beskrivningarna visar vilka reformerna är och i vilken ordning de lanserats och implementerats. Mer precisa tidsbestämningar är naturligtvis inte möjligt att göra bland annat eftersom det alltid finns föregångare och efterslänrare. Dessutom omfattas ju aldrig alla av en viss idé och reform. Förklaringarna till den utveckling som framträder är beroende av många olika saker. Det betraktelsesätt som anläggs på reformarbetet kan bli styrande, det vill säga förklaringen styrs av vilket raster som läggs över den identifierade utvecklingslinjen. Det är därför naturligt att göra så kallade multipla tolkningar. Ett försök görs att koppla samman den utveckling som varit vad gäller lansering, implementering och tillämpning av reformer med redovisade betraktelsesätt eller med andra ord ideologier och reformer på en övergripande nivå. Därigenom kan eventuella sammanhang och samband uppmärksammas. Ett kapitel om förändring, beslut och implementering har också författats för att ge en grund för förklaring av och förståelse för varför reformer lanseras och implementeras.

De beskrivna teoretiska utgångspunkterna utgör ett raster vid tolkning och förklaring av förändring och reformarbete. Jag återkommer i texten och i det avslutande kapitlet till rastret men gör det helt medvetet inte fullt ut systematiskt och strukturerat utan ger plats även åt andra resonemang som är rimliga och angelägna att föra. Ett problem eller effekt av en för stark och tät koppling till ett raster är nämligen att tolkningar, förklaringar och slutsatser enbart bekräftar redovisade teorier och ny kunskap eller nya vinklingar på studerade fenomen tillförs inte. Därför behövs en öppenhet i tolkningen av gjorda observationer.

Ett viktigt påpekande är att boken är populärvetenskaplig. Jag har tagit mig friheten att blanda och ge mellan egna tidigare studier inom de olika områdena, andras studier och bidrag som jag uppfattar vara centrala samt egna praktiska erfarenheter av reformer inom området styrning, organisering och ledning. Vad gäller andras studier handlar det om resonemang och utvecklade teorier som inspirerat mig och många andra. Jag har inte ägnat mig åt att direktreferera eller citera och inte heller åt droppa namn som genomfört studier som tangerar mitt område. Jag har tagit mig friheten att avstå från ritualen.

Forskare och kollegor som jag särskilt ändå måste nämna och som har betydelse för min text är Nils Brunsson, Barbara Czarniawska, Sten Jönsson

och Rolf Lundin. Alla fyra är inspiratörer och har bidragit i allra högsta grad till ökade kunskaper om och ökad förståelse för hur styrning, organisering och ledning inom och av offentliga organisationer utövas och varför. Deras bidrag har kompletterat eller snarare konkurrerat ut tidigare dominerande teoribildningar om resursfördelningsprocesser, beslutsfattande och effektivitet inom offentliga organisationer formulerade av nationalekonomer och statsvetare och som bygggt på förenklade beteendeantaganden och föreställningen om nyttomaximering och informationssymmetri. Jag rekommenderar läsning av till exempel Brunsson 1986, Brunsson och Jönsson 1979, Czarniawska 1992, Jönsson 1984 och Jönsson och Lundin 1978.

I min genomgång av några ledande samhällsvetares bidrag har jag delat in redovisningen i fyra delar som följer den kronologiska utvecklingen avseende bärande idéer. Jag behandlar det offentliga roll, marknadens roll, mötet mellan marknad och hierarki och institutionernas betydelse. I min korta redovisning av bidrag från de aktörer jag benämner managementgurus har jag inte kunnat undvika att vara polemisk. Det är nämligen så att när texterna går igenom anakroniskt, det vill säga med bristande hänsyn till vilken kontexten var då texterna publicerades, så framstår de närmast som identiska, samma saker upprepas möjligtvis med en del nya begrepp men de grundläggande idéerna och rekommendationerna till företag och förvaltning är i stort sett desamma. Det förefaller inte ha hänt något väsentligt inom området sedan managementkonsulternas fader Peter Drucker 1954 publicerade boken "The practice of management" och argumenterade för decentralisering, platta organisationer och att utveckla en stark organisationskultur byggd på att möta kundernas behov och efterfrågan.

1.4 Bokens disposition och innehåll

Boken är disponerad på följande sätt. I det följande kapitlet redovisas grundläggande teori rörande beslut och genomförande. Här ges en beskrivning av hur det går till när beslut fattas och vilka hindren för genomförande är.

I kapitel tre beskrivs kommunsektorn och de omvärldsförutsättningar utifrån politik och ekonomi som gällt under 50 år. Beskrivningen är relaterad till särskilda händelser och kriser och förändringar i lagar och regelverk som påverkat styrningen av den kommunala ekonomin. I kapitel fyra följer en beskrivning av dominerande ideologier och aktörer. Urvalet av idéer och aktörer är styrt av min egen tidigare forskning och mina förkunskaper inom de olika områdena. Jag har börjat sökningen utifrån några viktiga idéer eller aktörer och

sedan arbetat mig vidare, breddat och i viss mån fördjupat. Avsnittet beskriver ett antal inflytelserika samhällsaktörer, företrädesvis forskare inom samhällsvetenskapen vars idéer kan antas ha haft betydelse för praxisutveckling, men också betydelse för att förstå problem och möjligheter i praxis. Kapitel fem lyfter fram och beskriver några gurus inom managementområdet, företrädesvis konsulter med kopplingar till akademiska institutioner, och deras idéer som ofta uttrycks som universallösningar på privata och offentliga organisationers problem avseende konkurrenskraft, verksamhetsutveckling, styrning, organisation och ledning.

I kapitel sex beskrivs reformer avseende styrning under 50 år; från planering och behovsbudgetering under 1960- och 1970-talets inledning fram till modeller och lösningar under 2000-talet såsom beställare och utförare och styrning av processer. I kapitlet förs också ett kort resonemang kring de olika logiker som utmärker olika lösningar.

Jag har valt att i ett separat kapitel behandla innebörden och kritiken av New Public Management (NPM) liksom innebörden och den tilltagande kritiken av Tillitsbaserad styrning och ledning som lanserats som ett alternativ till eller ersättare av NPM. Min uppfattning som jag deklarerar här omedelbart är att styrmodellen eller förhållningssättet Tillitsbaserad styrning och ledning bygger på en stark retorik där många vackra ord används, men vad innebörden är av tillämpning i praktiken är oklar och försiktighet är påkallad.

I det avslutande kapitlet resonerar jag om hur de olika betraktelsesätten bidrar till att förklara och förstå lansering, implementering och tillämpning av nya administrativa reformer. Finns det några mönster och vilka är de i så fall. Jag försöker också förklara den utveckling som varit över tid med hjälp av en grundläggande styrteori formulerad av managementprofessorn William Oucchi, tillika min absoluta favoritteori. Det är en teori eller modell som innebär att förutsättningarna för styrning klagörs och styrproblem, såsom felstyrning och icke styrning kan förklaras. Det är en teori som visar att valen är begränsade till antalet och som samtidigt visar dels att kejsaren är naken om de välförpackade lösningarna granskas ordentligt i sömmarna, dels att inget är nytt under solen. Även i detta kapitel är NPM och Tillitsbaserad styrning och ledning i fokus. Det är naturligt att det blir mycket just Tillitsbaserad styrning och ledning, dels är den aktuell, dels är lansering, implementering och effekter en god illustration om många fenomen rörande styrning, organisering och ledning. Ett påpekande är att kritiken mot Tillitsbaserad styrning och ledning i hög grad har kommit från forskare knutna till eller är en del av Kommunforskning i Västsveriges (KFi) forskarnätverk. Jag är själv en av forskarna inom KFi.

Kapitel 2 Teori om hur och varför förändring

I detta kapitel redovisas centrala teorier och resonemang som är relaterade till möjligheterna att genomföra förändring. Först i kapitlet beskrivs hur beslut fattas och därefter ges en beskrivning av problem och möjligheter vid genomförande av fattade beslut. Ett resonemang om innebörden av reducering av osäkerhet avslutar kapitlet.

2.1 Beslut

Förändring förutsätter eller antas i alla fall förutsätta beslut. Idealet eller normen för beslutsfattande är den rationella beslutsprocessen. Vägen fram till ett beslut startar med att det problem som ska hanteras och som är eller förefaller påverka verksamheten negativt identifieras och beskrivs. När detta är gjort söks alternativ till hur problemet kan hanteras. Alternativen bedöms och rangordnas därefter. I nästa fas väljs sedan det bästa alternativet ut och beslut fattas som ligger till grund för genomförande. Genom den rigorösa ordningen vid bestämning av problemet och framtagningen och utvärderingen av alternativ förväntas den lösning som väljs leda till att problemet hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med bästa effekt för verksamheten. Den valda lösningen är den bästa utifrån situation och befintliga alternativ. Nyttan är maximerad för att tala ekonomspråk.

Bekymret i sammanhanget är emellertid att den rationella beslutsmodellen inte är möjlig att tillämpa i praktiken, inte ens på enkla och avgränsade beslutssituationer. Att i praktiken bestämma vilket problemet är kan vara synnerligen svårt. Problemet med en icke fungerande verksamhet kan vara orsakat av bristfälliga formella ordningar såsom struktur, ansvarsfördelning, regler och riktlinjer eller hänförligt till informella fenomen såsom problematiska personliga relationer inom organisationen, hemliga och osynliga maktstrukturer och informella ledare. När väl problemet är identifierat följer i så fall nästa omöjliga uppgift nämligen att generera möjliga lösningsalternativ. Dessa

alternativ kan naturligtvis vara oändligt många även i en till synes enkel besluts-situation. Det följande steget att värdera och rangordna alternativen i förhållande till varandra är om möjligt ännu svårare. Den rationella beslutsprocessen är således en norm, i praktiken måste det gå till och går till på ett helt annat sätt.

En omständighet som är viktig att uppmärksamma i sammanhanget är risken för "information overload". Klassiska studier har visat att vid en viss punkt vid ökad informationsgivning minskar mottagarnas förmåga att hantera informationen och beslutsunderlaget försämras av att mer information tillförs. Mottagarens förmåga att bilda begrepp och se sammanhang försvagas och osäkerheten i beslutsituationen ökar i stället för att minska. Ökad osäkerhet kan antas leda till mindre välgrundade beslut (se Schroeder med flera, 1967). Tänk om det hade varit möjligt att bestämma var vändpunkten är.

Ett nyckelbegrepp för att hantera beslutsituationer är att reducera osäkerhet. Genom att försöka identifiera problemet och generera alternativ reduceras den osäkerhet som finns rörande hur en specifik situation ska hanteras, men det gäller att avbryta sökandet, vilket kan ske när en känsla av tillfredsställelse infinner. Insikten är då att försök till preciseringar av problemet och fler beslutsalternativ inte kommer att innebära ett bättre beslutsunderlag, tvärtom kanske. Tillvägagångssättet innebär att beslutsituationen är satisfierad. Underlaget är inte komplett, kanske långt ifrån, men kan antas vara tillräckligt bra för att fatta ett rimligt beslut. Beslutsunderlaget är av nöjaktig kvalitet och baserat på egentligen otillräcklig information formuleras beslutet.

Svårigheterna att säkra ett komplett beslutsunderlag är ett skäl till avvikelse, men det finns många fler orsaker till avvikelser och som utifrån den rationella normen för beslutsfattande är irrationella. Ett sådant fall är när lösningen kommer före problemet. Marknaden av reformer erbjuder alltid goda lösningar och det kan finnas en drivkraft inom ledningen att implementera en sådan lösning utan att den direkt svarar mot något problem. Det finns således en tillgänglig modell eller metod men vilket problem som lösningen hanterar är oklart. Det svåra är ofta inte att hitta rätt lösning utan att hitta och formulera den rätta frågan som leder fram till lösningen. Det är meningslöst, det kan till och med vara farligt, att applicera det för stunden rätta svaret på fel fråga.

Ett annat fenomen som begränsar sökandet efter alternativ är att vissa parametrar är låsta från start. Ett bilköp till exempel kan avgränsas av kriteriet att bilen måste vara en elbil och att den är tillverkad i Europa. Med en sådan för givet tagen utgångspunkt faller ett mycket stort antal möjliga beslutsalternativ bort. Naturligtvis kan alternativ falla bort av mindre konkreta orsaker,

till exempel som följd av värderingar som vi är mer eller mindre medvetna om att de styr oss.

Ett specialfall vid beslutsfattande och ett synnerligen intressant sådant är det som beskrivs i en klassisk studie och bok av socialpsykologen Irvin Janis. Janis intresserade sig för ”heta” beslutssituationer och identifierade ett fenomen som han benämner ”Group Think”. Det beskriver beslutssituationer där det finns en stark vilja att lösa ett uppfattat problem. Drivkraften att fatta beslut och handla är så stark att den betyder att beslutsfattaren medvetet eller omedvetet bortser från alternativ och inte heller ser de risker som följer av det beslut som förespråkas. Drivkraften att besluta och handla är så stark att de mest självklara hindren för genomförande bortses från. Resultatet kan bli katastrofalt.

En ingrediens i sammanhanget kan också vara att den ytterst ansvarige omger sig med ja-sägare som alltså medvetet eller omedvetet avstår från att ifrågasätta och problematisera. De undviker att bryta konsensus av bekvämlighet eller av rädsla för att tappa i den interna maktordningen, bättre att hålla med. Bland Janis fallbeskrivningar finns USA:s försök att invadera Kuba genom landsättning av soldater och exilkubaner i Grisbukten på Kuba och oförmågan att tolka information som förebådade japanernas anfall på Pearl Harbor. Teorin om grupptänkande kommer säkert att sedermera appliceras på de beslut som Putin och ledningen i Kreml fattade om att invadera Ukraina. Någonstans gick det fel i bedömningen av omvärldens reaktioner och personer i kretsen runt presidenten som kanske anade det hade inte tillräckligt med mod att redovisa sin bedömning.

En egenskap i beslutssituationer är också förekomsten av informationsasymmetri. En beslutssituation kan utmärkas av att aktörerna besitter olika kunskaper om det fenomen rörande vilket beslut som ska fattas. Det innebär att vissa aktörer helt enkelt inte har möjlighet eller ges möjlighet att påverka. Vid till exempel beslut om resursfördelning sitter ansvariga för de olika verksamheterna inne med betydligt mer kunskap om konsekvenser av det ena eller andra förslaget för verksamheten än de som beslutar om resursfördelning utifrån ett övergripande perspektiv. Ett förhållande som medför att det beslut som fattas inte alls kommer att innebära att den sista kronan läggs där den gör bäst nytta utan helt enkelt tilldelas den som lyckats bäst vid förhandlingen.

En klassisk studie som hör hemma i det här sammanhanget är Graham Allison om beslutssituationen vid hanteringen av Kuba-krisen (Allison, 1971). Allison studerade hur beslut fattades och inte fattades i samband den storpolitiska konflikten mellan USA och Sovjetunionen som följd

av att Sovjetunionen var på väg att placera offensiva kärnvapenbestyckade missiler på Kuba riktade mot USA, mer precist 100 kilometer från Floridas östkust. Kravet från USA var att fartygen som utrustade med missiler närmade sig Kubas kust omedelbart måste återvända till sina hamnar i Sovjetunionen eller deras lydstat och USA satte upp en militärblockad utanför den kubanska kusten.

Hur nära det var en konfrontation och start på krig mellan supermakterna har analyserats grundligt av Allison utifrån tre olika typer av förklaringsmodeller. Analysen visar att utfallet, det vill säga risken för ett krigsutbrott, som då skulle kunna ha inletts med att USA sänkte sovjetiska fraktfartyg påverkas av vilken analysmodell som tillämpas. En rationell beslutsmodell där alternativ och konsekvenser ställs mot varandra och ett förnuftsmässigt resonemang förs utifrån föreställningen att ingen vill se ett fullskaligt krig, det drabbar alla och har ingen vinnare, ger resultatet att risken för krig var låg.

Ett resonemang utifrån hur organisationerna på båda sidorna fungerade och samspelet mellan nyckelaktörer inom organisationerna ger ett helt annat resultat, en helt annan riskbedömning och visar hur nära ett krigsutbrott det faktiskt var. Det fanns inom organisationerna på båda sidorna starka företrädare för att ta till vapen. Det skedde också en del flygningar över kubanskt territorium som var ytterst provocerande. Ett amerikanskt spionplan sköts också ned över Kuba. Frågan är vilken kontroll presidenten respektive premiärministern hade över sina egna styrkor.

Det fanns också en kommunikationsproblematik på individnivå mellan den amerikanske presidenten och den sovjetiske premiärministern. Tidigare möten dem emellan hade inte varit lyckosamma på det personliga planet. Chrusjtjov hade vid tidigare möten utnyttjat sin större erfarenhet och tid på toppen till att mästra den unge och tämligen nytillträdde Kennedy. Tilliten saknades på individnivå, vilket också var en omständighet som hade kunnat förorsakat ett krigsutbrott. President Kennedy uppskattade för övrigt i ett samtal med brodern Robert att hans bedömning för en konfrontation och ett kärnvapenkrig var "between one in three and even" (Allison, 2017). Medan hanteringen av Kubakrisen som pågick i tretton dagar, som ju ledde att de sovjetiska fartygen vände om, uppfattades som en stor framgång för den amerikanska administrationen och för president Kennedy personligen, så betraktades utfallet i Sovjetunionen som ett fiasko som bidrog till att Chrusjtjov fick lämna sin post för att sitta i husarrest resten av sitt liv. I USA var hanteringen och resultatet

också en stor revansch för missbedömningarna och debaclet i samband med den amerikanska angreppet på Kuba i Grisbukten 1961.

Beslut behöver således inte vara och är inte rationella i den klassiska meningen utan följer helt andra logiker, därav följer till exempel att den kanske mest naturliga reformen kopplad till till exempel omvärldsförändringar inte behöver vara den som genomförs.

2.2 Implementering

Efter beslut följer implementering. Läroboken lär oss om betydelsen av ett brett engagemang som grund för genomförande. En lyckosam implementering förutsätter att chefer och medarbetare brett och djupt delar reformens intentioner och är engagerade i det förestående förändringsarbetet. Ett sådant engagemang förutsätter en riklig informationsgivning under utvecklingsarbetet och inför beslut. Men så enkelt är det inte. Dels visar studier och erfarenheter att viljan att ta till sig information varierar, alla är inte mottagliga till exempel på grund av ointresse eller fokus på andra uppdrag och uppgifter. Information vitt och brett hjälper inte i en sådan situation. Dels finns det alldeles oavsett hur mycket information som sprids ofta ett motstånd mot förändring och en svårighet att betrakta saker och ting utifrån ett helhetsperspektiv.

Det klassiska resonemanget i sammanhanget är att vid en formell förändring av organisationsstruktur och principer för styrning och ledning möts struktur och kultur. De formella institutionerna, den nya strukturen eller styrmodellen, möter de informella institutionerna, det vill säga institutionaliserade idéer och handlingar. Förklaringen till att en reform inte kan genomföras är ofta att de informella institutionerna eller med ett annat ord organisationskulturen hindrar. Den befintliga ordningen med dess informella strukturer, överenskommelser och maktrelationer tar hand om försöken till förändring och oskadliggör efter implementering verkningarna. Allt blir som det alltid har varit.

Det finns som chef eller ansvarig med intentionen att genomföra en reform olika tänkbara utfall med helt olikartade konsekvenser. Ett förhållnings- och angreppssätt är att se till att reformen är en anpassning till hur organisationen redan fungerar. Reformen kommer då som sådan att framstå som lyckad, men inga verkliga förändringar kommer ske av och i verksamheten. Ett annat är att genom reformen utmana den rådande ordningen och försöka bryta de mönster som gäller. Ett utfall kan då vara att reformen misslyckas med konsekvensen en osäker tillvaro för reformentreprenören, kanske den nytillträdde förvaltningschefen. Ett annat utfall är att en faktisk förändring kommer till stånd och att

verksamhetsutveckling sker. Agerandet handlar då om mod att utmana och bryta eventuellt motstånd, men modet får inte övergå till dumdristighet och genomförande för sakens egen skull. Gränsen kan vara hårfin mellan att bli hjälte och hyllad förnyare och ifrågasatt chef som följd av ett misslyckat försök till nyordning.

Ett återkommande resonemang är att en lyckosam implementering förutsätter eller i alla fall stöds av ett bottom-up perspektiv. Verksamheten måste vara delaktig och till och med gärna initiativtagare till förändring. Den givna kommentaren till detta är att ett förändringsarbete gynnas av att ledning, lokala chefer och medarbetare agerar samfällt vid implementeringen. Det finns dock problem med en ensidig betoning av bottom-up. Strukture reformer, till exempel sammanslagningar eller delningar av enheter kan inte genomföras underifrån. Det är ledningens ansvar att hitta effektiva övergripande strukturer och strukturförändring kan aldrig initieras underifrån. En ledning som förlitar sig på initiativ underifrån i sammanhanget har kapitulerat.

Det förhåller sig också så att ett visst misstroende mellan nivåer skapar en spänning som är gynnsam för att initiera förändring men kan också vara gynnsam vid implementering och i förändringsarbetet. Det skärper argumenten både inför och under att veta att det finns motstånd. Ett genomförande utifrån ett top-down perspektiv kan helt enkelt också motiveras av att ledningen gör bedömningen att ett förändringsarbete inte går tillräckligt snabbt eller är tillräckligt genomgripande utan centrala beslut om förändring måste fattas av ledningen och tidsramar för processen sätts. Det handlar om genomförande av åtgärder som ur ett lokalt perspektiv uppfattas konkurrera med ordinarie verksamhet eller där den enskilda enhetens agerande inte framstår som viktigt. Typexempel är ledningars beslut att införa system för kvalitetssäkring och hållbarhetscertifiering. Här måste ett helhetsperspektiv anläggas och lokala enheter helt enkelt tvingas till att medverka och göra sin del av arbetet, incitamenten kan vara alldeles för svaga lokalt eftersom dessa inte ser den egna nyttan med utveckling och införande av övergripande formella system. Uppfattningen lokalt kan vara att låta tusen blommor blomma och att ledningen borde avstå från att utfärda centrala mer eller mindre meningslösa föreskrifter.

Ett begreppspar som är användbart i sammanhanget är insiktsfullhet och manöverduglighet. En politiskt sammansatt organisation, det vill säga en organisation där aktörer i ledningen representerar olika intressen, kan antas bli eller vara insiktsfull. I den partsammansatta och konfliktfyllda ledningen framhålls på ett naturligt sätt i diskussioner och debatt brister i de förslag,

till exempel till verksamhetsförändringar eller administrativa reformer, som läggs fram från företrädare för majoriteten och de styrande. Organisationsmedlemmarna problematiserar och blir insiktsfulla om vilka svårigheter som är och som väntar. Därav följer samtidigt svårigheter att snabbt manövrera och åstadkomma handling. Organisationen blir manöveroduglig eller med ett annat ord handlingsförlamad. Kanske snarare är det rätta sättet att uttrycka förhållandet att förändringen tar tid.

Den motsatta situationen är en organisation där det finns en stark konsensus i ledningen, kanske baserad på en klar och tydlig affärsidé och affärsmodell som omfattar alla och där alla är rekryterade från samma håll och delar målbilden. En sådan organisation är manöverduglig och handlingskraftig. Det går snabbt att gå från beslut till genomförande. Bekymret är att det kan gå för snabbt. Avsaknaden av problematisering kan innebära, om inte katastrofala beslut såsom fallet i de storpolitiska och strategiska händelser som analyserats av Janis, så i alla fall problematiska misstag som påverkar verksamheten negativt. Implementeringen av en reform utifrån att alla är överens redan från start och där inget motstånd finns kan försäkra stora bekymmer för verksamheten i ett senare skede.

Är då enda sättet att stödja implementering att se till att chefer och medarbetare är välinformerade och utifrån det kan antas att inte ställa till problem? I en fascinerande studie genomförd av organisationsforskaren Peter Skaerbeck beskrivs implementeringen av ekonomistyrning inom den kungliga danska teatern (Skaerbeck, 1992). Studien har många poänger och intresseväckande beskrivningar och infallsvinklar, en är att administrativa chefer inom teatern inledningsvis inte berättade för de konstnärliga ledarna att ekonomistyrning skulle införas efter krav och påtryckningar från regeringen, de tog hand om frågan själva och hoppades på att teaterns ekonomi skulle utvecklas på ett tillfredsställande sätt utan att verksamheten behövde konfronteras med kraven på ekonomistyrning. De buffrade mellan regeringen/kulturdepartement som krävde ordning och reda, styrning och ekonomisering och den konstnärliga ledningen.

