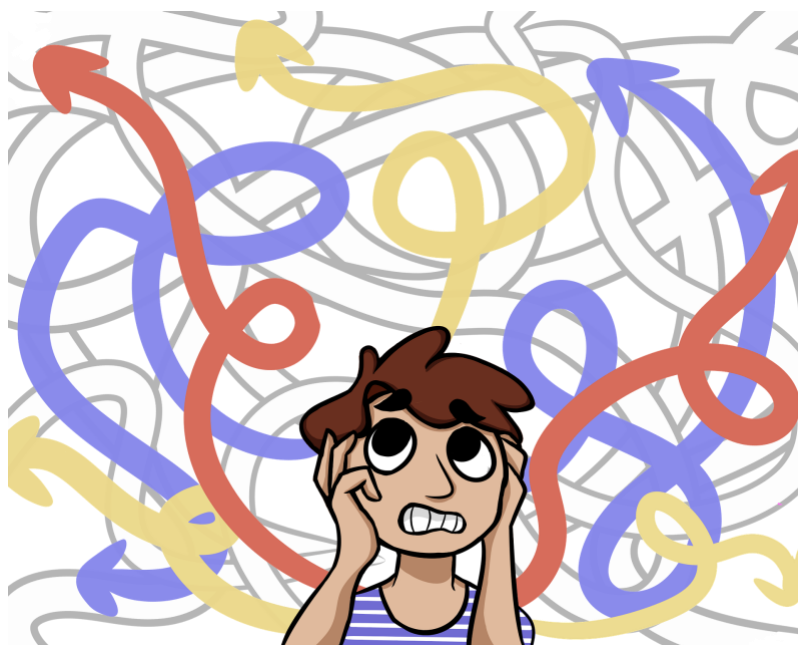


Om styrningens irrfärder mellan det rationella och det irrationella



Styrningen inom offentlig sektor idag bygger på tankar från industrialismens barndom som i sin tur bygger på upplysningstidens idéer. Det finns en stark tro på rationalitet som även omfattar synen på människan. Rationalitetstanken har fått ett eget liv och nästan blivit en religion vilket gör att den inte längre lever upp till upplysningstidens ideal om ifrågasättande och krav på vetenskapliga bevis. Styrningen inom offentlig sektor behöver baseras mer på vetande och mindre på gamla traditioner som utvecklats till "sanningar" som inte ifrågasätts.

April 2020

Vill människor väl?

Styrningen inom offentlig sektor utvecklas och förändras hela tiden, om än långsamt. Utvecklingen tenderar dock mest handla om att nya idéer och koncept läggs till de gamla, det är sällan något tas bort. Det betyder att det fortfarande finns betydande delar som bygger på över 100 år gamla idéer. Mål- och resultatstyrning liksom det bredare konceptet New Public Management bygger på den moderna rationalitetens idéer från förra sekelskiftet om hur människor och organisationer är eller borde vara.

Mål- och resultatstyrning handlar om en idé att tydliga mål och en omfattande uppföljning ska leda till hög produktivitet och hög effektivitet.

Det är ett tänkande som utgår från en mekanistisk och instrumentell världsbild, det vill säga att allt går att förstå och påverka bara man har tillräckligt med information och styrning. Det bygger på ett antagande om att finns lagar eller formler som med matematisk precision talar om hur allt fungerar.

Detta vetenskapsideal har sina rötter i upplysningstiden och är starkt influerat av både Newton och Descartes. Taylors idéer om scientific management är ett tydligt exempel på detta tänkande.

Den människosyn som en stor del av dagens styrning och uppföljning bygger på (även om det kanske är både outtalat och omedvetet) är att människor är rationella och nyttomaximerande. Det är rationellt att försöka öka sin egen lycka och framgång. Människor i organisationer försöker därför maximera sin egen nytta och inte organisationens. Styrning, kontroll och incitament behövs därför för att få individens agerande att stämma överens med det som är bäst för organisationen.

Men tänk om detta inte stämmer? Tänk om människor i huvudsak vill väl och vill arbeta för organisationens bästa och endast är begränsat rationella? I så fall kan man förvänta sig en del konstigheter i organisationers agerande. Ser vi sådana konstigheter?

Men låt oss ta det från början...

En kort (och ofullständig) historik

René Descartes (1596–1650) var en fransk filosof som starkt påverkat den moderna rationaliteten. Han tvivlade på dåtidens auktoriteter och undrade vad han kunde lita på. Som den briljante matematiker han var så uppskattade han den matematiska säkerhet som fanns i det logiska tänkandet. Genom enkla premisser som inte kan

betvivlas och genom logiska steg kan man komma fram till slutsatser som inte alls är enkla eller uppenbara. Rationalitet handlar alltså om fakta och förnuft.

Isac Newton (1642–1727) beskrivs ofta som den mest betydelsefulla vetenskapspersonen genom tiderna. Hans la grunden för den klassiska fysiken med sina rörelselagar och beskrivningar av gravitationen. Newton kunde vetenskapligt beskriva, med matematiska formler, sådant som tidigare var obegripligt.

Detta tänkande präglade den brittiska vetenskapsakademien, The Royal Society, som grundades 1660. Deras motto lyder "Nullius in verba" som betyder "inte på någons ord". Kritiskt tänkande och ifrågasättande sågs alltså som viktigt. Detta utgjorde alltså en tydlig brytning mot det tidigare tänkandet då man helt förlitade sig på religiösa auktoriteter och även antikens tänkare (som till exempel Aristoteles).

I och med detta var den moderna vetenskapen född. Människor började tro mer på vetenskap och förnuft än på kyrkan och religion.¹

Människan är därmed förnuftsstyrd och idén om "Homo economicus" föddes. Den brittiske filosofen John Stuart Mill (1806–1873) lanserade begreppet "economic man" som säger att människan önskar "...obtain the greatest amount of necessaries, conveniences, and luxuries, with the smallest quantity of labour and physical self-denial..."² Den skotske filosofen och ekonomen Adam Smith (1723–1790) hade tidigare varit inne på samma tanke: "It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest."^{3 4}

Upplysningstiden och den vetenskapliga utvecklingen ledde till en snabb ökning av kunskapen. Detta ledde i sin tur fram till uppfinningar och industrialismen som byggde på en mekanisering. Först med hjälp av ångmaskinen och senare med hjälp av förbränningsmotorn.

Maskiner och deras förmåga till massproduktion i fabriker ledde till en snabb utveckling av samhället. Ekonomiskt, socialt och kulturellt. Tänkandet och vetenskapen hade gjort samhället modernt och effektivt.

Med Max Weber (1864–1920) och Fredrick Taylor (1856–1915) fördes detta tänkande in den moderna organisationsutvecklingen och styrningen. Organisationer som är

¹ Jonna Bornemark, "Det omätbaras renässans – En uppgörelse med pedanternas världsherravälde", 2018, Volante, Stockholm.

² Wikipedia, 2020-01-14, https://en.wikipedia.org/wiki/Homo_economicus

³ Wikipedia, 2020-01-14, https://en.wikipedia.org/wiki/Homo_economicus.

⁴ Lennart Wittberg, "Strategiskt tänkande – Konsten att förstå och förändra", 2019, Whip Media, Helsingborg.

moderna och effektiva kan ses som avancerade maskiner som ska konstrueras på rätt sätt. Människor är egoistiska produktionsenheter som måste kontrolleras och styras för att kunna passa in i organisationen och arbeta mot dess bästa (alltså ägarnas eller uppdragsgivarnas bästa).

Weber såg fördelar med den moderna rationaliteten men varnade också för dess konsekvenser i form av förlorade värden. Han menade att den moderna människan har fastnat i en rationell "järnbur av varor och förordningar" och förlorat sin mänsklighet samtidigt som hon tror sig ha nått utvecklingens högsta stadium.

Historien leder till dagens idéer

Ekonomer utvecklade från detta bland annat Public Choice Theory som utgår från att politiska aktörer och byråkrater är rationella aktörer som agerar utifrån sitt egenintresse. För den som vill styra blir då lösningen att försöka få de styrdas egenintresse att sammanfalla med det egna intresset. Detta kan åstadkommas genom olika typer av positiva eller negativa incitament. En rigorös uppföljning av medarbetare behövs, liksom tydligt ansvarsutkrävande och ersättning kopplat till *graden av följsamhet*.

Mål- och resultatstyrning präglas av detta tänkande. Idén är att det behövs tydliga och mätbara mål som löpande ska följas upp. Målen ska också helst hela tiden skruvas åt så att resultaten hela tiden förbättras. Den grundläggande synen är att människan egentligen inte vill arbeta och inte är att lita på. För utan mål och uppföljning skulle alla bara göra vad de själva vill, vilket är så lite som möjligt. Mål- och resultatstyrning syftar till att få de styrdas intressen att sammanfalla med de styrandes. I denna mening uppmuntrar inte mål- och resultatstyrning till eget tänkande eller eget ansvarstagande eftersom syftet är just att uppnå följsamhet.⁵

New Public Management är benämningen på en knippe idéer där detta ingår. Men det ingår också ytterligare marknadstänkande genom att kunden i offentlig verksamhet ska bli en konsument. Konsumenten ska, rationellt, kunna välja utförare för att på så sätt gynna de bästa. Är detta inte möjligt anses det att man ändå internt i organisationer kan skapa marknader i form av beställare och utförare.