När denna strategi inte höll, ekonomin förbättrades inte, utan ett ekonomiskt ansvar måste överlämnas till verksamhetsansvariga blev reaktionerna kraftiga. Det framhölls att det är orimligt att ekonomistyra en konstnärlig verksamhet och tillämpa en budgetram, föreställningar och uppsättningar måste få kosta vad de kostar att genomföra. En del i detta var att det inte går att lägga en kostnadsram på det arbete som utförs av till exempel inhyrda

internationella celebriteter för att göra dekoren till en uppsättning. Ekonomistyrning är omöjlig. Argumentet från den konstnärliga verksamheten prövades genom att administrationen tog reda på hur ofta det förekom att internationella storheter medverkade, det vill säga hur allvarlig begränsningen var. Det visade sig då att någon internationell dekorstjärna inte hade anlitats på närmare 30 år. På det sättet kunde ett argument från verksamheten avväpnas. Benämningen på arbetssättet är att explodera myter som kan vara besvärliga eller kanske till och med överstigligen hinder vid och för förändring.

2.3 Reducering av osäkerhet

För att kunna fatta beslut och för att kunna genomföra förändring krävs att den osäkerhet som omger förändring reduceras. Det är orimligt att reda ut alla tänkbara alternativ och det är omöjligt att genomföra förändring utan att möta motstånd. Reducering av osäkerhet sker utifrån för givet tagna förhållningssätt, det vill säga alternativ väljs bort för att de inte besitter nödvändiga egenskaper. Reducering av osäkerhet kan också ske genom att processen formaliseras och en styrning av arbetet med att ta fram underlag sker. Reducering kan också ske genom att omedvetet eller medvetet undvika de problem som kan anas och söka efter bekräftelse på att det tänkta beslutet är det rätta, en strategi som kan vara lömsk att tillämpa och innebära negativa konsekvenser för verksamheten.

Vad gäller implementering är information och kommunikation metoder för att minska oro och reducera osäkerhet, men det går inte att ta för givet att de berörda lyssnar och tar till sig. Det finns alltid några som inget hört eller vet som en uppgiven företrädare för en ledning konstaterade vid genomförande av nya principer och regler för hantering av konsekvenserna av coronapandemin. Ett tillägg till denna utsaga var dock, att det oftast är samma personer vad det än gäller. Reducering av osäkerhet handlar då om att inte lyssna på gnällspikarna, som inte behöver vara så många men som dessvärre finns lite varstans i organisationen och ställer till det.

Kapitel 3. Kommunsektorns förutsättningar - politik och ekonomi

I kapitlet beskrivs kommunsektorns politiska och ekonomiska förutsättningar översiktligt. Min avsikt är att påminna om mot vilken övergripande utveckling och situation som reformarbetet inom regioner och kommuner skett.

3.1 Bygget av folkhemmet

Det socialdemokratiska partiet antog 1964 det så kallade miljonprogrammet. Innebörden av programmet var att det fram till 1975 skulle uppföras en miljon nya bostäder och bostadsmiljön och bekvämligheten för hundratusentals hushåll skulle därigenom radikalt förbättras. Trångboddhet i gamla dragiga trähus med gemensam toalett på svalen skulle ersättas av moderna lägenheter och mindre enfamiljshus och radhus med alla tänkbara bekvämligheter. Miljonprogrammet är ett konkret och talande uttryck för den satsning som skedde på att stärka folkhemmet och skapa goda och robusta levnadsvillkor och sociala skyddsnet för alla. Beskrivningar av tidsepoken vittnar om framtidstro där behov och efterfrågan på utökad och stärkt samhällsservice var i förgrunden.

För att runt om i landet klara att utveckla och upprätthålla en samhällsservice på hög nivå fordrades organisationer med betydande ekonomiska resurser. Genomförandet av kommunsammanslagningar där den första stora reformen, storkommunreformen, beslutades och genomfördes redan på 1950-talet, ska ses i ljuset av denna bedömning och uppfattning. Den andra stora kommunreformen, kommunblocksreformen, som i princip avslutades 1974 innebar att antalet kommuner minskade från närmare 1 000 till 274. Genom reformerna kunde kommunerna ges ansvaret för välfärdsproduktionen. Idag är antalet kommuner efter ett antal genomförda delningar 290. Stordrift och planering utifrån tillväx-

tantaganden var föreställningen och inriktningen. Samma typ av skäl till färre kommuner fanns för övrigt i den utredning som Ansvarskommittén lade fram 2007. För att över tid upprätthålla hög kvalitet och klara samhällsupdraget krävs kommuner med utvecklingskraft, vilket småkommuner med begränsade ekonomiska resurser inte antas klara. Några beslut om färre kommuner har dock som bekant inte fattats. Det har stannat vid utredningar med goda argument för att se över kommunstrukturen, men uppenbarligen är det politiskt omöjligt att komma vidare. En nu pågående utredning kring samverkan mellan staten å ena sidan och regioner och kommuner å andra sidan tangerar frågan om antalet regioner och kommuner. Samverkan skulle onekligen gynnas av färre aktörer på region- och kommunsidan, men utredningen förväntas dock inte säga något om och än mindre föreslå en översyn av strukturen (Kommittédirektiv, 2022).

I Statskontorets senaste rapport om statens styrning av kommunsektorn problematiseras frågan kommunstrukturen utifrån de mindre kommunernas möjligheter att ta emot de styrsignaler som staten riktar mot kommunerna. Det handlar bland annat om kapacitet att ansöka om särskilda statsbidrag eller att organisera verksamheten så att ökad likvärdighet inom kommunen och mellan kommuner kan åstadkommas. Ett problem är också att resurser för att genomföra omvärldsanalyser saknas. Kommunerna måste i hög grad förlita sig på information och bedömningar från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Mest problematiskt är dock att klara kompetensförsörjningen. Det uttrycks inte i rapporten men budskapet är tydligt att det är dags att förändra såväl kommun- som regionstrukturen om kvalitet och effektivitet ska kunna upprätthållas. (Statskontoret, 2023).

3.2 Utvecklingskurvan knäcks

Kommunerna, färre och större, och landstingen kom i mitten av 1970-talet att möta en förändrad samhällsekonomisk situation. En oavbruten stark tillväxt och en stor framtidsoptimism fick en knäck som följd av de oljekriser som inträffade under 1970-talet. Första knäcken kom 1973 på grund av att OPEC-länderna inte levererade olja till de länder som stött Israel i Oktoberkriget 1973. Några år senare uppkom en ny kris kopplad till minskad produktion och distribution av olja som följd av revolutionen i Iran där Shahan störtades och Ayatolla Khomeini grep makten. Bortfallet av olja blev dock inte lika stort denna gång och världsekonomin påverkades inte lika mycket.

Hursomhelst innebar kriserna under 1970-talet att en obruten tillväxt sedan andra världskrigets slut bröts. Tillväxtkurvan fick en knäck och en insikt

infann sig hos beslutsfattare och medborgare att inget är för evigt. Det blev inte längre självklart att alla de stora uppfattade behoven av utbyggd offentlig verksamhet skulle kunna tillgodoses utan prioriteringar måste göras. I texter om den offentliga ekonomin talades om väsentligt förändrade förutsättningar för att bedriva verksamhet. Uttrycken ”under knapphetens kalla stjärna”, ”när krubban är tom bits hästarna” och ”att rätta mun efter matsäcken” användes i forskningsrapporter kring utvecklingen och tillståndet i kommuner och landsting i mitten och slutet av 1970-talet (se till exempel Jönsson och Lundin 1978).

Inledningen till det kommande decenniet innebar en ny syn på utvecklingen av offentligt finansierad verksamhet. Debatten kring offentlig sektor, staten och inte minst kommuner och landsting, präglades nu av ett ifrågasättande av verksamhetens effektivitet. Näringslivet och marknaden beskrevs som den närande sektorn medan offentlig förvaltning var den tärande. Ett uttalande från en av landets ledande industrialister på den tiden Hans Werthén var att på varje industriarbetares rygg hänger två kommunalarbetare spreds. Detta uttalande gillades av en del och ogillades starkt av andra. Idealet om det starka och offentligt finansierade folkhemmet från tidigare decennier försvagades.

Debatten fick också konsekvenser för redovisningen av den kommunala ekonomin. Underlagen vid budgetering och redovisning av den kommunala ekonomin måste bli mer tillgängliga för att kunna ligga till grund för bedömningar och ställningstagande. Det gick inte längre att tillämpa en för kommunsektorn unik budget- och redovisningsmodell som enbart närmast berörda kunde förstå och hantera. I mitten av 1980-talet rekommenderade dåvarande Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en ny modell som snabbt blev normen för och praxis i kommuner och landsting. Modellen byggde på de inom affärsredovisningen traditionella instrumenten resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys och utvecklingen uppfattades därför också av många som att ökad affärsmässighet skulle prägla hanteringen av den kommunala ekonomin. Användning av resultaträkning och redovisning av utfall eller resultat som saldo mellan intäkter och kostnader uppfattades, i alla fall inledningsvis, vara kontroversiellt. Resultat är det som verksamheten tillhandahåller i form av service och tjänster till brukare och medborgare, inte de ekonomiska konsekvenserna. Den nya modellen kom sedermera att bekräftas i lagstiftningen då revideringar skedde av ekonomikapitlet i kommunallagen och en ny redovisningslag för kommuner och landsting utarbetades och beslutades under slutet av 1990-talet.

3.3 Nyliberalism

En tydlig koppling fanns rörande synen på offentlig sektor som tärande till de under inledningen av 1980-talet nya globala strömningarna ideologiskt företrädade av ledande politiker såsom Roland Reagan och Margaret Thatcher. Ronald Reagan drog in i Vita Huset 1981 och på 10 Downing Street fanns sedan några år tillbaka Margaret Thatcher. En nyliberal våg svepte över västvärlden där effektivisering av offentlig verksamhet var ett centralt inslag. Men för nyliberalerna var det inte enbart en fråga om reducering och kostnadsminskningar på kort sikt utan intentionerna om förändringar var större och mer genomgripande än så. Det handlade om att utveckla, förändra och förvandla den offentliga verksamheten och göra den mer konkurrenskraftig. Effektivisering av offentlig verksamhet blev mantrat. 1980-talet kom att präglas av avregleringar i syfte att konkurrensutsätta och effektivisera. Decenniet avslutades med att Berlinmuren föll. Det blev ett uttryck eller bevis på att marknadsmodellen nu segrat över planekonomierna. Dominerande aktörer inom samhällsekonomi var marknadsliberaler och planernas och byråkraternas era som dominerande aktörer var över.

Ett led i avregleringarna internationellt och inte minst i Sverige avsåg bank- och finansväsendet. Den nya friheten för sektorn visade sig dock vara svårhanterlig och en alltför frikostig utlåning från banker via finansbolag till bostadsköpare ledde fram till en finanskris i början av 1990-talet. Stor turbulens gällde under en period och i Sverige vidtogs drastiska åtgärder för att försvara den svenska kronan och ekonomin. Riksbankens beslut att höja marginalräntan till 500 procent var naturligtvis exceptionellt och helt unikt. Räntan låg på den nivån i knappt en vecka och återgick därefter till en under rådande omständigheter normal nivå.

I kölvattnet av den finansiella krisen följde ett kraftigt besparingsprogram och även nya principer för att styra landet finansiellt på nationell nivå kom att gälla. Utgiftstak och överskottsmål i statsfinanserna infördes och den svenska ekonomin relaterades till de konvergenskriterier som EU lagt fast i Maastrichtfördraget, en del av fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt, som en förutsättning för att länder skulle kunna ansluta till den gemensamma valutan, det vill säga euron. Statsfinanserna förbättrades successivt och hade inom några år i princip nått upp till de satta kriterierna för konvergens med något undantag. Även om Sverige inte anslöt till den gemensamma valutan så hade det rent formellt och ekonomiskt varit möjligt. Nu är situationen annorlunda som följd av den höga inflationstakten i Sverige. Konvergenskriterierna

är ingen naturlag, de är formulerade av ekonomer och finansministrar och de skulle kunna ha sett annorlunda ut. Ekonomerna tog initiativet och blev de dominerande aktörerna. Kriterierna fick styreffekt, helt i enlighet med vad de avsett och önskat.

3.4 Nya system för styrning

På nationell nivå byggdes således ett system upp med utgiftstak och överskottsmål för den offentliga ekonomin och ett direkt hinder för riksdagen att fatta beslut om en budget i obalans. På lokalnivå inrättades det så kallade balanskravet som komplement till kravet i kommunallagen om att kommunerna ska upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Innebörden av balanskravet var att kommuner och landsting inte tilläts att underbalansera budgeten utan intäkterna måste överskrida kostnaderna. Redovisades ett underskott var kravet att återställa balansen senast två år efter det att underskottet uppstått genom redovisning av ett överskott. Regeln ändrades efter några år och från 2005 gäller att återställningstiden är tre år. Några sanktioner fanns inte utfärdade, men mer eller mindre väl uttalade hot finns om indragna statsbidrag och kanske i allra värsta fall indragna beslutsbefogenheter för kommuner och landsting som inte klarade balanskravet. Balanskravet markerade något nytt med bristande tilltro till den lokala nivåns förmåga att hantera sin egen ekonomi. Ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Turerna kring balanskravet har också varit många. Det har handlat om vilka kostnader som ska ingå och då särskilt hur pensionskostnaderna ska redovisas. Det har också handlat om innebörden av så kallade synnerliga skäl som har varit ett möjligt undantag från att redovisa balans i ekonomin. En berättigad fråga är vilken nytta balanskravet har haft för att stärka kommunernas ekonomi. Några ordentliga utredningar och utvärderingar har märkligt nog inte genomförts utan det har varit fritt fram att tycka både det ena och det andra. Mitt tyckande i frågan är att det hade varit bättre om kravet på god ekonomisk hushållning hade varit den enda normen och att den finansiella analysen, bedömningarna och ställningstagandena uteslutande lutat sig mot det kravet. En utredning, enligt min uppfattning med felaktiga utredningsdirektiv och tveksamma analyser och resultat lades fram under 2021 (SOU 2021:75). Regeringen har nu tagit ställning och överlämnat förslag till "Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner" till Lagrådet (Regeringen 2023). Det visar sig att av de förslag som las i utredningen har det nästan inte blivit något. Kommunerna slipper till exempel kravet på uppräta tioårsplaner för den ekonomiska

utvecklingen. Dessvärre innebär lagrådsremissen att såväl balanskrav som blandmodellen för redovisning av pensionsåtagandet blir, vilket i och för sig var helt väntat. Låt oss hoppas på en ny utredning snarast! Ett krav på så kallat förmögenhetsskydd skrevs in i Kommunallagen 1953 och gällde i 40 år, nu har balanskravet funnits i snart 30 år. Inget av dessa båda krav har gagnat styrningen av den kommunala ekonomin.

En stor och genomgripande förändring under 1990-talet var också reformeringen av statsbidragssystemet. Efter många turer och intensiv retorik och argumentation inte minst från företrädare för storstadskommunerna infördes den så kallade påsen. Ett stort antal specialdestinerade och prestationsrelaterade statsbidrag avvecklades och allt samlades i en påse, vars storlek var beroende av kommunens utfall vad gäller inkomstfördelningen och tillägg eller avdrag baserat på faktorer som beskriver opåverkbara strukturella kostnader för vilka kommunerna måste kompenseras. Införandet av påsen eller med den formellt korrekta benämningen generella statsbidrag var en förändring i bidragssystemet som var ett stöd för den kommunala självstyrelsen, alltså motsatt innebörden av balanskravet. Logiken kan vara att svagare styrning via bidrag krävde starkare finansiell styrning. En logik som inte längre gäller eftersom de specialdestinerade statsbidragen ökat kraftigt igen samtidigt som förslag läggs om förändringar av lagstiftningen i syfte att öka den statlig styrningen av regioner och kommuner. Den kommunala självstyrelsen naggas i kanten, en olycklig utveckling.

3.5 Nya kriser

Nästa stora kris var kopplad till fastighetsmarknaden i USA. Denna halverades i mitten 2000-talet som följd av att fastighetsägare och låntagare inte klarade att betala räntor på sina så kallade skräplån. De uteblivna betalningarna innebar att banksektorn drogs med och den 15 september 2008 gick den anrika banken Lehman Brothers i konkurs efter det att den amerikanska staten valt att inte rädda banken. Det som alla trodde att banken var för stor för att offras, ”To big to fall”, visade sig inte gälla.

Konkursen och naturligtvis andra finansiella händelser kopplat till haveriet på fastighetsmarknaden fick stora återverkningar på världsekonomin och på den svenska ekonomin. Börsfall, uppsägningar och inför 2009 kraftigt förändrade tillväxtantaganden och bedömningar av skatteunderlagets utveckling innebar en mycket drastisk förändring för den kommunala ekonomin. Prognoserna för 2009 och framåt var dystra. Krisstämning rådde hösten 2008 och företag och

förvaltning såg framför sig många svåra år. Börsen föll under hösten 2008 med över 50 procent. Lärdomar från hanteringen av den tidigare inhemska krisen, starka statsfinanser i ett jämförande perspektiv och en återhållsamhet i resursfördelningen gjorde att krisen inte blev så djup i Sverige och att återhämtningen rätt snabbt startade. För kommuner och regioner förbättrade sig ekonomin snabbt, bland annat som följd av statliga stödbidrag. I många kommuner och regioner hade ett effektiviseringsarbete inletts, men som på många håll kom av sig när ekonomin repade sig. Det var med blandad förtjusning som kommunerna tog emot stora statliga bidrag, i alla fall var det en uppfattning som fanns hos en del ekonomichefer runt om i landet.

Hanteringen av coronapandemin 2020–2022 innebar stora statliga satsningar för att stödja regioner och kommuner. Många av dem blev som följd av detta överfinansierade. Till och med chefsekonomen inom SKR beklagade sig över att sektorn fått för alldeles mycket pengar. Staten lånade och regioner och kommuner redovisade överskott. De redovisade resultaten är de högsta sedan redovisningen harmoniserades i början 1990-talet. 2020 uppgick det genomsnittliga resultatet för kommuner och regioner till 4,3 procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning och 2021 var det 6,3. Ett riktvärde formulerat av SKR, förövrigt tidigare Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och innan dess Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet, är 2,0 procent. Riktvärdet kan problematiseras utifrån olika perspektiv, men hursomhelst så har historiskt unika resultatnivåer redovisats och möjligheter till konsolidering av ekonomin funnits.

De långsiktiga konsekvenserna av ordningen med kraftigt ökade statsbidrag och god ekonomisk utveckling hann vi dock aldrig reda ut förrän nästa globala kris inträffade. Den 24 februari 2022 invaderade Ryssland grannlandet Ukraina och världsekonomin skakades återigen om i grunden. Med utgångspunkt från minskad tillgång till och användning av rysk gas och olja i en rad europeiska länder ökade energikostnaderna mycket kraftigt med åtföljande högre priser och ökad inflation. Det visade sig, vilket en tidigare partiledare uttryckte för några år sedan, att det enda felet med rysk gas och olja är att det är gas och olja och att den är rysk.

För att hålla tillbaka inflationen har Riksbanken på klassiskt manér höjt styrräntan och bidrar därigenom ytterligare till att skapa svåra ekonomiska förutsättningar för offentliga organisationer, privata företag och hushåll. Konsekvenserna av de förändrade samhällsekonomiska förutsättningarna vad gäller styrning, organisering och ledning är naturligtvis oklara, men sannolikt

väntar en hårdare ramstyrning och en tätare uppföljning. Etiketter på reformer är onödigt, nu handlar det om säkra en tillfredsställande verksamhet under förväntade besvärliga förhållanden.

3.6 Sammanfattning

Kriser har avlöst varandra och ekonomin varit i fokus. Över tid har betoningen skiftat mellan effektivitet och produktivitet. En trend har också varit i ett längre perspektiv en successiv övergång från kontroll till frihet trots ökad finansiell styrning genom balanskravet och vidhängande regleringar. Vidare är en tydlig förändring att ekonomerna stärkt sin ställning som nyckelaktörer vid tolkning av utveckling och tillstånd som grund för beslut.

Kapitel 4 Betydelsefulla strömningar och idéer inom samhällsvetenskapen

I detta kapitel beskrivs strömningar inom samhällsvetenskapen som kan antas utgöra en ram för ett konkret reformarbete inom olika typer av organisationer. Kapitlet inleds med en beskrivning av den starka tilltron till den offentliga sektorns betydelse för välfärdsutvecklingen som präglade efterkrigstiden. Därefter behandlas marknaden som ideal följt av idén om att förena marknad och hierarki. Kapitlet avslutas med en beskrivning, baserad på en av tidens ledande ekonomhistoriker, av hur viktiga samhällsinstitutioner försvagats och samhället successivt närmar sig ett stationärt tillstånd utan utvecklingskraft.

4.1 Hierarki - marknadsmisslyckanden

Den mest naturliga utgångspunkten i en översiktlig beskrivning av fenomenet marknadsmisslyckanden är de teorier och resonemang som nationalekonomen John Maynard Keynes presenterade. Att vara keynesiansk var och är att tilldela den offentliga sektorn och den offentliga finansieringen en avgörande betydelse för samhällsutvecklingen när marknadens aktör inte har förutsättningar för eller intresse av att finansiera gemensamma satsningar. Marknaden misslyckas att bidra som följd av aktörernas oförmåga eller bedömning att risktagandet för medverkan är för högt. Den offentliga sektorns medverkan och finansiering förutsätter ett välutvecklat beslutsunderlag och en investeringsplanering och en finansiell planering. Keynes var liberal, reformivrare, men såg med den utgångspunkten ändå behovet av interventioner i marknaden. Se Skidelsky (2011) för en översiktlig beskrivning av Keynes idéer och frågan om balansen mellan statliga interventioner och den fria marknaden.

Marxistisk teori som tilldrog sig ett stort och förnyat intresse under 1960-talet hade som sin bärande idé att marknaden och det kapitalistiska systemet

måste ersättas av planekonomier som möjliggör en rättvis fördelning av gemensamma och begränsade resurser. Här fanns således också influenser som lyfte betydelsen av planering. Det är samtidigt viktigt, kanske en överflödigt kommentar, att tydligt skilja mellan Keynesianism och Marxism, det ena är liberal ideologi och det andra en samhällsomstörtande. Ett sätt att betrakta de båda ismerna är att en framgångsrik tillämpning av Keynes teori förhindrar att steg tas mot att tillämpa ytterligheter från såväl vänster som högerkanten ideologiskt. Det fanns också kritik mot Keynes just med den utgångspunkten.

Ett annat perspektiv på behovet av hierarki och planering har sin bas i neoklassisk teori och svårigheterna att beskriva framtida marknader. Bristande kunskap om vilka de är och hur de fungerar hindrar utvecklingen av effektiva marknader. Neoklassiker är ju anhängare av marknadsekonomier, men ser svagheter i den osäkerhet som kan vara förknippad med att bedöma framtiden. Den ansats som dagens verksamma neoklassiker har innefattar dock inte någon ängslan över framtida marknader eftersom denna del av nationalekonomin, som dessvärre är den dominerande, förefaller själv ha övergett ambitionen att säga något om verkligheten och numera enbart ägnar sig åt att modellera utifrån förenklade beteendeantaganden. Nationalekonomin är snarast en metod idag och inte en akademisk disciplin.

Ur alla de tre beskrivningarna ovan, keynesianism, marxism och neoklassicism, följer ett bejakande av betydelsen av att öka förutsägbarheten genom förbättrad planering. Genom gemensamma överväganden om tillståndet idag ska framtida resultat förbättras. Ostyrda marknader kan förbättras och förutsättningarna för genomförande av i demokratisk ordning fattade beslut öka genom planering och försök att förutse alternativa utfall och resultat.

Murell (1994) menar att det som utmärker planeringsteoretiker är deras övertygelse om att samhället och organisationer vinner på att använda instrument eller formella institutioner som direkt tvingar aktörer att konfrontera framtiden. Murell skiljer i en kort men överskådlig text mellan indikativ planering, planering för att koordinera och kommenderingsplanering. Han beskriver också hybrider mellan planeringsformerna. Indikativ planering syftar till att reducera osäkerhet och genom försök att förutse utfall öka den samhällsliga effektiviteten. Planering för koordinering handlar om att det offentliga påtar sig ett ansvar för välfärdsutveckling och anlägger ett helhetsperspektiv. Koordinering innebär en fokus på processerna och att beslut om planer fattas i demokratisk ordning. Kommenderingsplanering exemplifieras av de system som byggdes upp och implementerades i Sovjetunionen och Östeuropa under

1900-talet och särskilt efter andra världskriget. Eftersom marknader saknades krävdes en kommandoekonomi och styrning. Modellen baserad på kommandoekonomi saknade teoretisk grund och hur det gick är ju bekant!

Kritiken mot planekonomier och risken för felstyrning och ineffektivitet som följd av bristande incitament fanns liksom naturligtvis ifrågasättande av centraliseringstendenser och starka totalitära inslag, men samtidigt fanns också ett slags respekt och intresse för planering som instrument och teknik för att åstadkomma styrning.

Planeringsforskningen och utvecklingen av modeller handlade också om att finna ett sätt att bedöma den långsiktiga nyttan av satsningar och aktiviteter. En utveckling skedde av så kallade Cost-Benefit analyser där nyttan som uppskattades genom olika metoder ställdes mot kostnaden för ett projekt eller aktivitet. Det beslutsunderlag som togs fram beskrev ett ekonomiskt resultat som var bredare än det traditionella företagsekonomiska måttet på lönsamhet.

En del i beräkningen av samhälleliga intäkter och kostnader var att hänsyn måste tas till så kallade externaliteter. Inom redovisningsområdet spreds också under 1970-talets början och mitt idén om att företag men även offentliga organisationer skulle upprätta sociala bokslut. Ett socialt bokslut kunde därvid vara lite av varje, allt i från verbala beskrivningar av organisationens samhälleliga betydelse och engagemang till upprättade kompletta resultatredovisningar där hänsyn tagits till organisationens påverkan på olika intressenter och där detta värderats i ekonomiska termer. Externaliteter byggdes in i redovisningen och bedömdes i kvantitativa termer i syfte att konkret avspegla företagets samhälleliga betydelse och hur olika intressenter påverkades av verksamheten.

Sociala bokslut eller social redovisning var ett helhetsgrepp för att på ett samlat sätt fånga in företagets bidrag till samhällsutvecklingen, alternativt företagets negativa påverkan på samhället. En av dimensionerna i den sociala redovisningen var klimatpåverkan som sedermera kom att bli ett eget område för extern redovisning. Idag 2023 är diskussion och debatten om företagets roll och inte minst hur påverkan på den yttre miljö ska redovisas och beskattas mer aktuell än någonsin.

Den sociala redovisningen har naturliga kopplingar till intressentteori. I Sverige var professorn i företagsekonomi och managementkonsulten Erik Rehnman en förgrundsfigur vad gäller utveckling och spridning av kunskaper om intressentteorin. Den stora diskussionsfrågan var huruvida en statisk beskrivning av vilka de olika intressenterna till ett företag eller en samhällsorganisation var gav en felaktig bild av förhållandet mellan företaget och

dess olika intressenter, modellen och beskrivningen borde beakta skillnader i relationer som följd olika intressenters betydelse för makt och inflytande över företaget.

Under 1970-talet var också intresset stort inom företagsekonomi för att bygga planeringsmodeller för optimering av verksamheten. Operationsanalys och cybernetik var högsta modet. Det fanns en tilltro till standardisering, reglering och rutiner i syfte att reducera osäkerhet och optimera organisationers effektivitet. Förebilden var termostaten där förändringar av input gav helt förutsägbara effekter för output, sambandet mellan orsak och verkan var givet och några störningar fanns inte och optimala utfall var möjligt att planera.

4.2 Marknad - ineffektivitet och det offentliga misslyckande

Under mitten och slutet av 1970-talet fick marknadsidéologer ett allt större utrymme i samhällsdebatten. 1976 fick Milton Friedman som var en av företrädarna för den så kallade Chicagokolan Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap. Hans främsta verk anses vara "Capitalism and Freedom" som utkom 1962 när polariseringen mellan samhällssystemen i väst och öst var som starkast. Under början av 1980-talet var Friedman rådgivare till den republikanske presidenten Ronald Reagan. Ett av de budskap som Friedman blivit känd för och som spreds i samhällsdebatten var att företagens uppgifter är att tillgodose aktieägarnas krav, att vara lönsamma och därigenom skapa sysselsättning och tillväxt är att ta ett samhälleligt ansvar. Friedmans uppfattning är helt motsatt intressentteori och modeller som utvecklades under 1970-talets inledning och mitt och som syftade till att beskriva företagens breda samhälleliga ansvar. För Friedman var fenomenet externaliteter ointressant eftersom huvuduppgiften och ansvaret är att vara lönsam.

Den direkta betydelsen av Chicagokolans retorik och argumentation för synen på offentlig verksamhet i Sverige kan diskuteras, men det markerar ett marknadsideal och ett strikt företagsekonomiskt betraktelsesätt på effektivitet. Friedman var en världskändis, turnerade runt i världen och argumenterade för avregleringar, konkurrens och marknadsekonomins överlägsenhet och otvetydigt inspirerade han politiska ledare som Ronald Reagan och Margaret Thatcher. Friedman anses vara en av de mest framträdande nationalekonomerna genom tiderna.

Andra viktiga aktörer och neoklassiker som starkt argumenterar för marknaden som garant för effektivitet är ett antal kollegor till Friedman inom Chicagokolan. En av dessa är Robert Lucas som fick Sveriges riks-

banks pris i ekonomisk vetenskap 1996. Även Lucas är varm anhängare av marknadsekonomi. Hans studier har bland annat handlat om offentliga organisationers villkor på en fri marknad. Även Lucas betraktas som en av de mest inflytelserika ekonomerna under andra delen av 1900-talet.

I sammanhanget är också skolbildningen Public Choice viktig att uppmärksamma. Det är en skolbildning inom statsvetenskap och nationalekonomi med fokus på den offentliga sektorns roll och de offentliga organisationerna. Det utmärkande för skolbildningen är att inriktningen är att söka påvisa de problem som offentligt finansierad verksamhet har, den söker påvisa förekomsten av det offentligas misslyckande. Teoribildningen bygger på att individers agerande är att maximera sin egen nytta. Detta gäller såväl väljare som valda. För väljarna handlar det om att rösta på det parti vars politik innebär mest nytta för egen del. För de valda gäller att bli omvald och att fiska röster, någon hänsyn till kollektivet och samhällets bästa tas inte. Public Choice är enligt en beskrivning "politik utan romantik". Det vill säga föreställningen om altruism och att politiker vill göra gott är ersatt med realism och egennytta och matematiska modeller kan byggas utifrån detta antagande. Det kan synas vara cyniskt, men eftervalsanalyser efter riksdagsvalet 2022 visar att teorin är relevant. Att till exempel tillstå att ha sagt en sak före valet uppenbart för att vinna och sedan en annan efter valet är som är mer med verkligheten översvämmande är tydligt bevis.

Konsekvensen av "government failures" som följd av förekomsten av starka individuella preferenser är att marknaden måste få verka fritt. Teoribildningen ansluter sig således till marknadsideal och neoliberala strömningar. Forskare som knyts till Public Choice är bland annat Gordon Tullock och James M Buchanan. Den senare tilldelades Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap 1986 och en undran är varför Tullock inte fick vara med. En viktig forskare och förgrundsgestalt är i sammanhanget också Kenneth Arrow vars välfärdsteoretiska resonemang redan på 1950-talet var en viktig grund för modell- och metodutvecklingen. En ytterligare forskare som också bör nämnas här är Gary Becker som har drivit egennytta och nyttoximering till sin spets. Han applicerar antagandet och bygger modeller utifrån alla tänkbara samhällsliga vardagsföreteelser, såsom till exempel familjerelationer. Det är kanske matematiskt elegant men i det närmaste absurt.

Den neoklassiska ansatsen inom nationalekonomi har över tid blivit alltmer dominerande. Grunden är således en stark tilltro till marknaden och att mekanismerna utbud och efterfrågan sätter priset och driver konkurrens och effekti-

vitetsutveckling. De kvantitativa modeller som nationalekonomin bygger med denna enkla utgångspunkt har blivit forskningens fokus. Modellerna förutsätter att antaganden görs som inte har något med verkligheten att göra. Antaganden baseras på rationalitet, alla aktörer nyttomaximerar och alla har tillgång till perfekt information. Det kan synas vara ett raljant sätt att beskriva en vetenskap, men det anmärkningsvärda är att neoklassikerna själva är medvetna och insiktsfulla om konsekvenserna av sättet på vilket modellerna konstrueras.

Nationalekonomins huvudfåra är inte längre någon samhällsvetenskaplig disciplin som försöker förstå en komplicerad verklighet utan helt enkelt en metod. Uttalar sig nationalekonomer och neoklassiker, vilket de alltmer sällan verkar göra om framtiden så har de alltid fel, men det beror då inte på brister i deras metoder utan på att verkligheten är komplicerad och vad som kommer att inträffa går inte att förutse, det är alltid någon omständighet som inte gick att ta in i modellen eller metoden. Neoklassikerna och ekonommetrikerna är idag ointressanta i den samhällsvetenskapliga debatten. Ett talande bevis är Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. När de tilldelats neoklassiker och ortodoxa nationalekonomer har gärningen för vilket priset utdelats varit i det närmaste obegriplig ur ett tillämpningsperspektiv, alternativt så simpel att den av det skälet är obegriplig.

I en läsvärd artikel publicerad 2011 med titeln "Bildning, bredd och samhällsengagemang inom nationalekonomin" konstaterar Lars Calmfors kritiskt att akademiska ekonomer i allt mindre utsträckning deltar i den offentliga diskussionen och tillför vetenskaplig kunskap och granskar argument. Han jämför med den internationellt ledande nationalekonomen Gustaf Cassel, verksam under slutet av 1800-talet och en bit in på 1900-talet, som publicerade 1 500 tidningsartiklar och var naturligtvis en mycket viktig person i samhällsdebatten. Cassel var professor vid Stockholms universitet.

Tillbaka till government failures så är grundidén kopplad till neoklassikerna att marknaden ska verka fritt. Idémässigt så är neoklassikernas bidrag att offentlig verksamhet måste konkurrensutsättas för att därigenom säkra effektivitet i fördelningen av resurser och i utförandet. Politikerna ska hålla fingrarna borta från syltburken.

4.3 Samverkan - allmänningarnas tragedi, förtroende och socialt kapital

En tredje diskurs med betydelse för hur styrning, organisering och ledning utövas handlar om betydelsen av och möjligheter till samverkan. Frågan är om

det kan finnas en lämplig avvägning mellan hierarki och marknad där dessa kompletterar varandra och misslyckande och ineffektivitet undviks.

En utgångspunkt för att resonera om samverkan som ideal är därvid resonemangen om kollektivt agerande och de problem som denna inriktning visar. Verk av Russel Hardin (1982 och 1995) och Mancur Olson (1971 och 1982) beskriver beteenden som långsiktigt försvårar eller omöjliggör samverkan. Opportunistiskt beteende baserat på egennytta och förekomsten av friåkare är fenomen som uppstår och som negativt påverkar möjligheterna till ekonomisk tillväxt. I Hardins texter finns också klagande resonemang om innebörden av tillit och ren tillit. Det senare handlar om att aktörerna inte baserar tilliten på egennytta, medan den rena tilliten är en tillit av det slaget att den bryts om den står i strid med egennyttan. Hardin och Olson beskriver konfliktfyllda situationer och hur och varför avvikelser uppkommer i förhållande till strävan efter kollektiv nytta och tillväxt.

Ett slags motvikt till de dystra profetior som är resultatet av inte minst Olsons studier är Axelrods studier av samverkan baserat på spelteori och den klassiska tillämpningen av "Fångarnas dilemma". Innebörden av spelet "Fångarnas dilemma" är att om den ene erkänner och den andra nekar så utgår ett långt straff till den ene fången medan den andre bli frikänd. Medan om båda erkänner alternativt nekar så utgår lägre straff totalt sett. Sammantaget räknat i antalet fängelseår vinner lika för lika. I boken "The evolution of cooperations" utgiven 1984 visar Axelrod genom simuleringar att fruktbar samverkan uppkommer om förtroende möts med förtroende, lika för lika ger således bäst utfall långsiktigt i spelet. Studien som är teoretisk och bygger på simuleringar har likafullt haft stor principiell betydelse i synen på samverkan och betydelsen av att undvika att aktörer förråder varandra. Ett förhållningssätt som långsiktigt missgynnar alla.

Med Axelrods spelteoretiska beskrivningar som en utgångspunkt har Elinor Ostrom och Robert Putnam med empiriska exempel visat på betydelsen av samverkan och förtroende och att det finns fungerande styrformer mellan hierarki och marknad. Vi börjar med Elinor Ostrom. Ostroms klassiska verk har titeln "Governing the Commons" (Ostrom, 1990). Hon visade att det är möjligt att styra utan vare sig hierarkiska ordningar eller marknadsmekanismer och att det är möjligt utan att individer agerar egennyttigt och utnyttjar att systemet saknar centralt beslutade och direkt tvingande reglering och prissättning. Ostrom (1990 sid 90) beskriver villkoren för ett fungerande samarbete i åtta principer.

- Tydligt definierade gränser
- Överensstämmelse mellan insats och belöning med hänsyn tagen till lokala förutsättningar
- Arrangemang för kollektiva val och där enskilda individer har möjligheter att påverka formuleringen av regler
- Aktiv övervakning av förutsättningar och beteende
- Graderade sanktioner utifrån hur allvarliga avstegen från reglerna är
- Mekanismer för konfliktlösning som utmärks av låga transaktionskostnader
- Mandat för självbestämmande i förhållande till externa offentliga myndigheter
- Koordinering med andra grupper i de fall där samarbetsgruppen är en del av en större sammanslutning

Principerna för samverkan och styrning är tydliga. Styrningen vilar inte enbart på tillit utan handlar om krav. Centralt är övervakning och uppföljning och denna ska genomföras av personer som är delägare, det vill säga ingår i den berörda gruppen fullt ut, alternativt är redovisningsskyldiga till gruppen av delägare. Vidare ska det finnas en graderad skala som visar vilka sanktionerna är vid överträdelse av de gemensamma reglerna. Det ska också finnas fastställda mekanismer som är enkla och billiga att tillämpa i händelse av att en konflikt uppstår. Självbestämmandet är således förenat med såväl övervakning som sanktioner, men vilket är viktigt, processerna sker inom den definierade gruppen/ägargruppen.

Ostrom redovisade en rad empiriska exempel på hur allmänningar och kollektiv klarat att hantera gemensamma resurser utan att bristsituationer uppstått. Det handlar om bevattningsanläggningar och kräftsjöar, där sinade brunnar och utfiskning undvikits trots avsaknaden av formellt fastställda regler och föreskrifter från överordnad nivå eller användning av marknadsmekanismer. Ostroms studier och resultat kom att stå i motsatsställning till ekologen Garrett Hardin tes att det offentliga inte kan ta sin hand i från hanteringen av gemensamma resurser, då slutar det i katastrof. Argumenten utvecklades bland annat i en mycket omtalad artikel utgiven 1968 med titeln "The Tragedy of the Commons". Ostrom fick för övrigt Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap 2009 och var den första kvinnan som tilldelats ekonomipriset. Mycket positivt, men anmärkningsvärt att det tog över 40 år innan en kvinna erhöll priset. Det har inte och saknats kandidater. Joan Robinson och Deirdre McCloskey är två forskare som borde ha funnits med bland pristagarna?

Med hänvisningar inte minst till Elinor Ostrom beskriver statsvetaren Robert Putnam betydelsen av förtroende individer emellan och förtroendet för samhälleliga institutioner för en gynnsam samhällsutveckling. Putnam studerade under en lång följd av år demokrati och demokratiutveckling i Italien och gjorde systematiska jämförelser rörande hur demokratin fungerade i de 20 olika regionerna från norr till söder som inrättades i början av 1970-talet. Han sökte också förklaringar till observerade skillnader mellan regionerna. Medan han fann fungerande demokratiska processer och en effektiv förvaltning i norra Italien var regionerna i södra Italien allt annat än välfungerande.

Förklaringarna till skillnader handlade om etablerade och gynnsamma informella institutioner i norr där tillit utmärkte relationer människor emellan och där ett robust socialt kapital byggts upp medan motsvarande inte gällde i södra Italien. Utvecklingen mot ett modernt välfungerande samhälle hade här försvårats och förhindrats av enskilda dominerande aktörer och förekomsten av tvivelaktiga auktoritära och hierarkiska nätverk (sic), vars historik går många hundra år tillbaka i tiden, ända till medeltiden och det feodala systemet. De dominerande aktörerna har inte accepterat inskränkningar av inflytandet. Putnams stora bidrag är resonemangen kring och argumenten för uppbyggnad av ett socialt kapital och vikten av att värna och utveckla förtroendefulla förhållanden. Han tillmäter sociala konstruktioner och sammanhang lokalt en stor betydelse för att skapa grundläggande tillit till varandra. Starka informella institutioner lokalt och centralt stödjer en god samhällsutveckling och innebär att transaktionskostnaderna i ekonomi kan hållas nere och verksamhetens effektivitet förbättras (Putnam, 1993/1996).

Putnam har också intresserat sig för samhällsutvecklingen i USA och bekymrat sig över försvagade informella institutioner och ökad individualism. Fenomenet eller problemet illustreras väl av den välkända titeln på en artikel publicerad 1995 nämligen "Bowling Alone: America's Declining Social Capital Bowling". Den empiriska grunden är att medan det finns allt färre bowlinglag i USA så finns det allt fler bowlare. Notera att det inte var den omfattande studien av de italienska regionerna som gjorde Putnam känd långt utanför för statsvetarkretsar utan den provocerande artikeln om ensamma bowlare. Kritik mot Putnams studier och mot för långtgående slutsatser baserat på ofullständig empiri förefaller ha bidragit till att han i senare arbeten har varit mer utvecklingsorienterad och utifrån sina observationer också beskriver hur återgången till en starkare samhällsorganisation skulle kunna se ut.

Informella institutioner är också centrala i de arbeten som genomförts av ekonomhistorikern och mottagaren 1993 av Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap Douglass North. Förtroendefulla förhållanden, informella överenskommelser sänker transaktionskostnaderna och organisationskostnaderna i ekonomin och stödjer därför effektivitetsutveckling. Med transaktionskostnader menas då de kostnader som är förenade med att få till stånd ett avtal om utbyte, medan med organisationskostnader avses kostnader för att övervaka och säkra att avtalet fullföljs.

North är också särskilt intressant för lanseringen av begreppet adaptiv effektivitet, som tidigare beskrivits i boken, men som förtjänar att upprepas här. Med adaptiv effektivitet avses förmågan att anpassa verksamhet och organisation till nya förutsättningar. För en organisations långsiktiga överlevnad räcker det inte med att resurseffektivt producera kvalitativa varor och tjänster utan konsekvenser av förändringar i omvärlden och nya preferenser hos avnämarna måste kunna läsas av och dess innebörd tolkas på ett rimligt sätt. Adaptiv effektivitet följer av formella ordningar för att säkra förekomsten av omvärldsanalyser och regler som stödjer att kunna bryta konsensus, men kanske mest betydelsefullt är att skapa en kultur som bygger på problematisering och kritiskt tänkande. North är annars ett mysterium i det att hans betydelsefulla resonemang handlar om kvalitativa egenskaper för välfärdsutveckling och historisk utveckling, men hans ambition är enligt egen utsago att bidra till neoklassisk teoribildning och bygga in de informella institutionerna i ekonometriska modeller. Helt orimligt enligt min uppfattning eller i alla fall helt fel väg att gå, men kanske var det något han framförde och lät påskina för att ansluta till huvudfåran inom national ekonomin och därigenom också blidka Riksbankens priskommitté.

Begreppet transaktionskostnader och dess betydelse för ekonomier förknippas annars framförallt med Oliver Williamson (se till exempel Williamson, 1975). Hur transaktionskostnader uppstår, ökar och avvecklas och hur marknaden egentligen fungerar är i fokus i Williamsons texter. En förklaring till varför ett företag expanderar kan vara uppbyggnad av egen verksamhet som konsekvens av alltför höga transaktionskostnader kopplade till de förhandlingar som genomförs vid anlitan av andra. På samma sätt kan en avveckling förklaras av att marknaden erbjuder bättre alternativ än att genomföra verksamheten "in house". Williamson beskriver logiken bakom att bygga upp egna enheter för till exempel hantering av IT-system och forskning- och utveckling i förhållande till att låta någon annan göra det och betala för tjänsterna. I sina

resonemang tar Williamsson stöd i texter författade av Ronald Coase inte minst den banbrytande artikeln om varför företag finns (Coase, 1937).

4.4 Försvagade informella institutioner och bristfälliga regelverk - institutionellt misslyckande

Den välkände brittiske historikern Niall Ferguson beskriver i en bok utkommen 2015 hur de bärande samhälleliga institutionerna successivt har försvagats i västvärlden. 1989 när Berlinmuren revs var segern i hamn för de arrangemang och värderingar som utmärkte västvärlden. Därefter startade försvagningen av de bärande institutionerna som givit västvärlden konkurrensfördelar i förhållande till övriga delar av världen. Ferguson behandlar vad han benämner fyra svarta boxar och han tittar in i dem, det går inte att stanna vid att betrakta ytan, den kan vara glansig och välpolerad, men inne i boxen är det oreda. Han ser oroväckande tendenser vad gäller demokratiutveckling, marknadens funktionalitet, hur lagar kommer till stånd och tillämpas och hur det civila samhället fungerar. De demokratiska institutionerna har försvagats. Marknadens funktionalitet avtar som följd av politiska interventioner och rigida och olämpliga regelverk. Han intresserar sig för ekonomins ökade transaktionskostnader och pekar på en synnerligen omständlig tillämpning av lagar och regler. Juristerna har tagit över och komplexiteten ökat och rättssäkerheten försvagats. Civilsamhället och de informella nätverken och medborgarnas engagemang för det gemensamma bästa försvagas.

Ett uttryck för demokratins försvagning är enligt Fergusons resonemang att den nu aktiva och ansvariga generationen överlämnar ett berg av skulder till kommande generationer och saknar respekt för den kommande generationens villkor och möjligheter. Vi visar inte heller den tidigare generationen som byggt vårt välstånd i västerlandet någon respekt hävdar Ferguson. Det stora problemet är avsaknaden av generationstänkande. En brist är enligt Ferguson att den ekonomiska redovisningen inte speglar länders tillgångar och skulder komplett. Med en bättre redovisning hade problemet blivit synligt och kanske omöjligt eller i alla fall svårare att avstå från att hantera. En något oväntad men intressant koppling görs således mellan demokrati och så kallad generationsredovisning (se till exempel Kotlikoff 1999 om generational accounting).

Ferguson diskuterar också reglering och avreglering och särskilt av finansiella marknader. Hans uppfattning är att det inte behöver vara fel på vare sig reglering eller avreglering, utan problemet är dåliga regler och dålig avreglering. Hänvisningar finns här till finansiella kriser där problemet inte var

avreglering som sådan utan hur den genomfördes och de icke ändamålsenliga regler som fanns. Ferguson beskriver också problematiken med exempel från tillståndsgivning att bedriva näringsverksamhet, det som en gång i tiden var en styrka för västerlandet och att snabbt ta sig från idé till handling har blivit en svaghet. Ett exempel hämtat från USA är det orimliga i att det ska ta närmare ett år för en enskild näringsidkare att få tillstånd att sälja varor på torget. Entreprenörskap och initiativrikedom kvävs i sin linda. Resonemanget för över till slutsatsen att marknaden inte tillåts verka utan politiken intervenerar på fel sätt och skapar ett alltför komplext system. Färre och bättre regler krävs. Ferguson för också omfattande resonemang kring hur lagstiftning kommer till. För varje rättsstat krävs en etablerad ordning för hur lagar skapas och hur rättssäkerhet upprätthålls. Problemet är att det inte längre handlar om lagarnas innehåll som sådana. Juristerna har tagit över spelfältet och skapar komplexa och ineffektiva system. Exempel utgör dessa evinnerliga skadestandsprocesser som riskerar att förlama handlingskraften, inte minst gäller detta i USA.

Det fjärde grundbulten i ett fungerande och utvecklingsorienterat samhällssystem är medborgarnas engagemang och styrkan i civilsamhället. I sann Putnam-anda resonerar Ferguson om hur civilsamhället försvagas som följd av människors bristande intresse för att delta och engagera sig i föreningslivet. Förtroende och socialt kapital byggs upp underifrån påpekar Ferguson och det är en oroväckande tendens att människor inte längre vill umgås och tillsammans skapa starka och livskraftiga nätverk.

Ferguson använder för att beskriva den negativa utvecklingen Adam Smiths begrepp den stationära staten. Den oroväckande utvecklingen med förlorad konkurrenskraft och social samvaro förklaras med försvagningar i de fyra bärande pelarna som är grunden för ett effektivt och demokratiskt samhälle och som ger förutsättningar för en gynnsam utveckling. Fergusons pessimistiska syn på tillståndet i västvärlden och utvecklingen återkommer eller snarare blommar ut i boken "Doom - The Politics of Catastrophe" (Ferguson, 2022). Den empiriska basen är internationella relationer eller brist på fungerade relationer och globala katastrofer och då med särskild fokus på hanteringen av coronapandemin. Västvärldens byråkratiska system med försök att förutse kriser fungerande inte. Flexibilitet och en inbyggd oro för och medvetenhet om att kriser kommer är medel för krishantering, men detta saknades i västvärlden. En tolkning av Ferguson är att tidigare väl fungerande institutionella arrangemang nu blivit en belastning som stödjer självgodhet och hindrar insikt, beslut och handling för att hantera kriser.