⁵ Susanna Alexius, "Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt", 2017-03-10.

Men verkligheten då...

Många forskare har noterat att människor inte agerar som egoistiska och kalkylerande nytto-maximerare. Människor gör lite hur som helst. De hjälper andra utan någon påtaglig nytta för sig själva, de fattar beslut utan att ha full koll på läget, de gör vad som känns bäst och vill i allmänhet väl även om det ibland blir fel. Daniel Kahneman är en psykolog som 2011 kom ut med den populärvetenskapliga boken "Tänka snabbt och långsamt" som utförligt beskrev människans olika egenheter och lyfte fram bristerna i det traditionella ekonomiska tänkandet till en bredare allmänhet.

Ett exempel på en "irrationell" egenhet är confirmation bias. Denna egenhet, som vi alla har, betyder att vi tenderar att söka bekräftelse på det vi tror eller det vi vill ska vara sant. Sådant som talar mot våra förutfattade meningar avfärdar vi som bristfälliga eller felaktiga fakta (idag blir sådant fake news).

Detta betyder till exempel att idéer om att människan är en rationell nytto-maximerare lever kvar hos dess förespråkare trots överväldigande bevis om att det inte är sant. En irrationell egenhet kan få oss att tro att vi är rationella.

Dagens styrning och det tänkande som den bygger innehåller mängder med trosbekännelser och föreställningar som inte kan underbyggas med vetenskapliga fakta men som ändå framställs som logiska och rationella och därmed automatiskt som sanna.

Det finns en ironi i detta. Det kritiska tänkandet som ledde fram till den vetenskapliga revolutionen och stora framsteg har skapat en sådan tilltro till den moderna rationaliteten att den i sig själv inte kan ifrågasättas. Då har den blivit Auktoriteten. "Inte på någons ord" gäller inte längre.

För att komma vidare ska vi alltså *inte överge upplysningstidens ideal* och det vetenskapliga tänkandet. Vi ska *anamma* det. Ifrågasättande och kritiskt tänkande var det som skapade den moderna utvecklingen. Nu behöver vi vända det mot oss själva och mot dagens "självklara sanningar".

Statliga utredningar utgör en guldgruva

Den som vill se hur tänkandet har sett ut och utvecklats de senaste decennierna hittar mycket värdefullt i statliga utredningar. Det finns mängder som handlar om styrning och uppföljning. De har fördelen av att innehålla långa och utförliga resonemang liksom åsikter om vad som är rätt och fel. Ofta finns det både en realistisk bild av hur verkligheten ser ut och en mer trendkänslig eller ideologiskt färgad bild över vad som bör göras.

Ett bra exempel är SOU 2005:110, som utredde "Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting". Utredningen konstaterar att offentlig "välfärdsproduktion" skiljer sig väsentligt från privat verksamhet och att det därför inte går att fånga en komplex verklighet i några enstaka siffror. Man säger att "en siffra täcker flera, kanske motstridiga, mål och inrymmer en mängd processer". De pekar på bristen på raka samband mellan nyckeltalen och hur verksamheten utvecklas och säger därför att nyckeltalen måste bedömas i sitt sammanhang. De ställer därefter den befogade frågan om det går att använda nyckeltal inom offentlig verksamhet. De menar dock att detta endast är en retorisk fråga eftersom svaret är självklart. Nyckeltalen kan "i stor utsträckning användas såväl i kommunernas budget- och planeringsarbete som i arbetet med årsredovisningen. Uppgifterna bedöms dessutom kunna utgöra en grund för kommunernas uppföljnings- och utvärderingsarbete."

Hur får man ihop detta? Jo, man pekar på de nyckeltal som används inom privat verksamhet som till exempel soliditet och likviditet (samma privata verksamhet som man ansåg vara väsensskild från offentlig verksamhet). Dessa nyckeltal är "väl kända" och "var och en" kan använda sig av dessa nyckeltal. Utredningen menar att "En liknande utveckling av förståelsen för kommunala verksamhetsnyckeltal behövs." Skälet till att nyckeltalen fungerar i privat sektor är en "skillnad i mognad" och att det "saknas mer djupgående erfarenhet av uppföljning och styrning med verksamhetsnyckeltal". Problemet kan alltså lösas med utveckling så att de offentliga verksamhetsnyckeltalen "når samma mognad som de finansiella nyckeltalen vad gäller klarhet i informationsinnehåll och tillämpbarhet."

Utredningen "bedömer" att nyckeltal kan användas på samma sätt som inom privat sektor, bara offentlig sektor mognar och utvecklar sitt tänkande.

En väsentligt äldre utredning, SOU 1967:11 "Programbudgetering", studerade om programbudgeteringens idéer kunde användas inom offentlig sektor. Programbudgetering härstammar från USA och privat verksamhet men började användas där även inom offentlig verksamhet. Grunden är en fabrikslogik där resurser (input) omvandlas via aktiviteter till prestationer (output) som i sin tur ger effekter. Utredningen konstaterar att denna industriella fabrikslogik är svår att överföra till den offentliga hushållningen bland annat därför att offentliga tjänster inte kan värderas i nytta och jämföras efter en enhetlig värdeskala. Man pekar också på de oklara sambanden mellan prestation och slutliga effekter som "det inte står i mänsklig förmåga att vid beslutstillfället överblicka". Utredningen konstaterar också att "När målen för myndighetens verksamhet är flera och komplexa är det självfallet omöjligt att få ett entydigt uttryck för effektiviteten". Trots detta ansåg man att programbudgetering kunde användas som ett stöd för tänkandet genom att ge strukturer.

När tiden har gått har alla dessa brasklappar och nyanser försvunnit. Idag anser Ekonomistyrningsverket att programbudgetering (som de kallar för verksamhetslogik) är ”för allt och alla”. De säger att ”Verksamhetslogik kan användas både på förhand för planering och i efterhand för uppföljning och utvärdering”. Förutom att de pekar på att sambanden mellan prestationer och effekter bygger på antaganden har de inga varningar eller brasklappar.⁶

Ett sista exempel kan hämtas från styrtredningen, SOU 2007:75 ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”. Med styrning menar de ”att den styrdas agerande skall stämma med den styrandes direktiv, önskemål och förväntningar.” Här finns en tydlig koppling till Public Choice Theory. Även denna utredning konstaterar att offentlig verksamhet är komplex och att det är ”svårt att överblicka olika kausala förlopp”. Utredningen säger att ”relationen mellan överordnade mål och på lägre nivåer, liksom vilka prestationer som konkret ska genomföras, är så oklar att den i realiteten inte ger myndigheten någon vägledning när det gäller olika valsituationer i verksamheten”. Utredningens slutsats är att övergripande mål avseende effekter inte kan användas för styrning (eftersom målen inte kan brytas ner till konkreta prestationer).

Sedan gör utredningen en logisk kullerbytta genom att mena att regeringens styrning av myndigheter måste utgå från prestationer och närliggande effekter just därför att det inte går att bryta ner övergripande effekter till prestationer. Av det skälet ska regeringen göra nedbrytningen istället för myndigheterna!

Skälet till detta, menar man, är att det viktiga i styrningen är ansvarsutkrävande. Ansvar kan endast krävas ut av det som myndigheten och myndighetschefen rör över, alltså prestationer. Effekterna påverkas av mycket utanför myndighetens kontroll. Utredningens argument är att om man styr på effekter förlorar man möjligheten att utkräva ansvar, som är det viktigaste syftet med styrningen.

Irrfärderna leder till paradoxer och ironier

Det är tydligt att det finns en medvetenhet om att offentlig verksamhet är komplex med oklara samband mellan orsak och verkan. En sådan verksamhet låter sig inte styras eller mätas med några enkla mått och mätetal. Offentliga tjänster kan inte jämföras med privat industriproduktion. *Men här inträffar det paradoxala.* Just eftersom den komplexa offentliga verksamheten inte låter sig beskrivas i enkla och tydliga processer har styrningen drivits ännu mer mot det enkla och det mätbara. Att nyckeltalen är tydliga och förstådda av alla är viktigare än att de säger något om

⁶ ”Vägledning – Verksamhetslogik” ESV 2016:31.

<https://www.esv.se/contentassets/147db303c0ee4b8f8bd79f9bf2155d91/2016-31-vagledning-verksamhetslogik.pdf>

verksamheten. Människor är inte egoistiska nytto-maximerare men styrningen ska utgå från att de är det, eftersom det då blir lättare att styra.

Det finns också en ironi i det faktum att den rationella och vetenskapliga synen på världen har landat i en utgångspunkt som helt enkelt inte är sann. Den om att människan i sig är en strikt rationell varelse. Man kan tycka att en rationell och vetenskaplig syn skulle försöka förstå människan så som hon är. Men istället har tänkandet lett till en ogrundad tro på att det komplexa (människor och organisationer) blir något enkelt *om man låtsas* att det är enkelt.