Daron Acemoglu och James A Robinsons (2013) betydelsefulla verk "Why nations fail" är viktig att kommentera i sammanhanget till vilken Ferguson också hänvisar i boken från 2015. Författarna jämför utvecklingen i staden Nogales som är delad genom ett stängsel. Norra delen ligger i Nordamerika och den södra delen i Mexico. Utan att närmare gå in på förekommande skillnader och på detaljer kan konstateras att medan den norra delen utmärks av god tillväxt och egenskaper som förknippas med välfärd så är situationen helt annorlunda i den södra delen.

Den förklaring som författarna framför och argumenterar för är att den norra delen är uppbyggd kring inkluderande ekonomiska och politiska institutioner. Med det första avses institutioner som uppmuntrar medborgarnas engagemang i ekonomiska aktiviteter på ett sådant sätt att varje individ använder sina talanger och färdigheter på bästa vis och gör de bästa valen. Inkluderande ekonomiska institutioner stödjer ekonomisk aktivitet, produktivitet och ekonomiskt välstånd. De politiska institutionerna bestämmer vem som har makten i samhället och till vilka medel som makten kan användas. Politiska institutioner som innebär att makten distribueras brett är pluralistiska och inkluderande och det finns ett nära samband mellan dessa och inkluderande ekonomiska institutioner.

Fergusons analys med koppling till resonemang i "Why Nations Fail" är att tidigare inkluderande institutioner som utmärkt västvärlden riskerar att bli exkluderande, vilket skulle innebära ett allvarligt läge och risk för att misslyckas att långsiktigt upprätthålla samhällseliga kvaliteter och utvecklingskraft. Ett viktigt resonemang förs också av Boland (1992) om innebörden och risken med varaktiga institutioner. En varaktig institution skapar varaktig kunskap, men övertid kan kunskapen bli förlegad i förhållande de förutsättningar som råder. Då krävs välutvecklade metoder för att åstadkomma i institutionell förändring.

4.5 Sammanfattning

En stark planeringsideologi med lösning på styrproblem genom tydliga väldefinierade program och planering på lång sikt avlöstes av ett marknadsideal där föreställningen är att konkurrensen mellan utförare innebär att de effektiva blir kvar på marknaden och att kvalitet och resurseffektivitet därigenom säkras. Nästa rörelse förenar marknadsmodeller och hierarki och försöker finna goda lösningar som inte driver strävan efter egennyttan utan kollektivet sätts i centrum. De tre modellerna präglas alla utifrån sina utgångspunkter av optimism förutsatt att idealen verkar. Detta gäller inte för den fjärde redovisningen i kapitlet.

Uppgivenhet och pessimism kan sägas utmärka Fergusons analys. En fråga är om och hur optimism och pessimism avspeglas i lanserade, implementerade och tillämpade filosofier och modeller för styrning, organisering och ledning?

Kapitel 5 Lösningar? Några mangementgurus idéer och metoder

Det finns tre olika typer av mangementgurus som delvis överlappar eller går i varandra. En typ är organisationskonsulter som har starka kopplingar till akademien och företrädesvis amerikanska universitet. De har en professur ”i botten”, skriver läroböcker, eller rättare sagt deras assistenter gör det, och de är ute och föreläser. Sannolikt används kopplingen till det prestigefulla universitetet för att stärka legitimiteten och för att höja konsultarvodet. Den andra typen av gurus är konsulter som arbetat inom näringslivet som chefer eller med utvecklingsfrågor och som övergått till egen konsultverksamhet eller blivit rekryterade av ett konsultbolag. Den tredje typen av gurus är de som byggt upp nya verksamheter eller utvecklat en verksamhet baserat på en affärsidé som samtidigt också är eller blir relaterad till ett uttalat sätt att betrakta och utöva styrning och ledning. Dessa personer är gurus så länge det går bra för imperiet, när det börjar skaka faller glorian naturligtvis av och vederbörandes managementfilosofi och ledarstil är plötsligt kraftigt ifrågasatt eller helt ointressant för omvärlden. När dessa rader skrivs är ingen längre intresserad av Elon Musks managementfilosofi. Ett antal misslyckanden, framför allt förvärvet av Twitter har fått glorian att hamna riktigt på sned.

Jag har i det här avsnittet avstått från att lyfta fram några gurus av det sist nämnda slaget utan tar upp några ofta omnämnda personer som har kopplingar till universitet och eller en konsultverksamhet eller konsultbyrå som är omtalad. De personer jag behandlar är alla kopplade till en speciell idé eller lära inom managementområdet. Det är inte personerna som är intressanta i första hand utan idéerna och lösningarna.

5.1 Grunden - om struktur och kultur

Det är naturligt och faktiskt helt oundvikligt att inleda med Peter Drucker. Han beskrivs som den som var först! Han är den moderna managementfilosofins fader. Han var mycket produktiv med en mängd utgivningar av böcker och publiceringar av artiklar av skilda slag inte minst under perioden 1970–2000. Hans mest omtalade bok gavs dock ut 1954. Drucker har uttalat en rad one-liners och altruismer för företagsutveckling och gott management. En viktig och given utgångspunkt för Drucker är att organisationens primära syfte är att skapa kunder och därefter upprätthålla känslan för kundernas preferenser och behovet av innovation för att möta behov och efterfrågan. En grundbult är att framgång följer av att hålla sig till verksamhetens bas eller ursprunget.

En klassisk fråga är om verksamheten ska utvecklas och växa organiskt inom det valda området eller om nya jaktmarker ska etableras genom diversifiering och förvärv. Drucker vet! Bliv vid din läst och väx organiskt. En del i Druckers managementfilosofi är den betydelse han tillmäter företagets vision. Framgång beror på den vision som företagsledningen uttrycker. Den är basen för arbetet i organisation. Det är också toppledningens ansvar och uppgift att förespråka mentorskap, karriärplanering och verkställande utveckling. Toppledningen är också den som äger företagskulturen och ska se till att den vidmakthålls och stärks. På denna uppfattning följer den klassiska formuleringen, som lär ha Drucker som upphovsman, att "kultur äter strategi till frukost". En kraftfull one-liners som naturligtvis inte går att ifrågasätta? Drucker diskuterar även förhållandet mellan strategi och struktur och framhåller inte oväntat och naturligt att strategi kommer först och därefter följer struktur. Han föreslår också antalet ledningsnivåer mellan toppen och den operativa nivån ska reduceras.

Om jag tar mig friheten att sammanfatta Druckers budskap så är det att toppledningen har ett stort ansvar för att formulera och sprida företagets vision och att bygga en stark företagskultur, utgångspunkten ska vara kundens behov och efterfrågan och organisationen ska vara decentraliserad eller i alla fall platt.

5.2 Montera ned elfenbenstornen

1982 publicerades boken "In Search of Excellence - Lessons learned from America's best run companies". Författare var managementkonsulterna Tom Peters och Robert Waterman. I boken beskriver de resultatet av en uppmärksam studier kring vad som utmärker framgångsrika företag. Studien gjordes under en period av nedgång i den amerikanska ekonomin och författarna sökte helt enkelt efter nyckelfaktorer inom de företag som ändå lyckades väl,

god lönsamhet och finansiell motståndskraft förmodar jag var de viktigaste urvalskriterierna.

Ett huvudbudskap i boken är vikten av att alla i organisationen medverkar, att ledningen stiger ned från de sterila elfenbenstornen där "brain drain" sker och i stället ägnar sig åt att sprida företagets budskap i organisationen, inspirera och stödja lokala chefer och medarbetare i utveckling av verksamheten. Peters och Waterman förespråkar ett projektbaserat och flexibelt arbetssätt i stället för att följa fastställda regler och anvisningar. Genom ledningens uppmärksamhet på och tillit till medarbetarna och deras aktiva delaktighet byggs en stark företagskultur upp som är motståndskraftig. Precis som hos Drucker är begreppet kultur helt centralt och precis som Drucker har Peters och Waterman lösningen, baserat på studier av de främsta. Ett litet tillägg, inte helt sensationellt, är vikten av att ha fokus på kunden och lyssna på kunden. Intressant är att författarna lär ha erkänt att det egentligen inte finns så mycket nytt i deras text i förhållande till hur Drucker trettio år tidigare beskrivit innebörden av god managementpraxis.

Inget är för evigt! Framgång kan som bekant vara ytterst temporär. En intressant kommentar lämnades av en av författarna, minns inte vem av dem det var, några år efter det att boken publicerats. Ett av de studerade framgångsrika företagen med de rätta egenskaperna hade hört av sig. Företaget hade börjat få problem, men ville gärna att författarna kom och föreläste om boken och om hur det var när företaget fungerade så väl. Argumentet var att i svåra tider är det trevligt att lyssna på hur bra företaget hade varit för några år sedan! De var inte intresserade av att få hjälp utan ville lyssna på en fin och underhållande saga.

5.3 Förnyelse och förvandling

En synnerligen uppmärksammas bok orienterad mot den offentliga sektorn är David Osborne's och Ted Gaebler's "Reinventing government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector". Boken utkom 1992 och representerar en inriktning där den stelbenta och förändringsobenägna offentliga sektorn ifrågasätts och vikten av förändring och förnyelse framhålls. Ordet entreprenör finns ju till och med i titeln på Osborne och Gaebler's bok. Boken är en attack på byråkratiska och centraliserade system. Vägen framåt är avveckling av stora centralt beslutade program till förmån för småskalighet och tilltro till verksamheten. Organisationerna ska decentraliseras och utrymme ges till lokalt ansvariga. Författarna argumenterar också för neddragna ekonomiska ramar till offentliga organisationer och ett större utrymme för den enskilde individen. Egenskaper och honnörsord för en fungerande offentlig verksamhet

är också konkurrenskraft, resultatorientering, marknadsorientering och att vara kunddriven. Osborne och Gaebler framför också att det som utmärker de förvuxna byråkratiska offentliga organisationerna är samma egenskaper som gäller för centraliserade stelnade storföretag. Det som Drucker framfört och även Peters och Waterman har argumenterat har således stor relevans även för den offentliga sektorn. Alltså inget nytt under solen utan i stort sett samma rekommendationer och samma typ av retorik.

Begreppet reeinventory används också av konsulten Frederic Laloux som 2014 utkom med en bok som beskriver olika typer av mer eller mindre framgångsrika organisationer. Upplägget påminner om Peters och Waterman. Honnörsord i Laloux modell är utvecklingsorientering, medarbetarautonomi, kollegialitet och helhetssyn, det senare istället för fokus på professionalism.

5.4 Helhetsperspektiv

Robert Kaplan professor vid Harvard Business School och konsulten Dave Norton publicerade 1992 en artikel i Harvard Business Review med titeln "The Balanced Score Card - Measures that Drive Performance". Artikeln fick stor uppmärksamhet och spridning och har följts av en lång rad av böcker och artiklar från författarna där metoden beskrivs ingående och tillämpningar redovisas. Motivet bakom "balanced scorecard" eller det balanserade styrkortet som är den svenska benämningen är att det vid traditionell styrning och management läggs alldeles för stor vikt vid det finansiella perspektivet.

I boken "Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting" kritiserade Kaplan tillsammans med kollegan Thomas Johnson mer ingående det finansiella perspektivet och menade att perspektivet är historiskt fokuserat och fångar inte de viktiga långsiktiga trenderna. Därigenom blir beslutsunderlaget missvisande och oanvändbart som underlag för styrning. Styrningen måste vara framtidsorienterad och ta sin utgångspunkt i ett helhetsperspektiv på den bedrivna verksamheten. Lönsamhet eller budgetföljsamhet är inte mål i sig utan konsekvenser av en fungerande och ändamålsenligt styrd verksamhet och där olika perspektiv i styrningen balanseras mot varandra. Filosofin bygger således på att aktörer har förmåga att balansera olika typer av information mot varandra, dra slutsatser och fatta beslut som är långsiktigt gynnsamma för verksamheten och organisationen. Det låter bra, men är det möjligt i praktiken? Hur ska det gå till att bortse från akuta problem och alltid resonera långsiktigt, och vad innebär fenomenet information overload i sammanhanget.

Robert Kaplan besökte för övrigt Göteborgs universitet och Handelshögskolan i Göteborg någon gång i början/mitten av 1990-talet och gav föreläsningar och seminarier. Jag deltog på ett av dessa seminarier och Kaplan inledde med att fråga oss vad vi ville att han skulle tala om. Bara det lite originellt. Han gav oss nio-tio rubriker och vi valde en av dessa som precis som de övriga rubrikerna innehöll något om management accounting, responsibility, control, measurement ... De flotta OH-bilderna togs fram och presentationen inleddes. Efter en stund vände sig min bänkgranne till mig och sa något i stil med att exakt det här pratar jag om på andra terminen (B-kursen) för mina studenter, men jag gör det på svenska och då är det inte alls lika häftigt.

5.5 Lärande

Peter Senge verksam vid MIT Sloan School of Management anlägger ett annorlunda perspektiv på hur förändring och utveckling kommer till stånd jämfört med de tidigare refererade aktörerna där kundens behov och efterfrågan är utgångspunkten. Senge vänder sig inåt mot organisationen i sina resonemang om vad som krävs för att organisationer ska lära och hur organisationer lär. Egenskaper är att den enskilde individen måste ha en tydlig och stark fokus på uppgiften och vilja att lära nytt och mera. För gruppen gäller att undvika att ha skygglapparna på utan att öppet kunna tolka omvärlden utan förutfattade meningar, alltså det som tidigare nämnde Irvin Janis benämner grupptänkande och fenomenet att bli offer för grupptänkande.

En ytterligare egenskap är att gruppen har en gemensam vision. Gruppens drivkraft ska vara att nå visionen och uppställda mål, men inte för att det är tillsagt utan av egen fri vilja. Dialoger inom gruppen är en annan egenskap vars innebörd är att kunskaper tillförs samtidigt som förståelsen för varandra ökar. Ordet dialog är centralt eftersom det signalerar öppenhet och äkta kommunikation, inte en kommunikation som syftar till att övertyga eller övertala någon. Till de nämnda egenskaperna ska läggas systemtänkande, vilket handlar om att se på verksamheten och organisationen ur ett helhetsperspektiv. Se på organisationen som en cirkel är Senges idé och rekommendation, då blir nämligen utgångspunkten automatiskt att allting hänger samman, det finns ingen början och inget slut. Systemtänkandet, den femte disciplinen, är den egenskap som knyter ihop de olika delarna (Senge 1990).

Ett viktigt budskap från Peter Senge är betydelsen av chefer som visar att de tror på organisationens vision och att de skapar förutsättningar för det goda samtalet och den individuella utvecklingen. De ska inte försöka utöva styrning

i detalj. En sådan ordning driver enligt Senge organisationen in i kaos eller till tillämpning av stela icke ändamålsenliga strukturer.

5.6 Effektivitet och produktivitet

En ytterligare skolbildning inom managementområdet som bör uppmärksammas är BPR, Business Process Reengineering. Personer som förknippas med skolbildningen och som utförligt beskrivet en filosofi och ett angreppssätt för "re-engineering" är Michael Martin Hammar och James Champy. De publicerade 1993 "Reengineering the Corporation: A manifesto for Business Revolution" och följde sedan upp tillsammans eller var och en för sig med artiklar och böcker på samma tema.

En grundläggande idé som vi nu känner igen är att utgå från ett blankt papper vad gäller organisationens struktur och processer. Det får inte finnas något som är för givet taget eller några restriktioner för arbetet med att utveckla nya processer. Business Process Reengineering handlar således om att utgå från scratch och inte nöja sig med att genomföra ständiga förbättringar av verksamheten. En annan grundläggande idé som vi också känner igen är att utgångspunkten för kartläggning och design ska vara kunden och det uppnådda resultatet inte uppgiften. Alla processer ska kartläggas och genomförandet av dem ska prioriteras utifrån angelägenhetsgrad. Beslut ska fattas där arbetet utförs men styrning ska utövas. Syftet med metoden är helt enkelt att ta bort processer som inte behövs och minska slack i arbetet. Det handlar om att vara mer effektiv och produktiv, alltså kvalitet genom bättre processer och samtidigt ett bättre resursutnyttjande. Modellen har ifrågasatts på grund av en alltför utpräglad teknisk orientering, ingenjörskonst utan hänsyn tagen till relevans och acceptans i den miljö som tekniken ska tillämpas.

5.7 Sammanfattning - tänk om det var så enkelt

Managementmodeller präglas alla av att kritik riktas mot den befintliga ordningen och utifrån detta lanseras av universallösningar. Detta är ju i och för sig helt naturligt. Gurusarna blir kända dels för att säga sina sanningar om hur det är idag, dels lansera något som förefaller enbart vara positivt och som omges med ett antal nya fina begrepp. Den här texten har inte ambitionen att utvärdera vare sig det ena eller andra med avseende på effekter kortsiktigt och långsiktigt av de ovan beskrivna resonemangen och modellerna, men det är enkelt att konstatera att det går att bli berömd (och rik) på trams!

En kommentar är också att alla mina gurus lämnade sina viktiga bidrag under förra seklet, undantaget Laloux. Vilka är gurus idag? Kan det vara så att den grupp av personer som jag valt att utelämna i min redovisning är de dominerande aktörerna inom managementområdet, i alla fall så länge som deras företagsimperier växer och gigantiska vinster redovisas. Tillbaka till Elon Musk. Han är när detta skrivs bara god för 1500 miljarder SEK och har förlorat cirka 2000 miljarder på kort sikt. Vilken managementfilosofi en sådan person som har misslyckats har är givetvis helt ointressant? Exemplet är naturligtvis otaliga på företagsledare som vet hur det ska vara för att senare vara tvungen att konstatera att verksamheten inte kunnat hantera omgivningsförändringar och konkurrensförutsättningar.

Budskapen alltifrån Drucker och framåt är i mångt och mycket detsamma. De kan beskrivas på olika sätt men där ett beskrivningssätt är att mot bakgrund av kritik mot toppstyrda, trögörliga och finansiellt fokuserade organisationer föra fram argument och medel för decentralisering, förändring och förvandling. Ofta är fokus på marknadsorienterade storföretag men budskapet har också påverkat offentlig sektor genom managementkonsulters försorg.

Kapitel 6 Tillämpning - 50 år med reformer avseende styrning

I detta kapitel beskrivs ett antal reformer som lanserats, implementerats och tillämpats inom offentlig sektor och då särskilt kommuner och regioner under 50 år. I ett särskilt avslutande avsnitt i kapitlet pekas på förekomsten av olika logiker under årens gång och hur tillämpning av olika typer av reformer med helt skilda ansatser och syften skett parallellt. Avsnittet är en övergång till det följande kapitlet där mer ingående beskrivningar och resonemang förs om NPM och Tillitsbaserad styrning och ledning.

En viktig upplysning är att jag 1997 tillsammans med Björn Rombach publicerade en artikel kring administrativa reformer och kommunernas förändringsförmåga. I artikeln återfinns en genomgång av reformer från 1970-talet fram till mitten av 1990-talet som liknar den beskrivning som lämnas här (Brorström och Rombach, 1997). Ofrånkomligt finns observationer och resonemang som sammanfaller. Samma gäller i förhållande till en beskrivning som upprättats av Berlin och Kastberg Weichselberger i en bok om styrning av hälso- och sjukvården som utgavs 2021. Likheter finns samtidigt som resonemang och fokus i texterna är olika.

6.1 Planeringsideal och nyttomaximering

Programbudgetering var 1960-talets stora administrativa modetrend. Idén och modellen hämtades ifrån USA och framför allt från tillämpningar inom försvaret. En stor utredning i Sverige lades fram 1967 av Statskontoret (SOU: 1967:13). Här beskrivs modellen ingående. Modellens grundläggande egenskap är att verksamheten beskrivs i olika program. Fokus är på mål, prestationer och kostnader för de olika programmen. En bakomliggande föreställning är nyttomaximering. De olika programmen ska kunna ställas mot varandra och rationella val göras som innebär att de program som ger störst nytta i förhållande till resursinsats väljs.

Programbudgeteringsmodellen har kritiserats för att den bortser från den komplexitet som gäller för offentlig verksamhet. Kopplingen mellan mål för en verksamhet utifrån medborgares behov och efterfrågan och genomförda prestationer kan vara svag. Vidare gäller att möjligheten att jämföra olika verksamheter när det saknas en gemensam och av alla accepterad måttstock är begränsad. Modellen var ändå ett försök att bredda beslutsunderlaget i en situation där samhälleliga behov, medborgare och brukares efterfrågan, var utgångspunkten i budgetarbetet och finansieringen, det vill säga verksamhetsintäkter och skatt, anpassades utifrån behoven.

Programbudgetidén förenades med ett utpräglat planeringsideal. Detta ideal omfattade den offentliga sektorn men även inom privata företag tilltog intresset för planering under denna tid. De riktigt fina dagarna efter krigsslutet, då allt gick att sälja och då det gällde att ha fokus på produktion var över. Bättre ordning och reda krävdes och bättre framförhållning. Det handlade då om två saker. Det ena var att sträcka ut tidsperioden för planeringen och försöka se så långt fram i tiden som möjligt. Ju längre sikt desto bättre. Det vanliga var femårsplanering, men det förekom inom kommuner modeller med 10 års sikt och till och med 25. I en studie av Kungälv's kommun i slutet av 1970-talet mötte vi idén om flersårsplanering med en tidshorisont på 25 år. Till vilken nytta är verkligen en berättigad fråga. Det fanns en övertro på att planer kunde styra och det förekom trots det långsiktiga och rimligtvis översiktliga perspektivet även detaljerade beskrivningar i planerna. Det var inte bara planering av var och när husen skulle byggas utan även var garderoberna skulle placeras i bostäderna, allt enligt en luttrad och kritisk drätselkamrer i en större svensk kommun som jag intervjuade i ett forskningsprojekt rörande planering och samordning av planering i slutet av 1970-talet.

Den andra delen av planeringsidealet var ambitionen att integrera olika typer av planer. Parallellt bedrevs fysisk planering, planering inom det sociala området, skolplanering, plan för sanering, ekonomisk planering och mycket med mera. Larborn-Friberg (1981) visade i en studie att det kunde finnas ett 30-tal olika planeringsdokument i en medelstor svensk kommun. Det ultimata för planeringsentreprenörerna var att integrera de olika planeringsmodellerna och få ett enhetligt och komplett planeringsdokument som ett resultat av ett parallellt arbete där de olika delarna var jämbördiga. Inget skulle vara viktigare än något annat (se Jönsson och Lundin, 1979 och Brorström med flera 1980).

Kommunernas planeringsideal i början och mitten av 1970-talet innefattade också att upprätta samhällsekonomiska kalkyler, där nyttan av en

viss insats ställdes mot kostnaden. Nyttan och kostnad definierades brett och innefattade positiva respektive negativa effekter utifrån ett samhällsligt perspektiv. Modellen innebar bort från snäva företagsekonomiska kalkyler och kortsiktighet till en bredare och långsiktig bedömning av effekter. De samhällsekonomiska kalkylerna innebar ett utvidgat beslutsunderlag. Problemet som visade sig var dock, och inte helt oväntat, de stora svårigheter som det innebar dels att fastställa intäkterna, det vill säga uppskatta nyttan kvantitativt, dels att bedöma kostnaderna när inte utgifterna registrerats i bokföringen. Det blev alltför fantasifullt och det som bestämde utfallet av ett projekt blev vilka antaganden som gjordes och som låg till grund för kalkylerna. Om värdet av att åka över en bro i stället för att köra runt området eller ta en färja över vattnet uppskattades till 30 kr per resa av brukarna så blev projektet samhällsekonomiskt lönsamt och borde genomföras, medan om värdet uppskattades till 25 kr då gick det inte ihop samhällsekonomiskt utan projektet borde avvisas. En samhällsekonomisk intäkts/kostnadsanalys kan på sin höjd fånga in storleksordningen och beskriva risker, men är ett väldigt fladdrigt och lätt manipulerbart beslutsunderlag som måste användas med stor försiktighet.

6.2 Från behov till ram

Medan programbudgetering är en komplex modell byggd på föreställningar om rationalitet, jämförbarhet och nyttomaximering är den modell som kom att dominera från mitten av 1970-talet i syfte att hantera ekonomiska utmaningar idémässigt tämligen enkel. Återkommande skattehöjningar och även i några fall akuta likviditetsproblem i kommuner och landsting krävde i början och mitten av 1970-talet en nyordning. Den lösning som lanserades och som började tillämpas runt om i kommuner och landsting var rambudgeten. Utgångspunkten vid rambudgetering är ekonomin och de finansiella förutsättningarna. I direktiven och anvisningarna för budgetarbetet på olika organisatoriska nivåer finns en beslutad ekonomisk ram för verksamheten och dess olika delar inom vilken förslagen ska läggas. Allt börjar således med en fastställd ekonomisk ram, vilket idag som en konsekvens av en tilltagande ekonomisering kan uppfattas vara självklart, men långt ifrån var det under den kraftiga expansionsfasen.

Graden av decentralisering avgör hur specifika ramarna är för en verksamhet. Ramen kan principiellt sätt avse en samlad organisatorisk enhet, ett kostnadsställe, eller vara specificerad för olika kostnadsslag, vilket då innebär att

någon rättighet inte finns att kompensera ökade kostnader inom ett slag med minskade kostnader inom ett annat.

Övergången till rambudgetering, vilken idag är grunden i alla typer av budgetmodeller, innebar en fokusering på ekonomi, alla hade att rätta sig efter de ekonomiska ramar som tilldelats och prioritera inom ram. Men tillämpningen av rambudgetering förutsätter att budgetdisciplin råder, det vill säga dels att förslag verkligen läggs inom ram, dels att verksamheten även i genomförandefasen under året respekterar de givna ramarna. Inget av dessa båda saker går att ta för givet.

Stickspar

Hur resursfördelning sker och hur de ekonomiska ramarna hanteras under ett verksamhetsår är ett av de mest studerade administrativa fenomen. Ett förhärskande synsätt inom nationalekonomin har varit att givet en rationell beslutsprocess så kommer den sista kronan som fördelas från den gemensamma potten till olika verksamheter eller enheter hamna där den gör mest nytta. Budgeteringsforskning baserat på studier av hur det verkligen fungerar har visat att nyckelordet eller den mest viktiga kunskapen inte är att kunna räkna utan att kunna förhandla (banbrytande studier och publiceringar är Wildavsky, 1975 och Danziger, 1978). Budgetforskningen har också visat att budgeten växer fram stegvis i processen, det är en fråga om att krångla sig igenom som det beskrivs i Charles Lindbloms klassiska artikel "The Science of Muddling Through" från 1959.

Förhandlingen bedrivs mellan företrädare för en organisations olika verksamheter, å ena sidan ansvariga för den samlade ekonomin, å den andra sidan företrädare för verksamheterna. Ekonomiansvariga sitter bildligt talat på organisationens kassakista. Verksamhetsföreträdarna är förkämpar och bevakarna av ekonomin är väktare. Förhandlingen är ett sofistikerat rollspel där olika strategier används under processen. En viktig egenskap är emellertid att det under alla omständigheter är rent spel och att rena lögnen inte är grunden för argument.

Exempel på förkämpestrategier är att lyfta fram synnerligen behjärtansvärda aktiviteter som de enda som kan prioriteras bort i kommande års budget. En annan strategi är att försöka utbilda väktaren så att denne inser och förstår verksamhetens behov och i slutändan med ökade insikter trots allt tillskjuter resurser. En självklar väktarstrategi är att hävda att krisen är här, resurserna tryter och alla måste solidariskt bidra för att undvika en ekonomisk kris. En notering från

mängden av budgetstudier var dock att den stora krisen aldrig var nu eller nästa år utan alltid om två år. Vad poängen är med att beskriva att krisen kommer om två år är oklar, men en hypotes är att det handlar om professionalism. Det är oprofessionellt av en ekonomichef/budgetchef/controller att inte kunna hantera ekonomin, därför är läget alltid under kontroll här och nu, men inte längre fram eftersom ekonomerna ännu inte har haft möjlighet att genom åtgärder och retorik reducera osäkerheten. Påverkbarheten två år framåt är begränsad innan beredningen börjat och därför kan situationen om två år framställas som krisartad utan att någon framstår som oprofessionell.

En annan kraftfull och mer sofistikerad väktarstrategi är att vägra lyssna på förkämparna för att därigenom undvika att bli indragen och förstående. Det kan förefalla vara cyniskt att slå dövörat till när förkämparna argumenterar för resurser till sina behjärtansvärda verksamheter, men det kan samtidigt vara helt nödvändigt att bete sig på det sättet för att skydda organisationens ekonomi.

En strategi som både förkämpar och väktare kan tillämpa är att vara först. Den första siffran som nämns för genomförande av ett projekt eller ytterligare förstärkning av en verksamhet, hur lös i kanten siffran än är, tenderar att bli vägledande för den kommande diskussionen. Är förkämpens utgångsbud två miljoner handlar diskussionen om möjlighet att genomföra projektet för 1,8 miljoner. Är utgångsbudet en miljon handlar diskussionen om 800–900 tkr. Samma verksamhet avses. Pröva själv! Att nämna en siffra först kan ju också handla om att få till stånd ett projekt eller aktivitet, men där vetskap finns om att budgeten eller kalkylen inte speglar verkligheten, det kommer i slutändan att kosta mer. Ett sådant förfarande innebär att rent spel inte längre gäller och förtroendet för varandra riskerar att allvarligt skadas.

Väl budgeten på plats och beslut fattat så handlar det om budgetrespekt. Har budgeten verkligen styreffekt och är eventuella redovisade avvikelser mot budgeten rimliga? Respekten för ramarna påverkas av en rad olika omständigheter. Om det finns en organisationskultur, informella institutioner, som inrymmer att ta ansvar för ekonomin så förklarar det ansträngningar att hålla sig inom tilldelade ramar, men det handlar också om de formella institutionerna, till exempel regler för vilka konsekvenserna är vid avvikelser. En modell där eventuella underskott inte stryks vid årsskiftet utan följer med till kommande år och utgör en ekonomisk belastning för organisationen framöver är en ingrediens för att uppmuntra att ta ansvar. Nyckelbegreppet är förtroende, en egenkap som präglar budgetarbetet i regioner och kommuner i alla år, men som nu utmanas av ökad populism.

Det är också angeläget att peka på förekomsten av en icke-strategi eller ett missgrepp om avsikten är att upprätthålla budgetdisciplin nämligen så kallad avvikelseacceptans. Innebörden är att redovisade negativa avvikelser mot budgeterade ramar och resultatkrav accepteras och att över tid upparbetade underskott, negativt eget kapital, återställs till noll. Och så börjar allt om igen. Frågan som måste ställas är vad det är för mening med en budget om den redan från början inte ska ha någon styreffekt (se Brorström och Solli, 2017 som resonerar om fenomenet i en rapport om den styrmodell som tillämpades inom Västra Götalandsregionen).

Mer om roller och strategier i budgetprocessen finns att läsa i Brunsson och Rombach (1981) i deras betydelsefulla och underhållande bok "Går det att spara?"

6.3 Nollbasbudgetering - metod för förnyelse?

Rambudgetering är och blev en fungerande metod för att begränsa verksamhetens expansion. En problematik med tillämpningen utöver eventuell bristande budgetdisciplin visade sig vara att de ekonomiska ramarna till olika verksamheter tenderade att över tid justeras endast på marginalen. Risk fanns därför för att de olika verksamheterna tilldelades ökade resurser med automatik och inte utifrån förändringar avseende behov och efterfrågan på verksamheten. Basen för resurstilldelningen blir institutionaliserad, för givet tagen. Budgeteringen blir inkrementalistisk, det vill säga förändring sker på marginalen och något nytt tillkommer inte. Begreppet inkrementalism förknippas för övrigt framförallt med Charles Lindbom och dennes klassiska artikel "The Science of Muddling Through" som tidigare nämndes. Artikeln var en kritik av den rationella beslutsprocessen och visar att det i stället handlar om att med avgränsade jämförelser mellan alternativen krångla sig igenom processen och ta sig fram till ett beslut. Detta beslut kan då visa sig innebära en marginell förändring jämfört med hur det redan är.

En metod som lanserades för att motverka inkrementalism var så kallad nollbasbudgetering. Här var idén att all verksamhet skulle omprövas, inget fick tas för givet, därav benämningen nollbas. Budgeten byggdes upp i olika beslutspaket utifrån angelägenhetsgrad och prioriteringar. Tillgängliga ekonomiska resurser avgjorde hur många av de upprättade beslutspaketen som kunde beslutas och genomföras. Här finns en stark koppling till programbudgetering och metoden att ställa olika program mot varandra vid prioritering. Nollbasbudgeteringens idé var också en del av konceptet programbudgetering.

Att genomföra en process utifrån grundmodellen för nollbasbudgetering visade sig dock inte helt oväntat vara betungande och de kommuner och lands- ting som prövade modellen gjorde det inte i enlighet med idealmodellen och grundkonceptet. Det var till exempel orimligt att årligen genomföra en nollbas- budgeteringsprocess. En problematik var också att grundkonceptet var alldeles för tekniskt med nivåer och beslutspaket. Benämningen på budgetmodellen kom också att ändras på många håll till att vara förnyelsebudgetering eller något i den stilen. Kommunförbundet beskrev modellen i en bok som ut- gavs 1979 och som fick just titeln "Förnyelsebudgetering: idéskrift". Den an- norlunda benämningen innebar en mildare betoning retoriskt på teknik och tufft budgetarbete än vad begreppet nollbas indikerar. Rätt snabbt blev idén nollbasbudgetering och dess tekniker tämligen ointressant, medan naturligtvis tanken om förnyelse ständigt är aktuell.

Hursomhelst så kom det aldrig att bli någon mer omfattande tillämpning av nollbasbudgetering och i de fall som budgetmetoden tillämpades handlade det även här om att förändringarna blev på marginalen. Metoden innebar inte några stora ingrepp i den befintliga verksamheten. Den klassiske statsvetaren och budgetforskaren Aaron Wildavskys karakteristik "Some butterflies were caught no elephants stopped" är talande och säkert relevant för de flesta tillämpningarna eller försök till tillämpning av nollbasbudgetering (Wildavsky, 1975).

6.4 Decentralisering, resultatenheter och målstyrning

Rambudgetering innebar en tydlig fokusering på ekonomi. De ekonomiska villkoren betraktades som överordnade verksamhetens behov av resurser. Utifrån ett organisationsperspektiv innebar åren runt 1980 samtidigt en inriktning mot en ökad grad av decentralisering av beslut och ansvar. Det handlade om att ta vara på den kunskap som finns i verksamheten på ett bättre sätt, argumenten och retoriken var att verksamhetsansvariga och medarbetare vet bäst hur samhällliga och individuella behov och efterfrågan på en specifik verksamhet ska tillgodoses.

Decentralisering av beslut och ansvar handlade också om det politiska systemet och betydelsen av att politiken och politikerna kom närma- re medborgarna så att beslut kunde fattas med god lokal kännedom. Lös- ningen, som naturligtvis också var en reaktion mot kommunsammanslag- ningar och bildandet av storkommuner var att inrätta lokala nämnder som definierades utifrån geografien. Inom kommuner inrättades kommundelsnäm- n-

der och distriktsnämnder och inom landstingen primärvårdsnämnder. Inom kommunerna var det nästan uteslutande verksamheter inom den så kallade mjuka sektorn, det vill säga skola, omsorg, kultur och fritid, som innefattades och inom landstingen var det den nära och öppna vården. Intresset för att inrätta lokala nämnder var mycket stort. Studier visade att varannan kommun i mitten på 1980-talet på något sätt förhöll sig till idén om kommunalnämnder, alltifrån storstäder till glesbygdskommuner. Ett omtalat exempel var Bräcke kommun som inrättade tre kommunalnämnder. Antalet invånare i kommunen var då knappt niotusen och frågan var om det verkligen behövdes lokala nämnder för att upprätthålla demokratiska processer. En förebild på landstingssidan var Skaraborgs läns landsting där 17 primärvårdsnämnder, en i varje kommun, inrättades 1979.

Det var vackra ord om lokalt inflytande och ansvar. Men decentraliseringen var inte bara en förändring för att stärka det lokala inflytandet utan också en metod för att tydligt definiera rättigheter och skyldigheter och kunna utkräva ansvar för verksamhet och ekonomi. Decentralisering blev i hög grad en metod där det ekonomiska ansvaret för verksamheterna tydliggjordes och där verksamheterna och lokalt ansvariga tvingades att göra prioriteringar. Argumentationen var som tidigare nämnts att det är verksamhetsansvariga som vet bäst var förändringar och neddragningar kan göras på ett sådant sätt att negativa konsekvenser för medborgare, brukare och medarbetare begränsas. Den så kallade subsidiaritetsprincipen som användes i diskussioner om relationen mellan EU och de enskilda medlemsländerna tillämpades här för att stödja att beslut måste fattas så nära medborgare och brukare som möjligt.

Decentralisering innebär således samtidigt ekonomistyrning och i enlighet med tanken om decentralisering utökades det ekonomiska ansvaret på många håll från att avse kostnadsslag såsom löner, inköp och lokaler, till att avse kostnadsställe, det vill säga ett samlat ansvar för den organisatoriska enhetens kostnader. Genom att även föra intäkter till kostnadsstället uppstod resultatställen eller resultatenheter som var den benämning som användes. Grunden i New Public Management helt enkelt. Intäkterna var av två slag; direkta verksamhetsintäkter, avgifter från brukare och direkta bidrag från externa organisationer, samt budgetanslaget beslutat av fullmäktige/styrelse/nämnd, men som nu benämndes kommunbidrag eller kommunintäkt. Det ekonomiska ansvaret knöts till saldot mellan intäkter och kostnader, vilket gav möjlighet att möta ökade kostnader under verksamhetsåret med ökade intäkter i form av prishöjningar eller mer sannolikt, under ett pågående verksamhetsår, fler

ersättningsberättigade prestationer. Modellen innebär således ett vidgat ansvar och ett större mandat för lokala chefer och verksamhetsansvariga. Modellen stödjer också produktivitetsutveckling inte minst genom incitamentet att genomföra mer verksamhet med befintliga resurser för att därigenom skapa ekonomiskt utrymme. Ett medel i sammanhanget var också ett ansvar för det över- eller underskott som uppstod. Det fördes efter vederbörlig bokslutsdialog vidare till nästa räkenskapsår.

Decentralisering och resultatenheter innebar en fokusering på produktivitet och möjliggjorde nyckeltalsjämförelser och så kallade benchmarking, jämförelser med de bästa. Fokus på kvantitet ledde till en diskussion kring risker för kvaliteten på den bedrivna verksamheten. Bland annat ur denna diskussion kom idén om att den kommunala verksamheten måste målstyras och inte begränsas till att resultatstyras med ekonomiska mått. Ekonomernas inflytande måste begränsas. Målstyrning blev ett ideal och i kommuner och landsting påbörjades arbete med att formulera mål som skulle styra verksamheten och vara uppföljningsbara. En struktur för en målstyrningsmodell som var vanligt förekommande i modellförslag och presentationer var därvid att beskriva målen på tre nivåer; inriktningsmål, effektmål och prestationer.

Att målstyra visade sig dock vara lättare sagt än gjort. En beskrivning av mål upprättade av ledningen är i sig enkel att göra och besluta om om betydelsen av relevans och acceptans och hur målen ska få önskvärd styreffekt bortses ifrån. Blir de för allmänt hållna saknar de relevans ur ett verksamhetsperspektiv. Blir målen för konkreta är risken också stor för att de saknar relevans eftersom de i sin enkelhet inte beskriver verksamheten på ett rättvisande sätt utifrån det lokala perspektivet. Målen accepteras inte av verksamhetsansvariga och istället för diskussion om verksamhetens innehåll följer, visar många erfarenheter, en ändlös diskussion kring målen eller måtten som sådana och vilka brister de har och varför de inte kan ligga till grund för styrning och ansvarsutkrävande.

Ett alternativ till situationen att verksamhetsansvariga och medarbetare bortser från målen är självfallet att de tas på för stort allvar även om de inte är relevanta. Verksamheten styrs mot att svara upp mot målen, vilket då kan vara något annat än att genomföra en verksamhet av god kvalitet. Icke-styrningen, som är fallet när målen bortses ifrån av verksamhetsansvariga, har då ersatts av felstyrning, vilket är ännu värre. Tänk om verksamhetsansvariga skulle ta något enkelt missvisande mått på allvar! Eller för att trotsa systemet ägna sig åt pinnjakt i stället för att fokusera på kvalitet i verksamheten.

Det är nog helt i sin ordning att säga att införandet av målstyrning misslyckades på många håll, det var inte så enkelt som många säkert hoppats på. Svårigheten bevisas av några enkätstudier som Kommunforskning i Västsverige genomförde i mitten av 2000. Här ställdes frågan om utmärkande egenskaper för en kommun där en av dessa egenskaper var "Förmåga att formulera klara mål". Egenskapen fick vid mätstillfällena ett negativt balansvärde, det vill säga fler tyckte att förmågan saknades än de som tyckte att förmågan fanns, och några väsentliga förbättringar över tid kunde inte skönjas (Brorström och Siverbo, 2006). Detta var då ändå 15 år efter det att idén om målstyrning lanserades. Så tid att lära och utveckla modellen hade funnits, men några framsteg gjordes inte.

6.5 Beställare, utförare och fusioner

En modell som delvis kan sägas ha sin utgångspunkt i försöken att målstyra är beställarutförarmodellen. Modellen innebär att tre aktörer definieras och en formalisering av tre olika roller sker. Aktörerna och rollerna är ägaren till produktionsresurserna, utförarna av verksamheten, som använder de produktionsresurser som ägaren tillhandahåller, och beställarna som utifrån ett behovsperspektiv beställer produktion eller verksamhet av utförarna. Ägaren tilldelar beställaren resurser på en övergripande nivå utifrån till exempel demografiska faktorer inom det område som beställaren verkar och utkräver ekonomiskt ansvar av utföraren. Uppdelningen mellan beställare och utförare innebär för att modellen ska fungera som avsett att beställaren vid resursfördelningen och avtalsskrivandet med utförarna måste ange vilken kvantitet som beställs och med vilken kvalitet. Därigenom hanteras inom ramen för styrmodellen problematiken med att ledningen ska styra med mål för verksamheten. Vad verksamheten förväntas göra måste ju framgå av beställningen. Om beställningen bara fokuserar på kvantitet blir den ofullständig. Bekymret visade sig dock vara att beställningarna ofta blev just kvantitativa och ofullständiga, det fanns inte tillräckligt med kunskaper för att specificera kvalitet på den verksamhet som skulle utföras. Ett nyckelbegrepp i sammanhanget blev beställarkompetens och en förklaring till svårigheter och svagheter i tillämpningen av modeller var just bristande beställarkompetens.

En annan utgångspunkt för modellen och samtidigt en effekt av modellen var att den öppnade för konkurrens om att utföra uppdraget. Konkurrens kunde vara begränsad till interna utförare och till exempel handla om

att två sjukhus inom samma landsting eller region var tänkbara utförare och konkurrerande om samma uppdrag.

Tillämpningen kunde också innebära att externa utförare släpptes in och gavs möjlighet att lägga anbud för att få ta ansvar för och genomföra verksamhet. Det fanns vid den här tiden en idealiserad föreställning om att modellen skulle innebära kvalitets- och effektivitetsutveckling eftersom tillämpningen skulle leda till att den mest konkurrenskraftiga utföraren alltid tilldelades uppdraget, modellen skulle därigenom på sikt medföra att svaga enheter helt enkelt skulle tvingas till att avveckla. En stark tilltro till marknaden och rationalitet i dess klassiska tappning. En sjukvårdsdirektör uttryckte vid ett seminarium i mitten av 1990-talet som jag deltog i att som en följd av tillämpningen av beställarutförarmodellen kommer det inte behövas att politiken genom beslut avvecklar en svag verksamhet, till exempel ett mindre sjukhus med knappa resurser och begränsat upptagningsområde, det kommer att avveckla sig själv som resultat av uteblivna beställningar och uppdrag. Detta då på grund av för högt pris i förhållande till kvalitet. Nära idén om avveckling ligger också idén om fusioner för att skapa starka professionella miljöer som kunde bli excellenta i nationell men även internationell kontext.

Utsagan ovan visade sig vara uttryck för en alltför stark tilltro till marknadsmekanismer och en grov underskattning av styrkan hos lokalpolitiker och berörda professioner. Dessa agerar alltid kraftfullt för att försvara sina verksamheter och naturligtvis med starkt stöd från lokalinvånare. Lärdomen är att när politik och profession, går samman så står sig marknadsmodeller slätt. Ett liknande fundamentalt misslyckande som jag påminner mig inom en annan samhällssektor var alliansregeringens försök att runt 2010 med diverse olika typer av indragningar av ekonomiska resurser få mindre lärosäten på fall och tvinga dem för att överleva att gå ihop med andra lärosäten och då helst ett stort universitet i närheten. Lokal mobilisering stod emot hoten och enbart marginella förändringar i strukturen genomfördes, högskolelandskapet förblev i stort sett oförändrat. Inget lärosäte med något mindre betydelsefullt undantag visade sig intresserat av utlovade medel för fusionsarbete. Medel som hade kunnat ha varit en hjälp i en besvärlig ekonomisk situation.

En central del i beställarutförarmodellen är de avtal eller kontrakt som upprättas mellan beställaren och utföraren. Kontraktstyrning har samtidigt kommit att utgöra en egen kategori av styrmodeller. Fokus är här på hur kontraktet upprättas, med vilket innehåll och hur det styr utföraren. Kontrakten kan upprättas med interna utförare och/eller med externa utförare, i det senare

fallet sker outsourcing av verksamheten i syfte att åstadkomma ökad effektivitet och kvalitet. Som följd av förekommande outsourcing har en ny företeelse uppstått som intresserat forskare nämligen insourcing eller backsourcing, frågan är hur och varför en återgång till genomförande i egen regi sker, hur processen designas och vilka konsekvenser återgången har. Ett speciellt fenomen är ofrivillig backsourcing som beskrivs i en artikel författad av Berlin med flera (2021).

Att en enhet eller politisk nämnd beställer en viss verksamhet av en annan enhet och att ett köp-säljförhållande finns är naturligtvis synnerligen vanligt förekommande, liksom begreppen beställare och utförare, men det är något annat än att tillämpa den idealmodell som upprättades och som var utgångspunkten. Mig veterligen har ingen lyckats. Ett exempel är Västra Götalandsregionen där styrmodellen har funnits med sedan starten i slutet av 1990-talet och "tillämpades" fram till och med 2022 trots att den aldrig har ansetts fungera som tänkt. I en studie av Brorström och Solli (2017) baserat på intervjuer med politiker och tjänstemän framkom en rad brister som modellen har såväl ur demokrati som effektivitetsperspektiv. Den innebär begränsade möjligheter för politiker att styra, presidierna dominerar, ansvarsfördelningen är oklar och några effekter av modellen i form av avveckling av ineffektiv verksamhet har inte skett. Det enda positiva ur demokratisynpunkt förefaller vara att modellen innebär många politiska uppdrag och om demokrati mäts i antal uppdrag så är modellen tillfredsställande. Nu i och med ny mandatperiod 2023 är beställarnämnderna till sist avvecklade. Att tillämpningen aldrig varit i enlighet med idealet är en annan omständighet, ointressant nu i och för sig, men ett faktum.

Utvikning - Möte med ett proffs

Apropå fusioner påminner jag mig en studie och en specifik intervju vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset om uppfattningar om fusioner och administrativa reformer, som på ett speciellt sätt illustrerar problematiken med att få acceptans för en administrativ reform inom den professionella organisationen. Exemplet belyser den förenklade synen på administrativa reformer och respekten för andra som kan förekomma inom starkt professionaliserade miljöer. Det belyser också den osäkerhet som egentligen finns bland professionella, som kan mycket om lite, inför det okända.

I mitten av 2000 medverkade jag i en utvärdering av en större omorganisation vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset (Brorström 2004). Sammanslagningar hade genomförts av sjukhus och en områdesorganisation inrättats.

Jag genomförde intervjuer på olika organisatoriska nivåer och bland annat intervjuade jag några specialläkare. Ett av dessa möten är en god illustration av förhållningssättet inom professioner mot administration och administrativa reformer, men även en illustration av att kritiken kanske inte alltid är så välgrundad utan baserar sig på okunskap och osäkerhet.

Det hela började med att min intervjuperson mötte mig i foajén och vi tog hissen upp till ett behandlingsrum där vi kunde vara. Jag hade på telefon bokat en timma, men på vägen upp klargjorde intervjupersonen för mig att han bara hade tid en halv timma så vi fick vara effektiva. Vi satte oss obekvämt till rätta, jag satte på inspelningen och intervjun började. Jag hann inte ställa första frågan utan direkt deklarerade vederbörande att den senast genomförda organisationsförändringen med sammanslagningar, divisioner, områden och resultatenheter var den sämsta hittills! Det blir bara värre och värre var hans uppfattning. Jag lyckades utifrån den kategoriska inledningen ända ställa några frågor om hur och varför, dåtid och framtid, effektivitet och kvalitet och intervjun eller snarare samtalet kom i gång. Klockan gick men samtalet fortsatte och först efter en och en halvtimma var vi klara. Undrar vad som prioriterades bort av min intervjuperson som ju egentligen bara hade en halvtimma över till mitt förfogande. Det blev en riktigt bra intervju på temat professioner, styrning, ledning och administration.

Men det hela slutade inte där. Min nyblivne vän följde mig ned till utgången och fortsatte att prata och innan vi skildes åt ställde han frågan. "Hur tyckte du att jag klarade mig?" Frågan avslöjar en osäkerhet som professionella har och känner inför administrativa frågor och kan förklara varför det alltid är säkrast att gå till attack direkt. Tänk om förhållningssättet var mer respektfullt och intresset större för att bidra till en lämplig implementering än att omedelbart ta ställning mot och veta att det som föreslås är inte bra. I senare studie konstaterade vi för övrigt att läkarprofessionen inte alls är emot förändring, bara när den strider mot det som professionen vill. (Brorström och Nilsson, 2008).

Ett annat exempel som också bekräftar okunskap och osäkerhet är hämtat från en föreläsning jag höll på Göteborgs Läkaresällskap om innebörden av ekonomistyrning. 35-40 personer lyssnade och de flesta intresserat och bekräftande. Undantaget var en grupp på fem sex yngre personer som ömsom himlade med ögonen, gäspade eller pratade med varandra. Det visade sig att dessa var de läkare som under kvällens begivenheter skulle väljas in i föreningen. De äldre föreföll uppskatta det jag sa, de yngre och oerfarna tog direkt avstånd. Ekonomistyrning har inte med hälso- och sjukvård att göra var

sannolikt grundinställningen och vad jag gjorde där svårbegripligt för denna grupp.

6.6 Perspektiv och processer

En modell också med syftet att redovisa olika perspektiv på verksamheten och undvika för ensidig fokusering på ekonomi och budgetramar var ”balanced scorecard” eller som modellen benämns på svenska balanserad styrning. Jag har tidigare kort redovisat grundtankarna och här sker en viss konkretisering. Grundmodellen för ”balanserad styrning” beskriver fyra perspektiv som parallellt ska redovisas och som tillsammans utgör underlag för bedömning av en verksamhets kvalitet och effektivitet. De fyra perspektiven är finans, kunder, interna processer samt innovation och lärande och alla fyra perspektiven ska vara lika viktiga och stödja utvecklingen av verksamheten och säkra att den är långsiktigt framgångsrik. För varje perspektiv ska det finnas mått som underlag för bedömning. Modellen förutsätter en förmåga hos användaren, beslutsfattaren, att betrakta en och samma verksamhet ur flera perspektiv parallellt och där inget perspektiv är överordnat det andra. En kritik mot modellen är att den inte tar hänsyn till situation, vilket gör den mindre realistisk vid tillämpning. Något perspektiv kommer alltid att dominera över de andra utifrån den situation som organisationen befinner sig i. En problematik är också att modellen innebär en omfattande mätning, även om detta framhålls som viktigt att undvika vid tillämpning.

En annan modell som problematiserade styrningen via linjen och fokus på ekonomi är processtyrning, begreppet Business Process Reengineering (BPR) användes inledningsvis och går tillbaka till en artikel publicerad i Harvard Business Review redan 1990. Processtyrning innebär att verksamheten betraktas från input till output och att i varje överlämning från en del till en annan så ska denna ske så effektivt som möjligt, men processtyrning och genomgången av processer inom en organisation kan också handla om att ta bort led i processen och därigenom förenkla den. Processer som inte stödjer verksamhetens mål måste skärpas eller avvecklas. Processtyrning syftar till kvalitetsutveckling men kan samtidigt innebära ökad kostnadseffektivitet.

En viktig egenskap vid konstruktion och tillämpning är att ansvaret för olika typer av processer ligger på andra än chefer i linjen för att fokus ska kunna vara på att effektivisera processen och inte störas av att parallellt upprätthålla ett enhetsansvar. Detta innebär samtidigt ett klassiskt principiellt problem genom tillämpning av en matrisorganisation. Ett ansvar finns således för processen

och ett annat för de respektive enheter som berörs av processerna. Upplagt för krockar och konflikter. Processtänkandet tillämpades framför allt inom hälso- och sjukvården och i styrningen av sjukhus.

Med processtyrning och fokus på processer som en grund kan några välförpackade tillämpningar identifieras. En sådant exempel är modellen Sex Sigma, med ursprung i tillverknings- och bilindustrin. Modellen beskrivs som en filosofi för kvalitetsförbättringar. Modellen innebär fokus på ständiga förbättringar och att verka för att minimera antalet fel i en process från insats till slutresultat. Fel uppkommer alltid som följd av variationer där vissa utfall hamnar utanför vad som är acceptabelt och dessa måste elimineras. Sex Sigma är en modell eller metod inriktad för tillämpning inom industri och tillverkning, men själva idén att minska avvikelser mot standarder och arbeta mot nolltolerans mot fel har även spridits inom offentliga organisationer och förkunnats på konferenser och av konsulter. Den banala men tydliga och pedagogiska jämförelsen har varit i förhållande till flygindustrin och frågan som ställts är hur det skulle vara om det var acceptabelt att var hundra flygresa gick fel, det vill säga planet störtade, här är det nolltolerans som gäller och budskapet har varit att den inställningen till fel bör präglade all verksamhet och alla organisationer även offentliga organisationer.

En annan modell med fokus på industri, men som haft idémässiga avsättningar inom offentliga organisationer är lean production. Här handlar det också om att se över och optimera processerna, fokusera på kvalitet och undvika fel, men det finns en starkare betoning av att identifiera och avveckla moment som är onödiga ur ett kund- eller avnämarperspektivet. Benämningen lean följer av att processen ska vara mager samtidigt som hög kvalitet i utförandet ska upprätthållas. I kommentarer till modellen och tillämpningen har uttrycket "lean is mean" används. En tillämpning av modellen innebär mindre resurser, färre medarbetare och hårdare tryck mot de kvarvarande, det är en elak modell ur ett medarbetarperspektiv. Den är också elak ut perspektivet att mycket måste dokumenteras som uppfattas ta mycket tid från annat arbete, till exempel att möta patienter.

6.7 Sammanfattning - reformerna har olika logiker

Innan genomgången av styrmodeller avslutas med att resonera närmare om New Public Management och Tillitsbaserad styrning och ledning i nästa kapitel krävs en utvidgning av resonemangen om reformernas logik. Två olika logiker framträder i de reformer som lanserats under 1980-talet och fram till mit-

ten av 2000. Den ena har fokus på ansvar och betydelsen av att ansvaret följer linjen. Mål- och resultatkrav formuleras, beslutas i planeringsprocessen och följs sedan upp under året och i efterhand i årsredovisningar och vid bokslutsdialoger. En typisk tillämpning är beställarutförarmodellen där förhandlingen mellan beställaren och utföraren leder fram till krav på vilken verksamhet som ska tillhandahållas inom ramen för de resurser som finns tillgängliga. Decentralisering är en bärande idé och stort utrymme finns för ansvariga på olika nivåer att organisera sitt eget arbete, fatta beslut och genomföra.

Den andra logiken som framträder är processtyrning och dess olika varianter såsom Six Sigma och Lean management. Här är det fokus på genomförande av verksamheten som gäller och syftet är att hitta svagheter och bekymmer i processen, från input till output, som kan åtgärdas. Även i dessa modeller är det fokus på det resultat som uppnås, men inte utifrån decentralisering och tydligt ansvarsutkrävande, som antas innebära att tillfredsställande resultat uppnås, utan som följd av att brister i verksamhetens genomförande identifieras och åtgärdas. Taylorism, löpande band eller varför inte 1960-talets planeringsideal anas i bakgrunden.

Det finns också en tredje logik eller snarare perspektiv som framhållits för att förklara framgång och det är det goda ledarskapet och dess betydelse för att etablera en befrämjande organisationskultur. Litteraturen som beskriver hur chefer är och inte minst hur de bör vara är som bekant mycket omfattande och fylld av honnörsord och motstridiga krav. Chefer ska vara modiga och kunna fatta svåra beslut, de ska omges av en engagerad ledningsgrupp men inte styras av sin ledningsgrupp, de ska vara strategiska, se och framhålla medarbetarna men inte vilket är viktigt att poängtera vara kontrollerande. Parallellt med strukturer och styrmodeller av skilda slag är också ledarskapet och dess betydelse för att bygga en kultur inom organisationen som stödjer verksamhetsutveckling viktigt. Det är cheferna som utvecklar och etablerar kulturen. En utgångspunkt är här inte sällan synsättet att kultur är överordnat struktur, uttrycket myntat av Peter Drucker är som bekant och som tidigare nämnts att "kultur äter strategi till frukost". Ett uttalande som har blivit en sanning, men som måste problematiseras utifrån omständigheten att verksamhetsutveckling sker i spänningsfältet mellan strategi, struktur och aktör och mellan formella och informella institutioner. Det kanske är förmädet av mig att ifrågasätta gurun, men det är en felaktig föreställning att något är överordnat det andra (se Björk 2023 för ett intressant resonemang om kultur och struktur).

Ett konstaterande är att det uppenbart finns en benägenhet bland användarna anamma det som är nytt, kanske alltför naivt och okritiskt. Kritik ska således inte enbart riktas mot de som sprider idéer, mer eller mindre lämpliga för den organisation som det gäller, utan även mot användaren som inte klarar eller vill hålla emot implementering av de tilltalande lösningar som erbjuds.

Kapitel 7 Nutid - New Public Management och Tillitsbaserad styrning och ledning

I detta kapitel behandlas NPM och Tillitsbaserad styrning och ledning. Jag beskriver översiktligt innebörden av NPM och därefter kritiken mot NPM, som kan sägas ha utgjort grunden för lanseringen av konceptet Tillitsbaserad styrning och ledning. Nästa del är innebörden av Tillitsbaserad styrning och ledning. En problematisering sker av styrformen, eller förhållningssättet som tillskyndare föredrar att benämna tillitsbaserad styrning, dels avseende implementering, dels kopplat till konsekvenser av modeller där styrning förefaller ha utövats i allt för låg grad. En viktig deklaration är dock här inledningsvis att betydelsen av tillit inom organisation vertikalt och horisontellt är en självklar egenskap för att en organisation ska fungera väl. Problematiseringen rör främst idén att styra med tillit och bortse från betydelsen i tid och rum av dialog och uppföljning och risker med en för långtgående frikoppling.

7.1 Innebörden av New Public Management

Under de senaste decennierna har styr- och ledningsfilosofier av skilda slag, trots att de bygger på väsensskilda logiker och grundläggande ideal, samlats under den gemensamma benämningen NPM - New Public Management - och kommit att kritiserats hårt som ett kollektiv. Företeelsen, som beskrivits tidigare i boken, mål- och resultatstyrning kan sägas vara en grundbult i NPM. Då handlar det om att minska detaljstyrningen och överlämna till utförarna och verksamheten att bestämma hur. Men även balanserad styrning, processtyrning och lean-management har betraktats som NPM-tillämpningar trots att de bygger på en helt annan logik än mål- och resultatstyrning. Benämningen NPM myntades för övrigt redan 1991 av statsvetaren Christopher Hood i en vetenskaplig artikel där Hood sammanfattande tendenser i styrning och led-

ning av offentliga organisationer under 1980-talet. Hoods beskrivning tar fasta på intentionen att genom ansvarsutkrävande baserat på mätning av resultat öka den offentliga verksamhetens effektivitet. Hoods beskrivning innefattar också beskrivningen och bedömningen att management inom offentliga organisationer liknar hur den utövas i privata företag.

Det förekommer sedan 1991 en mängd olika beskrivningar av innebörden av NPM och vilka delar som innefattas och naturligtvis finns rötterna från Hoods beskrivning med. En rimlig sammanfattning är följande. Jag tillåter mig att vara övergripande.

- Det handlar om administrativa reformer som hämtat sin idé från det privata näringslivet och hur marknadsbaserade organisationer styrs och leds. Fokus är på mål och resultat. Vidare är uppföljning och ansvarsutkrävande centralt.
- Mer genomgripande utvärderingar är också en del av styrformen som ett led i ansvarsutkrävande och kopplat till NPM har resonemang förts om huruvida utvärderingssamhället har tagit över. Mätning och kontroll uppfattas vara centrala egenskaper.
- Ett annat perspektiv är att NPM är ideologiskt betingat och handlar om att verksamheter utförda av offentliga organisationer måste konkurrensutsättas. Finansieringen kan vara offentlig, men verksamheten ska utföras av den organisation som klarar att göra det bäst. För att säkra att så sker krävs konkurrens mellan utförarna. Konkurrensutsättning av verksamheten utifrån en marknadsliberal föreställningsram är ett sätt att beskriva innebörden av NPM.
- En ansats och beskrivning tar fasta på verksamhetens kostnader. Styrmodellen handlar om att använda tillgängliga resurser väl och att öka kostnadseffektiviteten. Detta sätt att beskriva skulle kunna relateras till de idéer och tankar som är knutna till fenomenet processtyrning och ideal såsom Lean production och Lean management. Traditionell kontroll av produktionen och därigenom styrning av verksamheter och professioner är således ett inslag.
- Ett ytterligare perspektiv handlar om ledarskap där förmågan att vara chef och ledare har framhållits på bekostnad av chefernas verksamhetskompetens och vikten av stor förtroenhet med den verksamhet som ska ledas och styras.
- Det nya ledarskapet innebär också att idealet om att i alla situationer följa formella regler och anvisningar har försvagats till förmån för mod att utmana

och situationsanpassa. En formulering, som säkert skulle vara väldigt främmande för chefer i offentlig sektor tillbaka i tiden, som ofta används är att det ska vara tillåtet att göra fel.

- Den nya styrningen med fokus på mål, måluppfyllelse och resultat fordrar också andra typer av chefer. Det avspeglas i benämningar på anställningar; kanslichefer blev kommundirektörer eller förvaltningsdirektörer, intendenten blev administrativa chefer, drätselkamrerare eller räntmästare blev ekonomidirektörer och personalkamrerare blev HR-chefer, som vilket privaträttsligt företag som helst.

NPM är ett synnerligen brett begrepp och innebörden är mångfaldig. I ett övergripande och ideologiskt präglad perspektiv förknippas styrmodellen med affärsmässighet och konkurrens mellan utförare. Offentliga organisationer ska agera såsom de verkade på en fri och öppen marknad. De ska vara kostnadseffektiva men också verka för att öka sina intäkter. Affärsmässighet och som en del av det fokus på vad som åstadkoms, resultatet, ersatte hierarki och planering som grund och ideal för organisering och styrning av verksamheten. Ett påpekande är att införande av NPM i meningen fokus på mål och resultat skedde med goda intentioner att åstadkomma verksamhetsutveckling och ökad resurseffektivitet.

7.2 Kritik

Med utgångspunkten att NPM kan vara lite vad som helst har förhållningssättet eller modellen i samhällsdebatten blivit beskylld för att vara orsaken till det mesta som uppfattas som problematiskt med och inom offentlig verksamhet. Tillgänglighetsproblem i vården, omfattningen av obehöriga elever som lämnar grundskolan och antalet obehöriga lärare i skolan, kvalitetsbrister och underbemanning i äldreomsorgen, eftersatt underhåll av vägar och infrastruktur, för höga avgifter för utnyttjande av idrottsanläggningar, otillbörlig styrning av kultur och konstnärlig verksamhet, mångas ointresse för politiskt engagemang och mycket mera, allt hänger samman med otvivelaktigt NPM.

Som ett konkret exempel på vad NPM kan leda till och som är talande för att kritiken är nyansrik eller kanske snarare helt onyanserad, och som har framhållits i debatten är att Karolinska Institutets rekrytering av stjärnkirurgen Paolo Macchiarini var ett resultat av NPM. Drivkraften för universitetet var att visa konkurrenskraft, vara attraktiv för kliniskt verksamma och för forskare och hamna högt upp på internationella rankinglistor. Detta drev fram en rekryte-

ring med skyggglapparna på och där någon rejäl analys eller kritisk granskning inte gjordes av vederbörandes faktiska kompetens, meriter, egenskaper och bakgrund. Det gällde att knyta en världsstjärna till sig och ytterst är orsaken styrfilosofin och modellen NPM! Det var en grov felrekrytering, men den hade nog inte med NPM att göra utan mer om bristfälliga rutiner vid anställningar och möjligheten för många att sola sig i glansen. Fenomenet starstruck (beta- gen av en kändis) har väl funnits i alla tider och fått människor att bortse från fakta och fatta felaktiga beslut. Eller varför inte ”offer för grupptänkande”.

Kritiken mot själva modellen och dess tillämpning, inte dess övergripande samhällseliga konsekvenser, har huvudsakligen handlat om förekomsten av ett alltför omfattande mätande av verksamhetens prestationer och kvalitet. I planeringen upprättas mål för verksamheten på olika nivåer som sedan följs upp löpande och efter årets slut. Över tid har allt fler mål tillförts och rapportering- en har uppfattats som alltmer betungande. Kritiken har också handlat om att målen upprättas på distans från verksamheten och uppfattas inte vara relevanta för verksamheten och av verksamhetsansvariga och medarbetare. Det klassiska fenomenet icke-styrning infinner sig eller ännu värre felstyrning. Det senare har illustrerats med medarbetare som jagar ”pinnar” istället för att verka för en fungerande verksamhet ur ett medborgar- och brukarperspektiv.

Ett intressant fenomen är dock, vilket påtalades av en ledande regionpoli- tiker i ett samtal om styrmodellens kvalitet (se Brorström och Lagström, 2023), att förekomsten av många partier i beslutande församlingar innebär att önske- mål kommer från många olika håll om vad som borde mätas för att styra och kontrollera verksamheten. Det är i den breda demokratiska processen som be- hov av ytterligare mått och fler mätningar uppstår. Mäthysterin är således inte alltid en följd av krav från de politiska och administrativa ledningarna. Utövan- de av demokrati i en värld av politisk mångfald och oklara majoritetsförhållan- den är således också en del av ”problemet”.

Kritiken mot NPM har även handlat om att medarbetarnas och de profes- sionellas kunskaper och erfarenheter och omdöme inte tagits tillvara. Fokus på mätning och mått på distans har dominerat på bekostnad av verksamhetsut- veckling driven av professioner och verksamhetsansvariga.

7.3 Innebörden av tillit och Tillitsbaserad styrning och ledning

Tillit

Innan företeelsen Tillitsbaserad styrning och ledning behandlas finns det anledning att kort kommentera fenomenet tillit som sådant och peka på betydelsen av tillit för en gynnsam verksamhetsutveckling. Tillit kan betraktas som en informell institution; en företeelse inom en organisation eller ett samhälle som har institutionaliserats, som har blivit praxis och ett för givet taget förhållningssätt. Klassiska och banbrytande samhällsvetenskapliga studier (se till exempel North och Ostrom som tidigare har referats i boken) visar att tillitsfulla förhållanden aktörer emellan, horisontellt och vertikalt, innebär att osäkerhet reduceras, förutsägbarheten ökar, vilket ger en stabil och trygg inramning för samhällets eller organisationens aktörer. Tillit befrämjar ett effektivt resursutnyttjande i det att kostnader för att genomföra transaktioner minskar. Komplexa avtal behöver inte förhandlas fram och formaliseras utan transaktioner kan baseras på att aktörerna litar på varandras avsikter, kapacitet och kompetens. Tillit befrämjar också kostnadseffektivitet genom minskade organisationskostnader, det vill resursinsatser för att planera, övervaka och följa upp verksamhetens genomförande (se också Khalil, 1994 för en översiktlig beskrivning av begreppen).

Tillit innebär att osäkerhet reduceras och befrämjar stabilitet och kontinuitet, men även förändring; aktörerna litar på varandra och till att förändringens avsikter är goda och gynnsamma för organisationen i dess helhet. Tillit stödjer därför konstruktiv förändring av verksamhet och organisation (se Brorström och Siverbo, 2008). Organisatoriska egenskaper som stödjer uppbyggnad av tillit, är samarbete och ömsesidighet, där det med det senare avses att vid beslut och handlingar beaktas alltid konsekvenserna för andra aktörer. De organisatoriska egenskaperna samarbete och ömsesidighet blir samtidigt en effekt av ökad tillit inom organisationen. En aspekt är också att det finns tillit till varandra avseende kompetens att bedriva en verksamhet eller genomföra en förändring. Det är en sak att intentionerna är goda utifrån ett helhetsperspektiv, en annan att förmågan finns. Denna i sin tur måste vara faktisk och ärligt redovisad av aktörerna (se för resonemang tillitens beståndsdelar Hawley, 2012).

En egenskap för tillit är att den inte är någon knapp resurs. Det handlar inte heller om att över tid uppnå högre kompetens (se Hirschman 2013). Detta innebär att tillit för varandra kan stärkas utan någon bortre gräns, vilket dock leder till risk för förnöjsamhet och att förändringsobenägenhet infinner sig.

Organisationen är som en enda stor lycklig familj så varför ändra något. Ett påpekande är också att tillit inte går att beordra. Den växer fram i vertikala och horisontella möten och kan inte bestämmas uppifrån (se Alexius, 2017, som för ett viktigt resonemang om styrning och tillit). Tillit är också skört. En vanligt förekommande kommentar och formulering är att det tar tid att bygga upp tillit, men den går snabbt att radera. Många faller lurar i vassen och en felaktig hantering av ett ärende eller relation kan skada tilliten aktörer emellan.

Sammantaget tydliggörs med detta inledande avsnitt betydelsen av tillit för en organisations effektivitet i bred bemärkelse och för en gynnsam långsiktig utveckling av verksamheten.

Tillitsbaserad styrning och ledning

I mitten av 2010-talet lanserades i Sverige ett nytt ideal som skulle ersätta den för verksamheten skadliga styrfilosofin och de skadliga styrprinciperna inom NPM. Nu skulle NPM utrangeras och styrningen och ledningen i stället baseras på tillit. Styrning och ledning ska bygga mindre på mätning och kontroll och mer på att visa tillit till ansvariga och medarbetare på olika organisatoriska nivåer. I regeringens budgetproposition för 2016 (prop 2015/16:1) och ett halvår senare i en promemoria framtagen inom Regeringskansliet och ställd till Statskontoret (Finansdepartementet, 2016) framhålls att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskaper, medarbetarnas erfarenheter och yrkesetik ska bli mer vägledande än idag. Det talades om att låta professionerna vara professioner, det vill säga utöva sin verksamhet utan onödiga störningar från klåfingriga chefer och från företrädare för det politiska systemet. Detaljstyrningen, såsom det uppfattas, ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit. Det framhålls att uppdraget till Statskontoret syftar till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv.

En rad olika initiativ har sedermera tagits, alltifrån tillsättande av en tillitsdelegation med uppgift att stödja genomförande av Tillitsbaserad styrning och ledning och att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i sina egna verksamheter till enskilda regioners och kommuners arbete med att reformera styrningen och arbeta mera tillitsbaserat. I den så kallade Tillitsdelegationens betänkande 2019 anges att tillitsbaserad styrning baseras på sju principer. Dessa är tillit (sic), medborgarfokus, helhets-

syn, 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 alls särskilt originellt. Valförpackade reformer är problematiska, men ännu värre kanske koncept som innehåller alla tänkbara honnörsord samtidigt och där budskapet därför blir urvattnat och innehållslöst. Och varför är tillit en princip som är en del av tillit?

Utifrån de grundläggande idealen och värdena framförs också en antal reservationer. Här poängteras bland annat att tillitsbaserad styrning inte innebär fritt valt arbete, att tillit är ett ansvar för alla och att Tillitsbaserad styrning och ledning innefattar fortsatt kontroll men att denna ska vara mer kvalitativ och bygga på dialog mellan ledning och medarbetare. Kritiker av Tillitsbaserad styrning och ledning har påpekat i sammanhanget att ju fler egenskaper som knyts till fenomenet och ju fler reservationer och tillägg som redovisas i förhållande grundkonceptet desto oklarare blir det vad tillitsbaserad styrning egentligen är för något. Begreppet och resonemanget har passat bra att använda i den politiska retoriken och är naturligtvis också ett välkommet tillskott för konsulter, utbildningsanordnare och en och annan normativ organisationsforskare, men sedan då?

7.4 Fyra illustrationer av en svårhanterlig verklighet

Inledning

I detta avsnitt redovisas fyra illustrationer som var och en på sitt vis problematiserar fenomenet styrning och där en bärande grundläggande idé är att styrningen ska vara eller borde vara tillitsbaserad. Illustrationerna handlar om;

- Implementering av en styrmodell där utgångspunkten från regeringen är att modellen ska bygga på ökad tillit till utföraren.
- Betydelsen av en långtgående decentralisering för att möta kriser, men även hur en sådan styrning kan skapa svårigheter att koordinera och möta särskilda problematiska situationer. I vissa fall är lägre grad av decentralisering och mer detaljstyrning och kontroll ett bättre val.
- Hur en krissituation avslöjar brister i tilliten vertikalt i samhällsorganisationen samtidigt som tillit utgör en idémässig utgångspunkt för styrning inom den samlade offentliga förvaltningen. Var tog tilliten vägen eller kanske har det aldrig funnits någon.

- Hur en långtgående tillit till att en verksamhet gör rätt för sig inom tilldelade ramar kan skapa misstroende och innebära försvagad legitimitet för verksamheten.

De fyra illustrationerna är av varierande omfattning i den kommande redovisningen. Mest omfattande i min redovisning är den första punkten helt enkelt eftersom den kräver en mer utförlig beskrivning för att problematiken och budskapet ska bli tydligt. Den illustrerar också med all önskvärd tydlighet att tillit inte kan beordras fram. Illustrationerna och redovisningen är emellertid inte enbart en problematisering av Tillitsbaserad ledning och styrning utan kan också läsas mer generellt som beskrivningar av styrproblem och relationen mellan nivåer inom olika typer av samhällsorganisationer.

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 (se Brorström och Grönfeldt, 2017). 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 ”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 sär-

skilda 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, vilket helt eliminerar risken för kvalitetsbrister som följd av behovet av god genomströmning.
- Basanslaget till forskning måste öka kraftigt i förhållande till de medel som fördelas via forskningsfinansierare för att minska ryckigheten och möjliggöra långsiktiga satsningar inom lärosätena.

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 slutbetänkandet, 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 några 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 lärosätetsledningarna 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 genom att ytterligare pålagor från regeringen är resultatet av dialogen.
- 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
- Lärosätesledningarna klarar inte att fördela ökade basanslag så att kvalitet och resurseffektivitet upprätthålls. Det är bättre att lärosätena konkurrerar om medel och forskningsfinansierarna prioriterar.

De redovisade invändningarna mot förslagen, som alla är vanligt förekommande, har sin grund 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 försämrad 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 fyra budgetpropositioner lagts, för 2020, 2021, 2022 och 2023, och en forskningsproposition för perioden 2021–2024. Följande är observationerna. Något samlat anslag till utbildning och forskning har det inte blivit. Regeringen har valt att helt förbigå det förslaget. 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 till lärosätena. 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 och sagt förefaller den utvecklade dialogen, i alla fall såsom den tillämpats under 2021 och 2022, handla om att regeringen ska anpassa sina krav på lärosätena utifrån lärosätenas unika förutsättningar och inte om att direkt stödja lärosätena att utveckla sina egna styrkeområden.

Tillit i kris

En samlad bedömning från ett utvärderingsprogram som syftade till att fånga kommunernas hantering av coronapandemin visar att den lokala nivån har hanterat konsekvenserna av pandemin väl (se till exempel Brorström och Löfström, 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 helhetsperspektiv. 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 göras annorlunda och bättre, men den lokala nivån har visat stor förmåga i en synnerligen svår situation och graden av tillit har ökat över tid, men, vilket är ett viktigt påpekande utan att någon specifik reform genomförts eller att tillit beordrats.

Men undantag fanns. Inom äldreomsorgen problematiserades bristen på styrning och ledning 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 kritiken 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 genomförda 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 stuprörsorganisationer 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. Och allt detta utspelar sig under proklamationen att styrningen och ledningen av den offentliga sektorn ska vara tillitsbaserad.

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 tillit 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 alltid hamnade runt 3,7 procent av universitetets totala budgeterade kostnader så varför inte helt enkelt använda den procentsatsen som grund för tilldelningen, vilket då samtidigt skulle 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 principalen 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 grundidén att förenkla och ge utrymme för agenten baserat på tillit om att resurser användes ändamålsenligt har således lett till 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

Summering av illustrationerna - prat, beslut, handling och effekter

Försöken att reformera styrning och resurstilldelning inom högre utbildning och forskning med utgångspunkt från idéer om tillitsbaserad styrning miss-

lyckades 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. Hanteringen 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 och flernivåstyrningen 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 anpassas i tid och rum, följs upp och utvärderas.

7.5 Problematisering och grundkurs i styrteori

Dags för grundkurs i styrteori. Möjligheterna för en principal att styra en agent är beroende av två omständigheter (beskrivningen baseras på Oucchi 1979). Den ena är om det finns kunskaper om orsak och verkan, det vill säga finns kunskap om vilka handlingar som leder till och förklarar ett visst utfall och vilka handlingar som inte stödjer ett visst utfall. Finns den typen av kunskap kan regelstyrning eller processtyrning utövas. Principalen utfärdar regler för hur verksamheten ska bedrivas och agentens uppgift är att följa reglerna och bedriva verksamhet i enlighet med reglerna. Styrmodellen innebär att principalen föreskriver hur verksamheten ska bedrivas, hur processen ska vara, och inget utrymme lämnas för flexibilitet i utförandet. Rättvisa och likabehandling är värden som stöds av styrmodellen baserat på antagandet att alla klienters eller kunders behov är lika.

Den andra grundläggande omständigheten för styrning är om verksamhetens resultat går att mäta. I en situation där en relevant och accepterad beskrivning av verksamhetens resultat kan upprättas kan resultatstyrning tillämpas. Ex ante kan mål för verksamheten upprättas och beslutas och ex post kan uppföljning ske mot målen, avvikelser fastställas och analyseras och ansvar utkrävas. Resultatstyrning ger också möjligheter till jämförelser över tid och jämförelser med andra, där det senare öppnar för konkurrens mellan utförare. Resultatstyrning innebär att agenten bestämmer hur verksamheten ska utföras för att uppnå acceptabla resultat. Resultatstyrning, som är kärnan i den enligt många uppfattning förkastliga styrfilosofin NPM, är således en styrmodell som befrämjar en långtgående decentralisering av beslut och ansvar. Modellen skapar förutsättningar för flexibilitet i utförandet och utrymme för lokal anpassning till rådande och till nya omständigheter. Ett sätt att beskriva införandet av styrformer som förknippas med NPM är att det helt enkelt handlar om övergång från styrning med regler som beskär agentens utrymme till en styrform som öppnar för egna initiativ och lokala lösningar.

Vad gäller då om det vare sig finns kunskap om orsak och verkansamband eller tillgång till relevanta och accepterade resultatmål. Det principalen då måste förlita sig till är den kompetens som agenten besitter. Osäkerhet reduceras genom att se till att chefer och medarbetare inom organisationen har tillräckliga formella kvaliteter, till exempel är legitimerade läkare, auktoriserade revisorer eller behöriga lärare. Ordningen ger självfallet stort utrymme för agenten och organisationen kan betecknas som ocentraliserad och styrningen som rituell. Det finns helt enkelt ingen länk mellan principal och agent utöver att den formella kompetensen innebär att verksamheten är formellt legitim och att den kan antas bedrivas i rimlig omfattning och med tillfredsställande kvalitet. NPM kan i detta perspektiv beskrivas som en styrform som syftar till att upprätta den saknade länken, att förändra organisationen från att vara ocentraliserad till att vara decentraliserad.

I jakten på att minska regelstyrningen och/eller den rituella styrningen har mål och resultatkrav formulerats mot vilka verksamhetens utfall kan ställas. Den styrformen har kritiserats och ska då ersättas av en, enligt förespråkarna, tillitsbaserad styrning. Frågan infinner sig då vad detta betyder relaterat till Oucchis modell. Är det en återgång till regelstyrning eller handlar det om att ge professionella utövare fritt fram igen och inom ramen för rituell styrning.

En beskrivning och variant på innehållet i Oucchis modell redovisas av Adler (2001). Här beskrivs tre styrformer, vilka är hierarki, marknad och till-

lit. Den rituella styrningen i Oucchis modell är helt enkelt den tillitsbaserade. Logiken kan antas vara att det inte behövs styrning med mål och resultat och inte heller med regler eftersom principalen har en fullkomlig tillit, dels till att agenten har kompetens att utföra uppdraget, dels till att förhållningssättet till uppdraget innebär att det genomförs på ett sådant sätt att det bidrar till organisationens bästa.

En intressant omständighet i sammanhanget är också de krav på förstatligande av viss regional och kommunal verksamhet, som framförs från företrädare för olika politiska partier. Ett av skälen till förstatligande är vikten av nationell likvärdighet i hur verksamheten genomförs. Likvärdighet betyder rimligtvis regelstyrning och standardisering, vilket är den raka motsatsen till innebörden av Tillitsbaserad styrning och ledning där chefer lokalt och professionella medarbetare ska få ökat utrymme att agera självständigt utifrån beprövad erfarenhet och kompetens. Logiken haltar eller kanske snarare är det kanske så att Tillitsbaserad styrning och ledning är god retorik, men inte särskilt allvarligt menad från ledande politiskt håll.

7.6 Problematisering utifrån i samhällsvetenskapen beskrivna grundläggande fenomen vid styrning

Vid lansering av en styrmodell, inte minst i en statlig utredning, är det rimligt att en problematisering sker med avseende på eventuella svårigheter och hinder vid implementering och tillämpning. Det innebär en ökad trovärdighet om styrmodellen eller förhållningssättet utsätts för prövning. Några företeelser som kan leda till störningar vid implementering och tillämpning, som är centrala och beskrivna inom samhällsvetenskapen är bland annat suboptimering, friåkare/free riders, opportunism, egennyttan, frikoppling och grupptänkande. Begreppen går i varandra men sammantaget handlar det om att delen går före helheten, att aktörer följer med och drar nytta utan att själva bidra, att aktörer anpassar sig till rådande omständigheter utan principer för sitt agerande, att den egna nyttan sätts i första rummet, att förbindelselänken mellan centralt och lokalt är svag eller obefintlig samt att det i grupper kan uppstå ett kollektivt tänkande som innebär att självskattningen blir hög och att ingen hänsyn tas till invändningar mot gruppens arbete.

Om de sex begreppen plus begreppet oegennyttan, motsatsbegrepp till egennyttan, söks i de två utredningar som avlämnats visar det sig att suboptimering förekommer vid fyra tillfällen i en av utredningarna och då vid problematisering av NPM. De övriga företeelserna eller begreppen förekommer överhuvud-

taget inte i dessa utredningar som bland annat syftar till att ge professioner större makt. Ett annat centralt begrepp är spårbundenhet/stigberoende med vilket i det här sammanhanget avses huruvida det kan finnas en röd tråd mellan olika lösningar, att de hänger i varandra. Detta centrala begrepp finns inte heller med i utredningarna. Avslutningsvis, begreppet redovisningsskyldighet ger noll träffar. Uppenbart har tillitsdelegationen drivits av att lägga fram en lösning och tydligt är att aktörerna drabbats av ett problematiskt grupptänkande eller hur ska avsaknaden av problematisering i förhållande till centrala hinder för avsedd och önskvärd styrning annars tolkas.

Vi tar det en gång till. De redovisade teorierna är grundläggande samhällsvetenskapliga teoribildningar som inte är möjliga att bortse från. Tillit är en viktig egenskap inom alla organisationer och där företeelser som öppenhet, samarbete och lyhördhet stödjer tillit medarbetare emellan och mellan ledning och medarbetare. Tillit kan förklara en verksamhets gynnsamma utveckling och förmåga att hantera besvärliga situationer (Brorström och Siverbo, 2008). Men det går inte att tillämpa en styrning där sådana egenskaper förutsätts ingå och grundläggande insikter om hur organisationer och individer agerar och fungerar bortses från. Det är naivt och ger intryck av att tillitsbaserad styrning snarast är en troslära. Det redovisade exemplet från statsförvaltningen och sektorn högre utbildning och forskning talar sitt tydliga språk att tillit som utgångspunkt saknar betydelse. Tillit byggs upp successivt om den tillämpade styrmodellen motverkar beteenden som stödjer kortsiktighet, förändringsobenägenhet och egennytta och tilliten försvagas om sådana beteenden avslöjas och visar sig förekomma inom ledningarna och medarbetargrupper.

En utvikning

En nödvändig kommentar rör de reaktioner som följt av kritik mot modellen eller förhållningssättet Tillitsbaserad styrning och ledning. Kritiken har varit i stort sett i enlighet med vad som framförts tidigare i denna text (se även Björk och Tengblad, 2023). Reaktionerna saknar helt proportioner. Jag har aldrig tidigare varit med om att någon aktör tagit strid för en styrmodell, till exempel målstyrning eller lean management såsom nu skett när Tillitsbaserad styrning och ledning problematiseras av en grupp forskare. Förvånande ovetenskapligt, men samtidigt intressant att något så torrt och trist som en styrmodell inom offentlig verksamhet väcker känslor (se debattartikel i Dagens Samhälle)! Det som borde väcka känslor är om verksamheten inte fungerar som den borde och om handling inte sker i syfte att styra verksamheten på ett sådant sätt att lokala

ledningar och medarbetare ges goda förutsättningar samtidigt som mål och beslut fattade av politiken i demokratisk ordning utgör en självklar utgångspunkt för verksamheten.

Kapitel 8 Varför reformer och hur

I detta avslutande kapitel knyts de olika delarna i boken ihop. Jag inleder med att sammanfatta den kronologiska utvecklingen av administrativa reformer genom att kategorisera dem utifrån utmärkande egenskaper. Reformerna går i varandra och tillämpas parallellt men det är ändå möjligt att utskilja grupper och mönster. Därefter förs ett resonemang där jag knyter kategorierna till kommunsektorns förutsättningar och till de ideologier och managementideal som redovisats. Helt naturligt finns det samband och saker och ting sker i sitt sammanhang. Avsnittet förmedlar en helhetsbild, men samtidigt kanske den bästa beskrivningen av utvecklingen av administrativa reformer är att de följer på varandra som konsekvens av vilka effekter som en reform innebär. Den påföljande reformen är en reaktion mot det tidigare och en ambition att rätta till och eliminera icke avsedda och eller icke önskvärda effekter. I kapitlet sker också på förekommen anledning ytterligare problematisering av förhållnings-sättet Tillitsbaserad styrning och ledning. Det är viktigt att i ljuset av de teorier som redovisats kritiskt granska en företeelse som utger sig för att vara lösningen på styr- och ledningsproblem i den offentliga sektorn.

8.1 Den långsiktiga utvecklingen visar på några grundläggande typer av reformer

Utifrån den kronologiska beskrivningen av administrativa reformer som redovisats i huvudsakligen kapitel sex och med fördjupning i kapitel sju avseende NPM och Tillitsbaserad styrning och ledning kan några huvudlinjer eller tillämpningar identifieras.

- Planering och samordning. Här är fokus på att genom fungerande planeringsverktyg få till stånd så mycket verksamhet som möjligt men i ordnade former. Idealet vilar på idén om rationella beslutsprocesser, föreställningen om att den sist fördelade kronan hamnar där den gör mest nytta och innebär tillämpning av komplexa modeller för planering och utvärdering.

- Ekonomisering. Här är fokus på att åstadkomma styrning av ekonomin. Grunden är att genom en fastställd ekonomisk ram som förutsättning för ett planerings- och budgetarbete fordra av verksamheterna att anpassa sina äskanden så att de ligger inom ram. Respekt för tilldelade ramar och budgetdisciplin under verksamhetsåret är egenskaper som fordras för att modellen ska ge önskvärd effekt. Stark fokus på ekonomiska ramar innebär risk för inkrementalism och över tid svag eller utebliven nödvändig förnyelse av verksamheten.
- Affärsmässighet. Offentliga verksamheter ska vara affärsmässiga, bedriva verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar, men samtidigt nå uppsatta verksamhetsmål och vara konkurrenskraftiga vilket förutsätter hög kvalitet och effektivitet i verksamheten. Affärsmässighet innebär ett ansvar för enhetens samlade ekonomiska resultatet och en rättighet och skyldighet att skapa intäkter.
- Effektiva processer, produktivitet och innovation. Här är fokus på att åstadkomma effektiva verksamhetsprocesser. Med detta avses då effektivt resursutnyttjande och hög kvalitet i verksamheten. Metoden är kartläggning av befintliga processer, dels i syfte att kontinuerligt kunna genomföra förbättringar, dels i syfte att avveckla eller radikalt förändra processer. Begreppen produktivitet och innovation är centrala, det vill säga att tillgängliga resurser används väl men också att verksamheten innovativt anpassas till förändrade förutsättningar och att genomgripande förändringar genomförs.
- Ansvar och redovisningsskyldighet. Här är fokus på den organisatoriska enhetens samlade ansvar för verksamhet och ekonomi och på att nå de mål som är formulerade för verksamheten. Decentralisering är den grundläggande egenskapen men en långtgående decentralisering kräver samtidigt att kontroll utövas, vilket sker genom system för uppföljning och återkommande utvärderingar av verksamhetens effektivitet och kvalitet.
- Tillit. Professionerna, verksamhetsansvariga och medarbetare, ska ges större utrymme att fatta beslut och handla utifrån egna sakkunniga bedömningar av situation och utveckling. En ökad tillit konkretiseras av en mer måttfull uppföljning och färre antal mål i fastställda styrdokument. Uttrycket låt professionerna vara proffs är centralt. Men tillit innefattar också bland annat medborgarfokus och professionellt stöd.

Ovanstående är en mycket grov beskrivning och sammanfattning, men som ändå lyfter fram centrala delar i den utvecklingsprocess som har varit.

8.2 Faser i utvecklingen - förutsättningar, ideologier och ideal

Inledning

I detta avsnitt vidgas perspektivet på de administrativa reformerna genom att återknyta till förutsättningar, ideologier och idealmodeller. Reformerna placeras in i sitt sammanhang och tänkbara förklaringar till lansering och implementering av en specifik reform i syfte att utveckla styrningen vid en viss tidpunkt framträder. Resonemangen är prövande. Några orsakssamband har inte sökts och därför inte heller kunnat identifieras.

Planering och behov

Uppbyggnaden av folkhemmet med massiva satsningar på bostadsbyggande, infrastruktur och välfärdsinvesteringar krävde stora resurser och utvecklade metoder för att fördela resurser. En utveckling av planeringsinstrumentet skedde utifrån en tilltro till att en fungerande planering skulle innebära en effektiv hantering och användning av gemensamma resurser. Planeringsmodeller var en naturlig konsekvens av de utmaningar som den offentliga sektorn stod inför. Det var så som styrning och kontroll av framtiden skulle utövas enligt förhärskande ideologier och ideal.

En budgetmodell där behoven var satta i första rummet var också en naturlig konsekvens av den faktiska ekonomiska situationen och utvecklingen. Den ekonomiska tillväxten var stark i alla fall fram till senare delen av 1970-talet och resurser fanns att fördela och skatter kunde höjas vid behov. Det fanns också en stark tilltro till att det var den offentliga sektorn och offentlig finansiering som skulle säkra nödvändig utbyggnad och förstärkning. John Maynard Keynes "Legacy" var påtaglig, den offentliga finansieringen har en roll där marknaden inte räcker till och inte kan eller vill bidra. 1970-talet var också ett decennium där managementideal från marknaden och den privata sektorn ännu inte slagit igenom. Peter Drucker var ingen kändis förmodar jag bland politiker och planerare inom stat, kommun och landsting. Tiden präglades således av planering, behovsbudgetering och ett ostyrt och ocentraliserat system med stort utrymme för professioner och för politiken att utveckla och bygga ut verksamheten.

Ekonomisering och affärsmässighet

En knäck i utvecklingskurvan och tillväxttakten i mitten och slutet på 1970-talet innebar att frågor väcktes om begränsningar av den offentliga sektorns tillväxt.

Det var inte möjligt med fortsatt utbyggnad och att genom skattehöjningar begränsa privatpersoners konsumtionsutrymme. Kritik riktades mot den offentliga sektorn som tärande och ineffektiv. För kommuner och landsting blev rambudgetering verktyget för att bemästra de ekonomiska problemen som mötte när inte längre ökad skattefinansiering var möjlig. Ekonomistyrning infördes och ett ökat behov av uppföljning och analys var också en effekt. I denna utveckling kan också spåras kopplingar till och inspiration från den privata sektorn och till den retorik som fanns där marknadsidealet hyllades. Och inom samhällsvetenskapen ersattes planeringsideologerna av marknadsideologer och statsvetare som betraktade politik som en enskild nyttomaximerande angelägenhet både för väljare och valda.

Marknadsidealet, baserat på starka nyliberala strömningar, slog igenom och styrmodeller utvecklades som innebar att en tydlig skillnad gjordes mellan finansär, beställare och utförare och där resultatet av verksamheten tydliggjordes så att jämförelser blev möjliga som underlag för val av beställare. Konkurrensutsättning var centralt. Begreppet New Public Management lanserades och etablerades för att beskriva den nya styrfilosofin.

Innovation och effektiva processer

Ett spår i utvecklingen var också vikten av förnyelse av verksamheten. Inspiration kom ifrån näringslivet och idémässigt från managementkonsulter som argumenterade för att ledningarna skulle stiga ned från elfenbenstornen, formulera visioner och strategier men samtidigt inse att utvecklingskraften finns i verksamheten. Decentralisering och platta organisationer blev ett ideal som retoriskt beskrevs som ett medel för verksamhetsutveckling nära medborgare och brukare, men som även innefattade en ökad styrning av ekonomin. Decentralisering är som bekant ett kraftfullt instrument för styrning av ekonomin.

Ett delvis parallellt spår var processtyrning och fokus på effektivitet och kvalitet. Inspirationen förefaller här ha hämtats från managementgurus och modellerna var i allra högsta grad en invändning mot marknadslika modeller och fokus på ansvarsenheter. Här gällde det att slimma processerna och ta bort kostnader som uppstår i överlämning från den ena enheten till den andra. Processtyrning innebär fokus på verksamheten och det överläts till professionerna att finna effektiva och kvalitativa former för att bedriva verksamheten. Processtyrning innebär att professionerna ges ett stort förtroende från ledningen och metoden lämnar principiellt sätt politiken utanför i ledningen och styrningen. Samtidigt innebär processtyrning liksom mål- och resultatstyrning att insamlingen av data

riskerar att bli mycket omfattande. Till detta ska också läggas politikens önskemål om att få veta mera och där förekomsten av fler partier ökar efterfrågan på information. Utifrån ett verksamhetsperspektiv innebär detta en känsla av kontroll och onödig styrning.

Ansvar och redovisningsskyldighet

Den styrning som politiken och ledningen utövat har varit begränsad och utrymmet för lokala aktörer att genomföra verksamhet utifrån professionella bedömningar har varit stor sedan introduktionen av det som skulle komma benämnas marknadslika modeller. Det är en rimlig bedömning och motsatt den som professionella aktörer ger uttryck för. Det senaste decenniet från finanskrisen 2008 och 2009 och framåt har ju också utmärkts av en tämligen god ekonomi inom kommuner och regioner. Trycket mot verksamheterna att hushålla med begränsade resurser och den otillfredsställelse som alltid finns att inte kunna svara upp mot ökade behov och ökad efterfrågan har givetvis funnits under 2010-talet och åren med pandemin blev för många yrkesgrupper mycket speciella och pressande, men ingen kan hävda att perioden fram runt 2010 och fram till Putins vansinniga krig har varit särskilt problematiska, i alla fall inte sett ur perspektivet kommunalekonomisk utveckling. Med modeller baserade på decentraliserat ansvar och redovisningsskyldighet har verksamheten bedrivits med rimliga förutsättningar, men givetvis också med den traditionella retoriken om dagliga problem i verksamheten att tillgodose behov och efterfrågan.

Tillit

Den fråga som ovanstående resonemang vill väcka är varifrån kommer och varför så stark kritik mot det som fick samlingsbenämningen New Public Management och på vilka grunder lanserades idén om Tillitsbaserad styrning och ledning där professionen skulle få ett större utrymme. Det finns en naturlig koppling till den samhällsvetenskapliga diskursen om betydelsen av förtroende människor emellan och förtroende för samhälleliga institutioner. Inte minst Robert Putnams studier och de historiska förklaringarna till varför vissa organisationer presterar bättre än andra fick ett starkt genombrott. Här handlade det om socialt kapital skapat genom möten och samarbete. Putnams studier har ju följts av en mängd studier och tolkningar av samhällsutvecklingen på samma tema. I den forskningsgrupp jag själv ledde från slutet av 1990-talet

och tio framåt var graden av samarbete och förtroende viktiga egenskaper för att förklara kommuners framgång.

Den mest troliga förklaringen förefaller dock vara att det var politiskt angeläget och motiverat att lansera en reform som skulle reformera och utveckla den offentliga verksamheten, men inte genom att nya resurser tillskötts utan genom att lägga ansvaret på professionerna att utveckla sin verksamhet. Ett smart grepp var att säga att kontrollen ska minska och då får ni visa vad ni kan. Det var också viktigt att reformen var ny och en uppgörelse med NPM, inte en justering av NPM. Rörelsen Tillitsbaserad styrning och ledning har, vilket är helt logiskt visat sig förespråka en icke-reform. Den består av en uppsättning självklarheter rörande vad som utmärker eller bör utmärka väl fungerande organisationer, goda relationer och ett gott ledarskap. Det jag benämner självklarheter kan naturligtvis lika gärna benämnas floskler. En särskild delegation tillsattes för att politiken ville visa att det var allvar, vad det nu var som skulle tas på allvar. I takt med att kritik riktats mot Tillitsbaserad styrning och ledning förefaller förespråkarna successivt övergivit sina positioner och i det närmaste anslutit till den grundidé med vilken mål- och resultatstyrning lanserades. Mål ska finnas, resultat redovisas, utvärderingar genomföras och ansvar utkrävas, men det är fortsatt Tillitsbaserad styrning och ledning!

En viktig aspekt är hur retoriken kring Tillitsbaserad styrning och ledning också kan bli direkt problematisk. Det är inom till exempel äldreomsorgen inte mer tillit eller rättare sagt eget utrymme utan kontroll och uppföljning som krävs utan tydlighet i hur arbetet ska utföras, processerna genomföras och ansvar utkrävas.

En tänkbar idémässig koppling mellan Tillitsbaserad styrning och ledning finns till Fergusons resonemang. Det finns en uppgivenhet i de institutionella misslyckandena där vägen vidare är att återvinna tilliten till varandra, men det är ju något annat än att implementera en ny styrmodell. Det handlar om att styra, organisera och leda på ett sådant sätt att institutionerna stärks och tilliten blir ett resultat av en ändamålsenlig styrning (se Björk och Tengblad, 2023). Till exempel innebär, för att ansluta till Ferguson (2013), att en öppen redovisning av staters finansiella åtaganden och så kallad generationsredovisning inte följer av Tillitsbaserad styrning och ledning, däremot kan ökad tillit bli ett resultat av förbättrad redovisning av utveckling och tillstånd.

8.3 Spårbundenhet och glömska

Reformer på metanivå påverkar reformer på organisationsnivå. Det finns sammanhang rörande hur omvärldsförutsättningar, samhällsanalys, ideologiska strömningar och reformentreprenörer påverkar. Organisationerna är också, naturligtvis i varierande utsträckning berörda av förändringar och i varierande utsträckning öppna och mottagliga för reformidéer. Det kan handla om en insiktsfullhet att en reform har förutsättningar att hantera det problem organisationen har, men det kan också baseras på en vilja att vara med där och när det händer.

Samtidigt beskrivs utvecklingen kanske ändå bäst med att administrativa reformer följer på varandra som reaktioner på det som är och behovet av förändring och korrigerig. Till exempel att ett svar på hierarkiska och fasta strukturer och en inkrementalistisk budgetering där förändringar enbart skedde på marginalen var förnyelsebudgetering där allt skulle ställas på ända och ifrågasättas innan resurser tilldelades. Styrmodeller ger förväntade effekter under en begränsad tidsperiod och när dessa effekter försvagas eller uteblir finns grund för förändring. Styrmodeller kan också ge icke förväntade effekter såsom icke-styrning eller felstyrning och något behöver då göras för att korrigera och hamna rätt. Antalet val är dock begränsade, vilket Oucchis modell visar. I en komplex organisation krävs en uppgiftsfördelning, en decentralisering av beslut och ansvar. Styrning av verksamhetsprocesser kan ge ett nytt perspektiv, men klarar inte mötet i matrisen med ansvarsstyrning och professionsstyrning och är inte möjlig i en värld med begränsade resurser!

8.4 Reformer som symboler och lösning före problem

Kanske är lanseringen av tillitsbaserad styrning det tydligaste beviset på reformer som symboler, att administrativa reformer tjänar som markörer för förändring och utvecklingskraft. Här har vi alla ingredienser med politiker som förefaller vara oklara över vad tillitsbaserad styrning är, chefstjänstemän som låter sig förknippas med reformen och konsulter som erbjuder stöd och utbildningar för att lära ut vad tillit är! I tillämpning av styrmodeller finns som tidigare beskrivits situationer eller företeelser som kan uppstå som förhindrar avsedd tillämpning och som innebär att modellen inte ger avsedda effekter. I de utredningar som genomförts saknas tillräcklig problematisering, vilket naturligtvis stödjer tanken om betydelsen av lansering av något som framstår som nydanande och som lösningen på de eländiga bekymmer som NPM inneburit.

Lanseringen av förhållningssättet Tillitsbaserad styrning och ledning kan också betraktas utifrån beslutsteori och resonemangen om relationen mellan problem och lösning. Förhållningssättet sägs vara en lösning om styrning och ledning sker utifrån de principer som är innebörden av förhållningssättet, men vilket är problemet som lösningen ska hantera. Varje punkt av innebörden av Tillitsbaserad styrning och ledning (se sid 68) kan problematiseras och frågor ställas om de verkligen är problem. För att exemplifiera finns det inga belägg för att det saknas tillit inom eller för de offentliga organisationerna eller mellan enskilda aktörer inom organisationerna. Förtroendemätningar avseende relationer och förtroende för institutioner visar att Sverige som nation ligger mycket högt upp i jämförelser länder emellan. Sverige utmärks av starka band och respekt för lagar och regler och för varandra, vilket ju också var förklaringen till att i hanteringen av coronapandemin kunde totala nedstängningar undvikas och i stället utfärdades rekommendationer. Omfattande studier av hur kommunerna hanterade konsekvenserna av coronapandemin visar att stark tillit präglade såväl vertikala som horisontella relationer och detta helt utan att någon tillitsreform genomförts i kommunen. Den fanns där ändå och trots att kommunerna arbetade med klassisk mål- och resultatstyrning. Så varifrån kommer idén ifrån att tillit är ett problem.

En annan princip är helhetssyn och att alla ska uppmuntras att ta ansvar för helheten och samverka över gränser. Helhet och delar är det klassiska dilemmat och det är av stor betydelse att delen tar ett ansvar och i det ligger att den egna verksamheten fokuseras. Huruvida det är ett problem att delen eller uppgiften är i fokus som är större än vad det rimligtvis måste vara kan diskuteras. Att uppmäna allmänt till att tänka på helheten är naivt.

Ett tredje exempel är medborgarperspektiv. Formuleringen ”Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på” är innehållslös. Bara vackra ord. Vad är en upplevelse? Vilken kunskap? Vilka värden? Vilka medborgare? Det är enkelt att konstatera att väldigt mycket redan görs runt om och sedan en lång tid tillbaka för att utveckla den lokala demokratin och engagera medborgare och brukare. Ända sedan kommun-sammanslagningarna som slutfördes i mitten av 1970-talet har vägar prövats för att skapa lokalt engagemang. Listan kan göras lång; frikommunförsöken, kommundelsnämnder, primärvårdsnämnder, distriktsnämnder, institutionsstyrelser, medborgarkontor, medborgardialog medborgarförslag, kommunala råd, brukarträffar, öppet hus, ”opening strategy” och lokala folkomröstningar. En intressant omständighet i sammanhanget vad gäller engagerade medborgare

är också att röstdelningen i de politiska valen har ökat över tid. Cirka en tredjedel av rösterna läggs nu på olika partier mellan val till riksdag och val till kommunfullmäktige, vilket är en kraftig ökning jämfört med situationen några decennier tillbaka. Förklaringarna till detta är flera, men en förklaring sannolikt att det finns ett ökat intresse för lokala frågor bland medborgarna.

8.5 Reformernas rörelseriktning över tid

En viktig slutsats är att administrativa reformer inspireras av överordnade idéer och rörelser, men lika tydligt är att reformer också är ett resultat av en motreaktion mot den styrmodell som tillämpas och som inte har hanterat styrproblematiken på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt gäller att sätten på vilka en organisation kan styras, hur principalen kan styra agenten är begränsade. Det handlar i grunden om tre olika möjligheter och däremellan överlappningar som kan göra styrsituationen sammansatt och oklar.

Betraktas utvecklingen av administrativa reformer utifrån Oucchis modell gäller att styrningen fram till hacken i tillväxtkurvan orsakat av upprepade oljekriser kan karaktäriseras som en kombination mellan regelstyrning och professionsstyrning. Organisationerna var centraliserade och styrning utövades via anvisningar och precisa budgetramar, samtidigt som utrymmet för verksamheten var betydande utifrån den behovsorientering som rådde. Studier från den tiden visar att uppföljning och bokslutsanalyser knappt förekom och inte heller utkrävdes ansvar. Det gällde ju att tillgodose behoven och resurser fanns och ansvarsutkrävande förekom knappast. Ett icke önskvärt resultat blev, i förhållande till vikten av att hålla budgeten, överskridanden av tilldelade ramar och behov av intäktsförstärkningar.

Den förändring som krävdes var dels att minska professionernas inflytande, göra dessa mer styrbara, dels att definiera professionernas eller verksamheternas ansvar på ett sådant sätt att ansvar kunde utkrävas för helheten och inte för enskilda delar. Dessa båda intentioner sammanföll i att implementera och tillämpa mål- och resultatstyrning. Det är således en övergång från ett system som samtidigt både är centraliserat och ocentraliserat till ett decentraliserat system. Låter märkligt men beskriver nog vad det handlade om i termer av Oucchi. Förändringen uppskattades i den delen att specifika regler och kontostyrning togs bort, men ogillades i den delen att mål och resultatkrav tillkom mot vilka verksamheten kunde följas upp och utvärderas.

En händelse som hängt med mig i många år och som illustrerar fenomenet är när jag redovisade resultatet av ett utvecklingsprojekt inom ett större sjukhus

som innebar att resultatenheter skulle införas och klinikerna bli resultatenheter med allt vad det innebar; samlat ansvar för verksamhet och ekonomi och uppföljning och ansvarsutkrävande. Jag trodde efter min föredragning att klinikcheferna skulle visa stor entusiasm, men det blev precis tvärtom. De insåg att tiderna var förbi då de gjorde helt som de själva ville och om och när pengarna tog slut så var det bara att äska nya eller överskrida budgeten. Min modell var inte efterfrågad eller angelägen.

Den dominerande modellen att styra med mål och resultat har utmanats av tre idéer. Den ena är betydelsen av att kartlägga och styra processer så att tillgängliga resurser används så effektivt som möjligt. Den andra är att anlägga ett helhetsperspektiv på verksamheten och ställa processer, kompetens, ansvarsutkrävande bredvid varandra och skapa en balans mellan perspektiven i beslut som fattas och åtgärder som vidtas. Den tredje är att ”ersätta” mål- och resultatstyrning med ”styrning” baserat på tillit.

En kommentar rör den omständigheten att en åtgärd i praktiken vid övergång till och tillämpning av så kallad tillitsbaserad styrning har 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”. Har det inte alltid varit så? En annan fråga som det återgivna citatet väcker är om det verkligen innebär mindre styrning, det kanske är precis tvärtom. En kommentar till och karaktäristik av tillitsbaserad styrning utifrån det sagda är att styrformen kanske inte är något annat än ytterligare en NPM-tillämpning och om tillämpningen skulle innebära mindre styrning så låt oss kalla den NPM-light.

8.6 Nödvändig styrning

Styrning är nödvändigt, ja till och med viktigt om organisationer ska kunna fungera bra. Därför behövs också reformer. Det är lätt att göra sig lustig i efterhand över den entusiasm som utbreder sig kring någon ny tilltalande idé och modell och alla de positiva, avsedda och önskvärda effekter som förväntas uppkomma. Det sker inte någon förändring om det inte är kraft i ett utvecklingsarbete och finns tilltro till att förändring verkligen kan ske. Medarbetare och chefer i fungerande organisationer är aldrig nöjda utan idéer finns ständigt om förbätt-

ringar i vardagen och förbättringar mer långsiktigt genom nya strukturer och styrprinciper. Ledningar, medarbetare och konsulter har ett viktigt uppdrag att driva förändringsarbete och inte minst se till att idéer blir till beslut och handling. Det vill säga att den goda lösningen verkligen prövas. Detta kräver ofta uthållighet om inte lösningen ska bli halvdan eller en symbolisk markering av vilja att anpassa och utveckla organisationen.

Som forskare har vi ett tydligt uppdrag och roll, nämligen att som externa oberoende observatörer kritiskt granska de olika lösningar som lanseras, implementeras och tillämpas, vilket jag försökt göra i denna text. Det sker med respekt för de intentioner som är förknippade med olika typer av modeller, men det är viktigt också att ta bladet från munnen och problematisera modeller alltifrån idén som sådan till hur reformen implementeras och hur den fungerar i praktiken.

Det finns också alldeles uppenbart helt olika bakomliggande motiv till olika reformer. Införande av rambudgetering på 1970–80 talet var inte populärt i verksamheten, men sannolikt en nödvändighet för att sätta ekonomi i centrum efter en period av gränslös tillväxt finansierad av skattehöjningar. Att implementera målstyrning för att sätta verksamheten i fokus var också en modell med en klar intention att styra bort från en ensidig fokus på ekonomi och begränsa ekonomernas inflytande. Mellan rambudget med ekonomi i fokus och mål- och resultatstyrning där verksamheten uppmärksammas finns därför en logisk koppling. Det handlar också om införandet av en fördjupad och mer långtgående decentralisering. Däremot att lansera tillitsbaserad styrning och beskriva den med alla tänkbara honnörsord och som ett svar på onyanserad kritik mot det diffusa konceptet NPM är något annat. Här finns uppenbart en politisk agenda och dessvärre en möjlighet för konsulter att hänga på och tjäna pengar på att lära ut vad tillit är. Reaktioner på kritik mot modellen eller förhållningssättet talar sitt tydliga språk.

Demokrati, effektiv resursanvändning och kvalitet måste värnas och utvecklas. Ansvar, redovisningsskyldighet och ömsesidig respekt mellan centralt och lokalt, chefer och medarbetare och politiker och professionella, är vad det handlar om, ur det följer förtroende till stöd för en gynnsam verksamhetsutveckling och god ekonomisk hushållning och till stöd för demokrati- och effektivitetsutveckling.

Referenser

Acemoglu, Daron och James A Robinson, 2013

"Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty". London: Profile Books.

Allison, Graham T, 1971

"Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis". Boston: Little Brown and Company.

Allison, Graham T, 2017

"Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?" London: Scribe Publications.

Axelrod, Robert, 1984.

The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.

Berlin, Johan, Magnus Jansson, David Karlsson och Eric D Carlström,

"Involuntary backourcing in the public sector: From conflict to collaboration" Public Administration, vol 100 sid 674-692.

Berlin Johan och Gustaf Kastberg Weichselberger, 2021

"Styrning av hälso- och sjukvård". Stockholm: Liber.

Björk, Lisa, 2023

"Organisatoriska förutsättningar för tillit". I Björk Lisa, Stefan Tengblad, Thomas Andersson, Björn Brorström, Lotta Dellve och Annika Härenstam, 84-96 "Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden". Stockholm: SNS förlag.

Björk Lisa, Stefan Tengblad, Thomas Andersson, Björn Brorström, Lotta Dellve och Annika Härenstam, 2023

"Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden". Stockholm: SNS förlag.

Boland, Lawrence A., 1992.

"The Principles of Economics. Some Lies My Teachers Told Me". New York: Routledge.

Brorström, Björn 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Användning och utformning av kommunala bokslut". Lund: Doxa.

Brorström, Björn, 2002

"The World's Richest Municipality. The Importance of Institutions for Municipal Development". I Journal of Economic Issue, vol, 36 nr 1 mars, sid 55–78.

Brorström, Björn, 2004

"Den stora vändningen? Ett universitetssjukhus i förändring". Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, 2022

"På jakt efter den goda styrningen. En problematisering av idealet tillitsbaserad styrning". Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 174, Göteborg.

Brorström, Björn och Marianne Granfelt, 2017

"Tillitsbaserad styrning och reformerad resurstilldelning". Stockholm: SUHF.

Brorström, Björn, Sten Jönsson och Uno Larsson, 1980

"Går det att samordna ekonomisk och fysisk planering? Plan 1980:1, sid 31–39.

Brorström Björn och Cristian Lagström, 2023

"Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kris" Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.

Brorström, Björn och Viveka Nilsson, 2008,

"Does Organization Matter? A Study of Physicans Ideal Organization". I Financial Accountability and Management, vol 24, No 2, May sid 193–206.

Brorström Björn och Björn Rombach, 1996 /1997

"Lugnet efter stormen - Om storslagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner". I Ekonomistyrning och informatik, vol 12, nr 2, sid 111–125.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2000

"Institutioner och individer". Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2004

"Deeply rooted traditions and the will to change – problematic conflicts in three Swedish health care organizations." Journal of Economic Issues, 38(4): 939–952.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008

"Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik". Borås: Högskolan i Borås och Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 94.

Björn Brorström och Rolf Solli (under medverkan av Viveka Edlund och Sven Siverbo), 1997

"När intäkten kom: en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 41.

Brorström, Björn och Rolf Solli, 2017

"Beställarutförarmodellen- vara eller inte vara". Utvärdering av Västragöta-landsregionens politiska organisation - delrapport 13. Borås: Centrum för välfärdsstudier, Högskolan i Borås.

Brunsson, Nils, 1986

"Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning". Lund: Doxa.

Brunsson, Nils och Sten Jönsson, 1979

"Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken". Stockholm: Liber förlag.

Butler, R, 1991

"Designing Organizations. A Decision-Making Perspective". London: Routledge.

Czarniawska, Barbara, 1992

"Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten". Stockholm: Norstedts.

Coase, Ronald, 1937.

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

Czarniawska, Barbara, 1992

"Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten". Stockholm: Norstedts.

Dagens samhälle, nr 12 2021.

"Tre vägar till styrning" sid 22–23.

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.

Drucker, Peter, 1954

"The Practice of Management". New York: Harper & Brothers.

Ferguson, Niall, 2013

"The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die". London: Penguin Books.

Ferguson, Niall, 2022

"Doom. The Politics of Catastrophe". New York: Penguin Books.

Finansdepartementet, 2016.

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

Finansdepartementet, 2015

Budgetpropositionen för 2016 (prop 2015/16:1).

Hardin, Russel, 1982

"Collective Action" RFF Press.

Hardin, Russel, 1995

"One for All: The Logic of Group Conflict", New Jersey: Princeton University Press.

Hardin, Garrett, 1968

"The Tragedy of the Commons." Science 162, sid 1243–1248.

Hawley, Katherine, 2012

"Trust. A Very Short Introduction". Hampshire: Oxford University Press.

Hedberg, Bo L. T., Nystrom, Paul C and William H. Starbuck, 1976

"Camping on Seesaws: Prescriptions for a Self-Designing Organization" Administrative Science Quarterly, Vol 21, No 1, Mars, pp. 41–65, 25 pages.

Hirschman, Albert O, 2013

"The Essential Hirschman", New Jersey: Princeton University Press

Hood, Christopher, 1991

"A Public Management for All Seasons." *Public Administration*, vol 69, Issue 1, sid 3–19.

Janis, Irving, 1982

"Groupthink : Psychological studies of policy decisions and fiascoes". Boston: Houghton Mifflin.

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" Edvard Elgar, Aldershot, sid 339–346.

Johnsen, Åge, Helge Svare og Christian Wittrock, 2022

"Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt men lite sett". *Nordisk administrativt tidskrift*, vol 99, nr 1, 28 sidor.

Johnson, H. Thomas och Kaplan, Robert S, 1991

"Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting" Boston: Harvard Business School Press.

Jönsson, Sten, 1984

"A City Administration Facing Stagnation: Political organization and action in Gothenburg". Stockholm: Swedish Council for Building Research.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1975

Långsiktig planering och politiskt beslutsfattande. FE-rapport 37. Göteborg. Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Jönsson Sten och Rolf Lundin, 1976

"Perspektiv på kommunala problem". Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1978

"Att rätta mun efter matsäcken. Strategier mot kommunalt obestånd". Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1979

"Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering". Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.

Kaplan, R.S och Norton D.P, 1992

"The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance", Harvard Business Review, Vol 70:1.

Kaplan, Robert S. och Dave P. Norton 199x

"The balanced scorecard : translating strategy into action". Boston: Harvard Business School Press.

Kommittédirektiv 2017:46

"Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten". Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Kommittédirektiv 2022:89

"En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner" Stockholm: Finansdepartementet.

Kommunförbundet & Landstingsförbundet, 1986

"Redovisning för kommuner och landsting". Stockholm: Kommunförbundet.

Laloux, Frederic, 2014

"Reinventing organizations : a guide to creating organizations inspired by the next stage of human consciousness". Brussels: Nelson Parker.

Larborn-Friberg, Gunilla, 1981

"KPP-projektet om planering i en kommun - Alingsås". Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.

Lindbom, Charles, 1959

"The Science of Muddling Through". Public Administration Review, vol 19, No 2, pp 79–88.

Lundin, Rolf, 1978

"Stabil förvaltning. Västerås stad 1862-1976". Göteborg FE-rapport.

Murell, Peter, 1994

"Theory of Planning". I Hodgson, Geoffrey M, Warren J Samuels och Marc R Tool, "Institutional and Evolutionary Economics". Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.

Nooteboom, Bart, 2000

"Learning and Innovation in Organizations and Economies". Oxford: Oxford University Press.

North, Douglass C., 1990/1993

"Institutionerna, tillväxten och välståndet". Stockholm: SNS Förlag.

North, Douglass C., 1998

"Economic Performance Through Time". I Brinton, Mary C. och Victor Nee (ed), 1998 The New Institutionalism in Sociology. New York: Russel Sage Foundations.

Olson, Mancur, 1984

"Nationernas uppgång och fall – ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällens förkalkning". Stockholm: SNS.

Olson, Mancur, 1971

"The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups", Boston: Harvard University.

Olson, Mancur, 1982

"The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities", Yale University Press.

Osborne, David och Ted Gaebler, 1992

"Reinventing government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector". Addison-Wesley Publ.Co.

Ostrom, Elinor, 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.

Peters och Waterman, 1982

"In Search of Excellens. Lessons from Americas Best-run Companies". New York: Harper & Row, Publishers.

Proposition 2020/21:60.

"Forskning, frihet, framtid. Kunskap och innovation för Sverige." Stockholm.

Putnam, Robert D., 1993/1996

"Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien". Stockholm: SNS.

Putnam, Robert, 1995

"Bowling Alone: America's Declining Social Capital Bowling". Journal of Democracy, John Hopkins University Press, Vol 6, No 1, January, pp. 65–78.

Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1983

"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." Public Productivity Review, juni.

Regeringen, 2023

"Lagrådsremiss: Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner" Stockholm.

Schroeder, H.M., Driver M.J., Streufert, S., 1967

"Human Information Processing". New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Senge, Peter, 1990

"The Fifth Discipline. The Art and Practise of the learning organisation".

Skaerbeck, Peter, 1992

"Implementering av ekonomistyrning". I Beck Jörgensen, T. och Preben Melander, "Livet i offentliga organisationer. Institutionsdrift i spänningsfältet mellan stat, profession of marked". Charlottenlund: Jurist- och ekonom-forbundsforlag.

Skidelsky, Robert, 2011

"Keynes. Mästarens återkomst". Stockholm: Karneval förlag.

SOU, 1967:13

"Programbudgetutredningen". Stockholm: Statskontoret.

SOU 2015:92

"Utvecklad ledning av universitet och högskolor". Stockholm.

SOU 2018:47

"Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn". Stockholm.

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. Stockholm.

SOU 2021:75

”En god kommunal hushållning”. Stockholm.

Statskontoret, 2023

”Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner”. Stockholm: Statskontoret 2023:7

Svenska kommunförbundet, 1979

”Förnyelsebudgetering: idéskrift”. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Weick, Karl, 1996

”Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies”, *Administrative Science Quarterly*, vol 42, no 2, sid 301-3.

Wildavsky, Aaron, 1975

”Budgeting. A Comparative Theory of the Budgeting Processes”. Boston: Little Brown & Co.

Williamson, Oliver, E. 1975

”Markets and Hierarchies” New York: The Free Press.

Styrning syftar till att agenten ska bedriva verksamhet i enlighet med av huvudmannen fattade beslut och intentioner. Boken baseras på förhållandena inom offentlig sektor och uppgiften kan uttryckas som att demokratiskt fattade beslut ska vara styrande för vilka prioriteringar som görs i genomförandet av verksamhet. Till stöd har beslutsfattarna modeller och metoder för styrning som kan förändras om behov finns. Administrativa reformer genomförs baserade på att lösa problem eller inspirerade av ideologier och nya

presenterade tilltalande lösningar. I boken beskrivs vilka de administrativa reformerna har varit sedan det expansiva 1960-talet fram till vad som gäller och händer idag. Reformerna sätts in i sitt sammanhang genom beskrivningar av samhällsekonomiska förutsättningar, rådande samhällsideologier och managementideal. Bokens tyngdpunkt i beskrivningar och förklaringar är på de mer sentida företeelserna, det vill säga New Public Management och Tillitsbaserad styrning och ledning.

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