De dogmer som utformat dagens styrning består av antaganden, bedömningar och påståenden som upprepats så många gånger att de uppfattas som sanningar. Det finns helt enkelt inga vetenskapligt hållbara bevis för att till exempel mål fungerar bättre om de uppfyller SMART-kriterierna⁷ eller att medarbetare inom offentlig verksamhet motiveras och sporras av individuella antalsmål (däremot finns åtskilligt som tyder på att antalsmål gör precis det motsatta).

Precis som gällde under medeltiden behövs inga bevis om "sanningarna" uttalas av de religiösa auktoriteterna och fastställs i deras skrifter. Dagens överstepräster utgörs av grupper i egna professioner som arbetar med styrning och uppföljning. Ett arbete som ofta sker skilt från den verksamhet som styras och följas upp och ofta även utan större kunskap om den verksamheten. Det finns även en rad expertmyndigheter som förkunnar den rätta tron, förutom det som framkommer i statliga utredningar som nämnts ovan.

Till exempel påstår Ekonomistyrningsverket, utan stöd i forskning och utan djupare resonemang, att en effektivisering förutsätter att resultat är definierat i mätbara mått och indikatorer, att kvaliteten är definierad i mätbara mått och indikatorer samt att resultat och kvalitet är kopplat till en kostnad.⁸ ESV antar att verksamheten går att beskriva i tydliga mått och att det finns klara samband mellan orsak och verkan. De menar att detta till och med är helt nödvändigt för att kunna effektivisera. Det låter som om verkligheten, eller de antaganden man gör om verkligheten, måste anpassas efter de styrandes behov.

De styrande professionernas krav på att *deras arbete* ska vara möjligt att utföra, att de ska kunna veta med hjälp av siffror hur en verksamhet utvecklas, har fått företräde framför medborgarnas krav på att offentlig sektor ska arbeta för "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd"⁹.

⁷ Mål antas vara bra om de är Specificika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta. Kriterierna härstammar från konsultvärlden.

⁸ Ekonomistyrningsverket, "Rapport – Stöd för effektivisering", ESV 2019:29.

⁹ Grundläggande mål för offentlig verksamhet enligt Regeringsformen 1 kap § 2.

Motreaktionerna är inte tillräckligt ifrågasättande

Dagens diskussion om tillitsbaserad styrning behöver ses mot denna bakgrund. Det är en motreaktion mot att dagens instrumentella och mekanistiska styrning har gått för långt. Det är dock viktigt att komma ihåg att den inskränkning som skett av de yrkesprofessionellas utrymme har varit medveten. Styrningen har byggt på en tanke om att alla behöver arbeta efter ”bästa arbetssätt” och att man måste motverka yrkesprofessionernas egenintresse.

Frågan idag handlar om ifall denna syn i grunden har ändrats eller om tillitsbaserad styrning bara blir till vackra ord utan att något fundamentalt ändras i grunden. För även om chefer idag litar på sina medarbetare och medarbetare också känner att de är betrodda hjälper inte det så länge styrningen utgår från det gamla tänkandet. Mål- och resultatstyrningen utförs *som om* tillit saknas.

Inte heller Tillitsdelegationen ifrågasätter mål- och resultatstyrning som styrmodell, bara att den behöver utföras på ett annat sätt. Man säger att det som behövs är en mål- och resultatstyrning baserad på tillit.¹⁰

För även om alla är överens om att offentlig verksamhet är komplex med oklara samband mellan orsak och verkan finns samtidigt en stark tro på att denna verksamhet kan styras och följas upp genom enkla och linjära modeller. Man tittar avundsjukt på privat sektor där detta verkar vara möjligt genom att använda sig av ekonomisk styrning och uppföljning. Följden har blivit en ökande *marknadisering, företagisering och ekonomisering* av offentlig sektor. Några fördelar har det säkert medfört men på grund av de stora grundläggande skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet har det också gjort styrningen ännu mer dysfunktionell.

Det förmenta rationella att styra utifrån siffror som påstås vara fakta övertrumfar den uppenbara verkligheten. Tro har ersatt förnuft och fakta. Det verkligt rationella borde ju vara att styra offentlig sektor utifrån hur verkligheten faktiskt ser ut, även om detta är svårt och inte leder till några absoluta sanningar.

*Har du synpunkter, kommentarer eller frågor? Kontakta gärna:
lennart.wittberg@cogitem.se*

¹⁰ Tillitsdelegationens slutbetänkande, SOU 2018:47, ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn”